

cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, rapport pour la Commission européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, COM(2007) 725.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, *Livre blanc sur les services d'intérêt général.*

COMMISSION EUROPÉENNE, 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général.*

KIBLER (L.), LASSERRE (R.), PAUTRAT (M.-H.), (dir.), 2007, *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, CIRAC.

MANGENOT (M.), (dir), 2005, *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, IEAP.

QUERMONNE (J.-L.), 2010, *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po.

QUERMONNE (J.-L.), 2007, « *Bientôt privés de services publics ?* », *Regards croisés sur l'économie*, septembre, n°2.

ROUBAN (L.), (dir.), 2000, *Le service public en devenir*, L'Harmattan.

SAVARY (G.), 2005, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, L'Aube.

VALIN (S.), 2007, *Services publics : un défi pour l'Europe, approches nationales et enjeux communautaires*, postface de P. Bauby, Editions Charles Léopold Mayer.

WARIN (P.), (dir.), 1997, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.

Sélection bibliographique

BAUBY (P.), et SIMILIE (M.), 2010, *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, décembre
www.actionpublique.eu

BAUBY (P.), 2012, « Repenser l'action publique à l'aune de l'Union européenne », in *L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe ?*, P. Bance (dir.), PURH.

BAUBY (P.), 2011, *L'europeanisation des services publics*, Presses de Sciences Po.

BAUBY (P.), 2011, *Service public, services publics*, La Documentation française.

BAUBY (P.), et CASTEX (F.), 2010, *L'Europe, une nouvelle chance pour le service public !*, Fondation Jean Jaurès.

BAUBY (P.), et SIMILIE (M.), 2010, *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*
www.actionpublique.eu

BAUBY (P.), COING (H.), de TOLÉDO (A.) (dir.), 2007, *Les services publics en Europe, Pour une régulation démocratique*, Publisud.

BAUBY (P.), SAVARY (G.) et SOULAGE (B.), 2003, *Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché*, Note de la Fondation Jean-Jaurès.

BAUBY (P.), 1998, *Reconstruire l'action publique*, Syros.

BAUBY (P.), 1997, *Le service public*, Flammarion.

BAUBY (P.), 1991, *L'État-stratège*, Editions ouvrières.

CAHIERS FRANÇAIS, 2007, *Les services publics*, n°339, juillet-août.

CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), 2010, *Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States*, P. Bauby et de M. Similie Mihaela, (dir.), Bruxelles.

CEEP, 1995, *Europe, concurrence et service public*, Masson-Armand Colin.

CEEP-CIRIEC, 2000, *Les Services d'intérêt économique général en Europe. Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*.

CHEVALLIER (J.), 1994, *Le service public*, PUF.

CIRIEC International, 2004, *La contribution des services d'intérêt général à la*

coûts des entreprises, etc. L'État a été accusé de paralyser l'appareil économique, de mal gérer, de brimer l'initiative individuelle, de transformer les citoyens en assistés, voire de protéger les médiocres et d'engager le pays sur la voie de la décadence.

Comme tout pouvoir, une autorité publique tend à aller jusqu'au bout de son pouvoir et à en abuser. La prolifération réglementaire peut se révéler inefficace et paralysante. L'action publique doit être relativisée par le poids du court terme, les pressions sur les instances publiques, une faible réactivité, des dysfonctionnements et des effets pervers. Les hommes politiques ont tendance à privilégier le court terme et leur réélection. Des déséquilibres structurels d'informations entre les dirigeants des entreprises et la puissance publique chargée d'en assurer l'orientation et le contrôle. La redistribution des revenus peut provoquer des désincitations à l'activité.

Des interrogations croissantes se sont développées sur l'efficacité de l'intervention et de la gestion publiques : incapacité de disposer d'une information complète sur la société, confiscations possibles de l'action publique par certains usagers ou par des agents publics, absences de concurrence génératrices de bureaucratie, de corporatismes, d'inefficacités, etc. Il serait vain de nier que ces critiques, que le néo-libéralisme a érigé en doctrine de l'État minimum, limité aux fonctions régaliennes traditionnelles, reposent sur certaines réalités auxquelles il convient de remédier. L'enjeu est bien d'apporter des réponses à ces défaillances de l'État et de l'action publique.

