

QUALITE DU SERVICE PUBLIC : COMPOSANTE ESSENTIELLE DU MARKETING PUBLIC

Driss ALAOUI ISMAILI (*)

La notion de "service public" est la notion-clé du droit administratif, elle détermine aussi bien la sphère de compétences des autorités administratives que la finalité de leurs actions.

C'est pourquoi cette notion est quasiment la plus utilisée, mais en même temps, elle est la plus controversée : une controverse sur son contenu, ses formes voire sur son utilité.

Le service public est une notion vieille, mais elle ne cesse de recevoir des soubresauts de rajeunissement, d'adaptation et de remise en cause ; et à force d'en parler, certains se poseraient même la question de savoir s'il reste encore quelque chose à dire à ce propos.

En fait, la querelle et la polémique sur le service public continueront à occuper le devant de la scène politico-administrative aussi longtemps que l'Administration en particulier, et l'Etat en général existent. Il n'est donc pas étonnant de voir la notion de service public toujours en gestation, à la recherche de sa propre identité, de son propre statut; car il est clair que le droit aujourd'hui ne connaît pas une mais plusieurs notions de service public, à tel point que l'on parle légitimement d'un label service public et non d'une catégorie juridique bien définie.

Quoi qu'il en soit, et en dehors de la difficulté de cerner avec précision l'acception juridique de la notion de "service public", celui-ci en tant qu'activité assumée directement ou indirectement par l'Administration, a connu et continue à connaître, encore des hauts et des bas, passant de l'essor au déclin et puis à la relance.

(*) Président de l'Association des Lauréats de l'Ecole Nationale d'Administration Publique du Maroc

Cette mutation rend la tâche de l'Administration très peu aisée car la société ne comprend pas qu'une administration puisse être défaillante dans l'exécution de la mission qui lui incombe, voire la mission dont la société exige l'accomplissement de la part de l'Etat.

Je m'efforcerai donc à travers cet exposé de mettre en lumière cette tension latente et parfois ouverte entre l'Etat et la société dont l'enjeu est la qualité du service public.

Pour ce faire, il me paraît nécessaire de donner un aperçu sommaire sur la définition du service public, avant de tenter de tracer l'évolution de ce qu'on a convenu d'appeler "la crise du service public".

1-POUR UNE APPROCHE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC:

On a pu dire à juste raison (Chevallier: le Service public . PUF, 1987, p.3) que "la notion de service public est saturée de significations multiples qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant".

S'il en est ainsi, c'est parce que la notion de service public est fréquemment utilisée par la jurisprudence, la doctrine et les discours politiques au point que chacun lui donne un sens propre qui n'a que peu de relations avec son acception primaire.

Le problème de la définition semble devenir de plus en plus épineux, à cause des nouveaux aspects de l'action des pouvoirs publics, et de l'évolution caractéristique des relations Etat-Société, voire Etat-individus.

Définir le service public, c'est en quelque sorte, "chercher un couteau sans manche auquel on aurait ôté la lame", car en effet, il est pratiquement impossible de donner une définition précise et définitive que l'on pourrait appliquer à n'importe quel service public. De là, un premier constat: l'ambiguïté de la notion.

Par ailleurs, et c'est le deuxième constat, le service public n'est plus une entité homogène, c'est une notion composite aussi bien dans sa consistance que dans les modalités de sa gestion, avec tout ce que cette hétérogénéité implique comme conséquences juridiques et pratiques.

A-Ambiguïté de la notion

Qui de nous, serviteurs de l'Administration ou simples administrés, n'utilise pas le terme service public, soit pour parler des structures, soit pour critiquer leur fonctionnement, soit pour légitimer leur action? On parle bien de l'Etat comme un ensemble de services publics; du Ministère des Travaux Publics comme un grand service public; on proteste bien contre le manque de "sens" et de "l'esprit de service public", mais que veut-on dire en fait par service public ?

A travers les exemples que j'ai cités, on pourrait doré et déjà déceler un premier aspect de l'ambiguïté, c'est que le service public désigne autant l'activité que la structure organique assumant cette activité. Bien plus, le S.P. est parfois utilisé dans une acception d'éthique ou de morale administrative, voire d'idéologie, et l'on a pu dire à ce propos (chevallier op.cit, p.4) que: "Le S.P. est une notion complexe, dans laquelle se mélangent de manière indiscernable, indissociable et indissoluble, le réel et le mythe, soudés par le ciment du droit".

Cette imbrication de l'"existant et du" mythifié" est due, en partie, au silence des textes, lesquels ne comportent pas de précision sur la notion, mais, force est de reconnaître que cette définition, à supposer que cette précision eût jamais existée, elle n'aurait rien changé au problème, puisque de toutes les manières, elle est condamnée au changement, voire à des remises en cause perpétuelles, en fonction de l'évolution des rapports Etat-Société.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater l'hésitation doctrinale sur cette question, et la latitude réservée au juge administratif d'en fixer et d'en rectifier le contenu, parfois timidement, parfois de façon téméraire.