L'objectif d'efficacité et d'efficience, économique, sociale, territoriale, temporelle, de l'action publique est d'autant plus légitime que les dépenses publiques sont toujours financées par l'impôt. L'argent public a un coût et n'est pas une manne céleste. Sa gestion doit être exemplaire, car il s'agit de ressources collectives.

L'État ne saurait tout maîtriser, prévoir, programmer, ni résoudre l'ensemble des contradictions de la société. Il doit à la fois enregistrer la représentation des intérêts et opinions contradictoires existants dans la société, tenter de les agréger, de mettre en place des mécanismes et organes de régulation, de dégager des orientations stratégiques, de les légitimer, de concevoir leur mise en œuvre et d'évaluer leurs effets, afin d'assurer une adaptation régulière à l'évolution des besoins des citoyens et de la société.

international néo-libéral des années 1980 a favorisé le retour d'un utilitarisme économiste, qui considère que c'est le marché qui dégage un optimum et définit pour l'essentiel l'intérêt général ; en même temps, on assiste à des mises en cause croissantes aussi bien de la dictature de l'économisme que de l'exclusivité du marché. Cette situation amène à mettre l'accent sur le processus d'élaboration de l'intérêt général.

Pour François Ascher, ce qui fait qu'un intérêt est général n'est pas qu'une rationalité unique l'ait défini comme intérêt général, mais qu'un processus a fait qu'une collectivité d'individus ou d'institutions l'admet comme intérêt général. Cette définition plus procédurale que substantielle de l'intérêt général semble susceptible d'aider à dégager une légitimité nouvelle pour les actions publiques, à fabriquer de la citoyenneté, voire de la citoyenneté. Et François Ascher estime qu'il faut introduire plus de « procédural », non seulement dans les pratiques, car il y en a déjà un peu, mais aussi dans les institutions et les règles juridiques. Il souligne la pauvreté des formules françaises d'enquête publique, la faiblesse des pratiques de conciliation, le peu d'intérêt pour les solutions de compromis et le poids écrasant des procédures majoritaires. Il s'agit d'un cercle vicieux : d'un côté, cette situation ne favorise pas une démocratie plus participative et plus consultative ; en retour, l'absence d'une mobilisation continue des habitants (en dehors des actions d'opposition, à caractère défensif) conforte une démocratie presque exclusivement représentative et « substantialiste ».

Redonner toute sa place à l'action publique en la remettant à sa place

Ainsi donc, l'État et plus généralement les autorités publiques à tous les niveaux continuent à avoir un rôle essentiel pour assurer l'équilibre et la cohésion de tout groupe humain, du micro-social aux enjeux planétaires, pour promouvoir l'intérêt général de la collectivité.

Pour autant, l'État n'est pas vertueux par nature. L'incapacité des différentes politiques publiques à pallier, depuis plus de trente-cinq ans, la montée du chômage et de la pauvreté a redonné vigueur aux vieilles interrogations sur l'efficacité des interventions publiques. Les critiques traditionnelles de l'intervention de l'État sont réapparues au grand jour : gaspillage, poids excessif des impôts, alourdissement des

les communes élaboraient des plans qui devaient être conformes avec le schéma directeur. L'emboîtement entre les intérêts généraux était « descendant ». Les fondements de cette approche centralisée et « descendante » de l'intérêt général ont des origines anciennes en France et reposaient sur deux types d'arguments : économique - les performances du tout étant censées être supérieures à la somme des performances des parties ; politique - si on donne du pouvoir aux unités de base, elles ne prennent pas en compte les enjeux d'échelles supérieures¹.

La crise actuelle montre le rôle essentiel que l'Union européenne peut et doit jouer pour assurer une maîtrise de la mondialisation économique, sociale, financière, environnementale. Mais il ne s'agit pas de rêver à un super-Etat européen, qui viendrait résoudre les problèmes en lieu et place des États-nation. Il faut décliner de manière créative le principe de subsidiarité, qui veut que chaque instance publique, chaque niveau d'organisation collective ait - et n'ait que - comme compétences et responsabilités celles qu'elle est plus efficace à avoir et conduire que les autres agissant séparément². Il faut penser l'Union européenne en emboîtement avec le local, le régional et le national et comme acteur à même de jouer un rôle structurant dans la mondialisation.

La seconde question est celle de l'emboîtement des échelles temporelles. Comment concilier entre des intérêts généraux à court, moyen et à long terme ? Dans quelle mesure l'intérêt général à très long terme, celui des générations futures, peut-il primer sur l'intérêt général des générations actuelles ? François Ascher montre qu'en matière de planification urbaine la démarche étatique traditionnelle, qui allait du plus général au plus particulier, inscrivait les intérêts locaux à court terme dans le cadre fixé par les intérêts d'échelle supérieure à plus long terme. L'arbitrage se heurte désormais à des difficultés croissantes tenant aux mutations sociétales et à la crise des systèmes de références. Cette mise en cause de la définition de l'intérêt collectif mine les modalités locales de la citoyenneté et handicape la formation d'une citoyenneté.

Se trouve ainsi directement reposée la question du rapport entre le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel. Le contexte idéologique

1 ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 1995.

2 MILLON-DELSOL Chantal, *Le principe de subsidiarité*. PUF, 1993.

rationalité technico-économique est contestée par l'existence d'autres critères, comme la protection de l'environnement, l'écologie, le changement climatique, la prise en compte des générations futures ; l'augmentation des niveaux d'information et de culture, qui débouche sur des demandes de maîtrise, de participation, de démocratie, de contre-pouvoirs, de prise en compte de la société civile. Il y a donc panne de construction de l'intérêt général.

Relégitimer l'action publique implique de prendre en compte l'ensemble des rapports des instances publiques et de la société. Ainsi, au contraire de la plupart des analyses et théories qui posent l'État soit comme séparé, soit comme fusionné par rapport à la société, c'est en termes d'unité contradictoire que ces rapports doivent être appréhendés, en prenant en compte l'État comme élément du système, avec son autonomie comme partie d'un tout et ses relations dialectiques avec celui-ci¹. Par la multitude de ses rouages et institutions, politiques et administratifs, par la multiplicité de ses interventions, ponctuelles ou globales, l'État est profondément immergé dans la société ; l'un et l'autre sont étroitement imbriqués².

L'enjeu est aujourd'hui de concevoir un nouveau cadre accepté de définition de l'intérêt général, agrégeant, d'une part, le local, le régional, le national et l'euro-péen ; d'autre part, le court, le moyen et le long terme ; par ailleurs, le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel.

Cette problématique pose d'abord la question de l'emboîtement des intérêts généraux d'échelles spatiales différentes. Comment trancher entre différents « intérêts collectifs » territoriaux (communaux, départements, régionaux), l'intérêt général national, et l'intérêt général européen, étant entendu que toutes ces échelles disposent d'institutions ayant une légitimité propre ? Pour la tradition française, juridiquement il n'y avait d'intérêt général que national, et en cas de conflit d'intérêts collectifs entre collectivités d'échelles différentes, l'intérêt de l'échelle la plus grande primait en principe sur l'intérêt collectif le plus petit. François Ascher montre ainsi que dans le domaine de l'urbanisme, le schéma directeur était autrefois conçu sous la conduite de l'État dont les priorités propres définissaient le cadre de son « élaboration conjointe » avec les communes. Ensuite,

1 BAUBY Pierre, *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

2 MONNIER Lionel et THIRY Bernard (Eds.), *Mutations structurelles et intérêt général*, De Boeck 1997.

d'hier et même davantage, la volonté de préserver, voire d'étendre, cette autonomie. En témoignent la renaissance du local, le redéploiement du mouvement associatif, le développement des réseaux sociaux, l'expression d'une individualité sociale, ou l'écho qu'ont pu rencontrer les thèses autogestionnaires ou écologistes, mais aussi *a contrario* les facteurs de crise qui affectent les grandes organisations ou la tendance à la progression de l'abstentionnisme électoral, tant lors des consultations politiques que lors des scrutins professionnels. Les appels à la prise en compte et au respect de la diversité des aspirations, intérêts et expériences, des identités, des aspirations, des liens à la réalité, s'expriment avec une force qui gagne en intensité.

Refonder l'intérêt général

Les responsabilités de l'Etat et de toute autorité publique ne sont pas uniquement économiques. Ils ont, on l'a vu, à assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de la société. Ils sont garants de l'identité collective, de l'intérêt commun ou général de la collectivité.

Cela implique d'élargir l'horizon à une dimension stratégique de reproduction à plus long terme de la société.

L'intérêt général s'est longtemps défini en France dans un cadre qui faisait l'objet d'un large consensus, même si son contenu offrait matière à de nombreux affrontements, en particulier au plan politique : par et au niveau de l'Etat-nation, de manière centralisée, avec une place déterminante donnée au politique ; sur la base de la rationalité technico-économique portée par les grands corps techniques et administratifs ; avec primat de l'intérêt national sur les autres niveaux (emboîtement descendant) et soumission acceptée, en dehors d'explosions, des intérêts particuliers.

Ce cadre traditionnel de définition de l'intérêt général en France apparaît aujourd'hui fortement déstabilisé du fait de la conjonction de plusieurs facteurs : l'Etat-nation est écartelé entre, d'un côté, la construction européenne et l'internationalisation, de l'autre, la montée du « local », la décentralisation et le recentrage sur le microsocial ; d'une part, les économies et sociétés sont de plus en plus interdépendantes, d'autre part, les intérêts locaux ou particuliers n'acceptent plus, sans avoir leur mot à dire, de se soumettre à un intérêt « supérieur » ; la

restitue le caractère dynamique propre à l'analyse en termes d'unité contradictoire.

L'État n'est pas un instrument placé au-dessus de la société, manipulable à satiété, mais le lieu où convergent les pressions sociales, où s'institutionnalisent et se régulent les différentes contradictions de la société. Il est en interactions étroites et multiples avec l'ensemble du corps social, produit des rapports de forces qui s'y exercent, en même temps que perméable à ceux-ci. La redéfinition de l'État et de ses rapports à la société suppose de mettre l'accent sur ses fonctions stratégiques, en concentrant et en déployant ses initiatives et interventions sur toutes les grandes questions qui conditionnent l'avenir et la cohésion, à moyen et long termes, de la société, en interface avec d'une part la société civile et d'autre part l'Europe et l'internationalisation. On peut faire référence au concept d'hégémonie tel que défini par Gramsci pour rendre compte du consentement obtenu par les classes dirigeantes, de leur direction idéologique et politique acceptée, de l'intégration sociale qu'elles réalisent, des alliances de classes qui se nouent dans l'État, du fait que l'État fonctionne au consensus et pas seulement à la domination, de la nécessité pour l'État de tenir compte des intérêts des classes dominées, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte¹.

Pour autant, les crises sociales et les crises politiques montrent l'incapacité de l'État, comme de chacune des collectivités publiques à tous les niveaux, de se faire l'intégrateur-rationalisateur intégral de la société. Bruno Jobert et Pierre Muller ont montré que le mode français traditionnel de médiation sociale favorise l'institutionnalisation sectorielle des relations État-société, s'accompagne d'une faiblesse marquée des grandes organisations interprofessionnelles et facilite la formation de compromis sociaux partiels et fragmentaires dont la mise en cohérence reste incertaine ; le foisonnement de ces compromis fragmentaires est un obstacle sérieux à la définition d'une direction commune à l'ensemble de l'action publique². Aujourd'hui, si le microsocial, les individus, les groupes sociétaux sont reliés aux instances publiques de multiples façons, ils n'en disposent pas moins d'une réelle autonomie. Outre les « demandes d'État » qu'ils expriment régulièrement, tout particulièrement en France, ils manifestent, aujourd'hui sans doute différemment

1 GRAMSCI Antonio, Œuvres choisies, Editions sociales, 1959.

2 JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'État en actions, politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987.

d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt général. Ainsi, on ne comprend pas les rapports sociaux dans les entreprises si l'on ne prend pas en compte l'existence à la fois d'une part d'intérêts opposés entre ouvriers-salariés et patrons-détenteurs du capital, d'autre part d'un intérêt commun de toutes les composantes de l'entreprise par rapport à l'extérieur. De même, si les gouvernés acceptent d'obéir aux gouvernants, ce n'est pas seulement parce que ces derniers disposent de moyens de coercition, mais aussi parce que les gouvernés ont le sentiment que les gouvernants agissent peu ou prou pour le bien de tous.

Construire cet intérêt collectif de groupe (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de l'État) implique de prendre en compte la diversité des intérêts et aspirations qui s'expriment, d'en organiser de manière interactive la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population. La collectivité publique a la responsabilité d'organiser l'expression de l'ensemble des contradictions - ou plutôt des unités contradictoires - présentes dans le groupe concerné : entre individuel et socialisé, consommateur et citoyen, marchand et non-marchand, économique, social et culturel, local, régional, national, européen et planétaire, etc.

Dès lors, la principale caractéristique de la logique spécifique de l'instance publique par rapport à la logique d'ensemble du système tient à sa capacité d'appréhender, de prendre en compte et d'articuler les différentes contradictions qui travaillent la société et son insertion dans l'internationalisation ; de mettre en œuvre des processus de régulation de ce réseau de contradictions, sur la base des rapports de forces qui s'expriment ; ce qui lui permet tout à la fois de résoudre ou de dépasser certaines d'entre elles, d'en intégrer la plupart, dans un projet, des orientations, une vision à moyen et/ou long terme d'organisation, de cohésion économique, sociale, territoriale et politique, de contrôle et de reproduction (élargie) de la société, ce dont me semble rendre compte le concept d'« État-stratège »¹. Car le terme de « stratégie » met l'accent sur la combinaison de facteurs différents, sur des orientations générales, sur la souplesse et l'adaptabilité, sur les interactions, sur le long terme. Il écarte toute forme de mécanisme ou d'instrumentalisme et

1 BAUBY Pierre, *L'Etat stratège*, Les Éditions ouvrières, 1991.

la violence légitime »). La représentation de l'État comme « garant de l'intérêt général » ne relève pas seulement de l'« idéologie ».

Les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux.

En même temps, cela suppose la reconnaissance de l'individu comme sujet, de la légitimité de ses intérêts particuliers, de l'égalité de ses droits et devoirs. Une réelle pacification implique, dans tous les domaines, l'existence de formes d'expression et de modes de régulation de la conflictualité présente dans tout groupe comme dans chaque individu ; la violence n'est le plus souvent que le mode antagoniste d'expression de différences, voire de contradictions, qui se sont accumulées faute de pouvoir s'exprimer et se résoudre.

Historiquement, la construction de l'État-nation a signifié le dépassement des loyalismes particuliers dans un collectif, la « nation », projection qui permet à l'individu de se vivre comme membre d'un tout – et en même temps comme opposé à d'autres communautés, et une certaine garantie de l'intérêt général, en tant qu'accès de tous à des droits fondamentaux et à certains services assurés.

Ainsi, la légitimité de l'intervention de toute instance publique repose sur l'essence de sa fonction dans la société, comme garant de l'intérêt commun ou général, du bien-être et de la paix civile de la collectivité humaine ainsi constituée, qui repose sur un « tryptique » :

- la garantie des droits fondamentaux de chaque habitant,
- les solidarités nécessaires pour assurer la cohésion économique, sociale et territoriale,
- la préparation du long terme, ce que l'on appelle aujourd'hui un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

À chaque niveau d'organisation des hommes, il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité

tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent.

Nous devons à Thomas Hobbes (1588-1679) une première définition du lien social, l'affirmation de la vie comme bien commun et de sa conservation comme intérêt de tous ; le passage de la guerre à la paix est passage de l'état de nature à la société civile. C'est pourquoi les hommes se sont dotés d'un « tiers », une autorité publique, puis un État..., pour fonder et garantir les conditions de la vie en commun de tout groupe, et qui est reconnu comme légitime par les hommes, bien qu'étant réducteur, par nature, de la liberté individuelle de chacun¹. Tout groupe social (du plus petit groupe microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de la « société » ou de l'État) a un intérêt collectif de groupe, dont le fondement est d'éviter le combat permanent ; la volonté de vivre ensemble implique la pacification, des règles de vie en commun.

Par delà l'opposition entre les intérêts des individus et entre ceux de chaque individu et du groupe, l'intérêt de chacun ne repose pas seulement sur l'exacerbation de ses propres intérêts, mais aussi sur la pacification du groupe. Tout groupe est unité contradictoire entre conflits et intégration sociétale, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte (le « monopole de

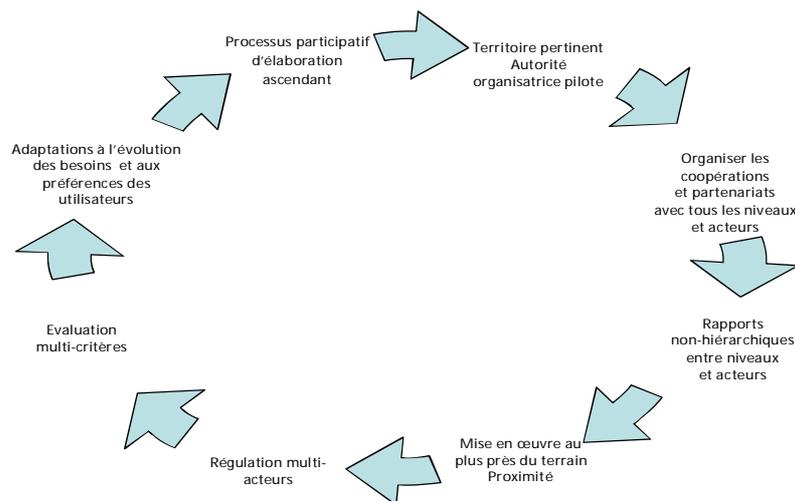
¹ « ... enfin l'accord entre ces créatures est naturel, alors que celui des hommes, venant seulement des conventions, est artificiel : aussi n'est-il pas étonnant qu'il faille quelque chose d'autre, en sus de la convention, pour rendre leur accord constant et durable ; cette autre chose est un pouvoir commun qui les tient en respect et dirige leurs actions en vue de l'avantage commun.

« La seule façon d'ériger un tel pouvoir commun, apte à défendre les gens de l'attaque des étrangers et des torts qu'ils pourraient se faire les uns aux autres, et ainsi à les protéger de telle sorte que par leur industrie et par les productions de la terre, ils puissent se nourrir et vivre satisfaits, c'est de confier tout leur pouvoir et toute leur force à un seul homme, ou à une seule assemblée, qui puissent réduire toutes leurs volontés, par la règle de la majorité, en une seule volonté. Cela revient à dire : désigner un homme, ou une assemblée, pour assumer leur personnalité ; et que chacun s'avoue et se reconnaisse comme l'auteur de tout ce qu'aura fait ou fait faire, quant aux choses qui concernent la paix et la sécurité commune, celui qui a assumé leur personnalité, que chacun soumette sa volonté et son jugement à la volonté et au jugement de cet homme ou de cette assemblée. Cela va plus loin que le consensus, ou concorde : il s'agit d'une unité réelle de tous en une seule et même personne, unité réalisée par une convention de chacun avec chacun passée de telle sorte que c'est comme si chacun disait à chacun : j'autorise cet homme ou cette assemblée, je lui abandonne mon droit de me gouverner moi-même, à cette condition que tu lui abandonnes ton droit et que tu autorises toutes ses actions de la même manière. Cela fait, la multitude ainsi unie en une seule personne est appelée une RÉPUBLIQUE, en latin CIVITAS ; Telle est la génération de ce grand LEVIATHAN, ou plutôt pour en parler avec plus de révérence, de ce dieu mortel, auquel nous devons, sous le Dieu immortel, notre paix et notre protection ». HOBBS Thomas, *Léviathan*, Sirey, 1971.

basis;

- organising cooperation and partnerships between the organising authority with all other levels and actors (stakeholders);
- implementing non-hierarchical cooperation relationships between all levels and with all sectors;
- locating service operations as close as possible to users, according to the principle of proximity;
- regulation and control based on the participation of all stakeholders;
- the development of multiple criteria and multi-actor evaluation processes;
- adaptation to evolving user needs and preferences.

This process is circular and continuous.

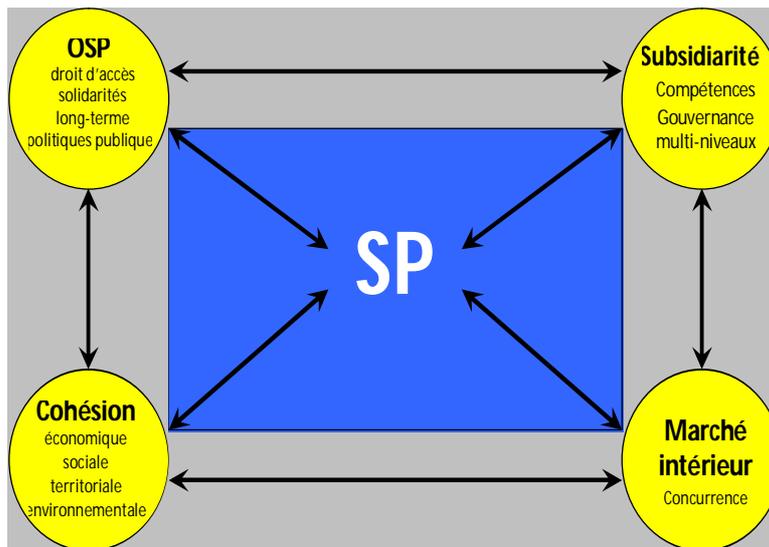


L'action publique

L'action publique s'est construite dans l'histoire longue dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de chaque collectivité humaine, ce que le marché seul ne permettait pas.

L'homme est à la fois, de manière indissociable, un individu et un être social. Si chacun ne recherchait que ses propres intérêts individuels, égoïstes en quelques sorte, la vie se réduirait au combat permanent de chacun contre chacun et contre

Ces tensions, que je propose de refléter dans un « carré magique », marquent et marqueront le devenir des services publics dans l'Union européenne, tant celle-ci est indissociablement unité et diversité.



Refonder conception fonctionnelle : objectifs, finalités

Répondre aux besoins

Organiser leur expression

We understand governance of local basic services as being neither linear nor hierarchical, but rather circular and based on partnership.

It involves combining:

- organizing the systematic and regular expression of needs, and using them to define service objectives and tasks through a participative, "bottom-up" process;
- defining the optimal geographical areas and organizing authorities responsible for "driving" the service governance process on a case by case

l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées... Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales... ».

délégué, etc.

7. Ces définitions doivent clairement établir des normes de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

8. Les règles de concurrence et de marché intérieur ne s'appliquent que si elles ne font pas obstacle, en droit ou en fait, à l'accomplissement de leur mission particulière.

9. Les États membres ont la liberté de choix du type de propriété des entreprises (principe de neutralité).

10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la CJUE.

Tensions

Les services publics ou d'intérêt général sont au centre de tensions multiples et complexes entre :

- achèvement d'un marché intérieur européen souvent idéalisé, tant les services publics sont ancrés dans des territoires précis, avec des objectifs spécifiques,

- obligations de service public, qui concrétisent de manière générale et pour chaque secteur précis les « missions particulières » que les autorités publiques définissent pour mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'elles portent,

- le principe de subsidiarité et donc le partage de compétences entre les échelons européen, nationaux, régionaux et locaux, afin de répondre le plus finement possible aux situations et aux besoins, tout en contribuant aux solidarités nationales et européenne,

- l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale, qui est celui de l'Union européenne, comme le précise en particulier l'article 174 du traité de fonctionnement de l'UE¹.

¹ « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale

En Europe, des valeurs communes

1997 Amsterdam

Lisbonne...

**SIG : L'acquis européen avec le traité de Lisbonne**

1. Les États membres (les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de financer les SIG.
2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'UE.
3. Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).
4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).
5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, s'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.
6. Les États membres ont le libre choix des modes de gestion : interne, « in house »,

économique général se réfèrent aux seuls services de nature économique.

Apparaît ainsi clairement que cette expression rend compte de la seule conception commune aux pays européens, la conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les objectifs, missions et finalités, l'intérêt général, et non sur la conception organique et sur le mode de propriété des acteurs.

Au sein même des diversités existant en Europe, l'analyse montre une profonde unité : dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs qui fondent le trépied de légitimité des SIG :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- mettre en œuvre des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental,.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et sont une valeur commune de l'Union européenne. Les services publics (ou leur équivalent) représentent un élément clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché ».

Valeurs, objectifs et gouvernance des services publics :**refonder l'action publique****Pierre Bauby¹****Diversité et unité des services publics**

On retrouve le même type de diversités en Europe. Les échelons territoriaux compétents ne sont pas les mêmes selon les secteurs, entre le local, le régional et le national ; les activités concernées peuvent avoir un caractère marchand ou pas ; les modes d'organisation peuvent relever de différents types d'acteurs, public, mixte, privé ou associatif ; les doctrines sont plus ou moins formalisées.

De plus, les termes et concepts utilisés, qui reflètent des construits historiques, des cultures nationales et des conceptions politico-idéologiques, sont différents et n'ont pas nécessairement leur équivalence. Le terme anglais de « *public service* » n'a pas le même contenu et le même champ que « service public » ; en allemand, l'expression considérée comme équivalente - « *Daseinsvorsorge* » - n'a ni le même sens, ni le même contenu conceptuel ; il n'y pas dans d'autres langues d'équivalent univoque.

Si la construction européenne a été amenée à inventer des termes comme « services d'intérêt général » (SIG), « services d'intérêt économique général » (SIEG), « services non économiques d'intérêt général » (SNEIG), « services sociaux d'intérêt général » (SSIG), c'est pour arriver progressivement à parler un langage commun, préalable pour construire une conception communautaire. L'expression SIEG date d'ailleurs du traité de Rome de 1957.

Il n'en existe pas aujourd'hui de définition stabilisée, mais on convient que les services d'intérêt général recouvrent les services économiques et non économiques que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public et que les services d'intérêt

¹ Chercheur et enseignant en sciences politiques (Sciences Po. Paris, Université Paris 8), spécialiste des services publics (services d'intérêt général) et de l'action publique. Expert auprès de l'Intergroupe Services publics du Parlement européen, auprès du Comité économique et social européen (CESE) sur les services d'intérêt général et participe aux travaux de plusieurs réseaux européens. Auteur de plusieurs ouvrages, en particulier *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencePo, Paris, 2011 ; *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Bruxelles, 2010.