1- Les positions jurisprudentielles:

Bien que la notion de S.P. faisait depuis longtemps partie du jargon juridique, ce n'est qu'à une époque relativement récente qu'elle a engendré des conséquences juridiques précises, à savoir l'application d'un certain régime. Le point de départ de cette évolution doit être recherché dans le célèbre arrêt du Tribunal des conflits français dit-arrêt Blanco en date du 8 février 1873, dans lequel ce tribunal a estimé que la responsabilité de l'Etat doit être appréciée selon des règles exorbitantes du droit commun, dès lors que le litige porte sur un service public.

Cet arrêt a constitué un revirement jurisprudentiel important, puisqu'il a inauguré l'abandon partiel du critère de "puissance publique" comme base de l'application du droit administratif et de la détermination de la sphère de compétence du juge administratif.

La jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, a par la suite confirmé, à quelques exceptions près cette position, mais sans pour autant établir l'essence même de ce qu'est, ou de ce qui est "le service public".

On a même pu remarquer que cette notion a été appliquée à des activités qui ne relevaient pas, organiquement, des pouvoirs publics, en l'occurrence, celles que l'on a convenu d'appeler les services publics "virtuels". De même, le qualificatif "S.P" a été attribué à des organismes dont on peut difficilement qualifier l'activité d'intérêt général (Les ordres professionnels par exemple).

Il ne me semble pas opportun de vous introduire dans un labyrinthe de polémique "juridiciste" en vous rapportant les arrêts portant sur la question. Je voudrais simplement vous dire que le juge marocain a suivi le raisonnement français, encouragé dans cette entreprise par la similitude de la philosophie juridique et des textes dans les deux pays.

Mais en dehors du tâtonnement du juge à l'égard de son recours à la notion de service public pour justifier, et parfois décliner sa compétence de statuer sur un litige donné, en soumettant ce litige au régime de droit public, soit au régime de droit privé, force est de reconnaître qu'il n'a pas tranché la question de la définition de ce fameux S.P., et certains ont pu dire (Waline: Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique, Mél. Dabin, 1963, p.335) "nous ne savons pas ce qu'est exactement" le "S.P. parce que la jurisprudence ne veut pas le dire, car son abstention est consciente et systématique... on ne peut pas donner d'autres définitions du service public que l'une de celles-ci: toute activité que les jurisprudences du tribunal des conflits, du conseil d'Etat et de la cour de cassation sont d'accord pour qualifier S.P., ou que ces mêmes juridiction estiment devoir être régies par le droit public".

Pour d'autres, "c'est la conviction du juge qui fait le service public. Une conviction fondée sur une pensée éminemment subjective, d'éléments quantitatifs et qualitatifs ... L'imprécision de la notion n'est ni tolérée, ni subie par le juge, mais bien voulue par lui" (L.Nigard. A propos de la notion de S.P.: un juge qui veut gouverner, D 1964, chr XXI).

En effet, et sauf dans les cas où le législateur affirme expressément qu'une activité est un S.P. c'est le juge qui détient le pouvoir de le faire, d'autant plus que le droit administratif en général est un droit éminemment jurisprudentiel.

Aussi, n'est-il pas étonnant de voir la doctrine hésiter à son tour à présenter un schéma cohérent de ce qu'est le S.P., attendant que le juge se prononce sur une affaire déterminée pour revoir et rectifier les positions qu'elle aurait prises à ce propos.

2- L'hésitation doctrinale:

La position de la doctrine a d'une manière générale, suivi l'évolution de la position jurisprudentielle en la matière, mais surtout celle de la nature des rapports Etat-Société.

La tâche de la doctrine était relativement aisée lorsque l'Etat s'occupait seulement des tâches qualifiées de souveraineté, (justice, armée, diplomatie) ou pour utiliser la terminologie consacrée, lorsque l'Etat était un simple gendarme qui ne faisait qu'assurer des missions qu'il serait inconcevable de céder à un tiers.

Pendant cette phase, la question du S.P. ne se posait pratiquement pas, puisque les services publics étaient limités en nombre, et facilement identifiables, et l'on pouvait dire que le S.P. est toute activité assumée par l'Etat dans l'intérêt de la nation.

Or, devant l'évolution socio-économique et les crises ponctuelles, l'Etat s'est trouvé forcé d'intervenir dans des domaines qui étaient auparavant réservés aux particuliers, à cause de la défaillance de ces derniers devant certaines activités dites sociales ou à grand risque économique. C'est à ce moment-là que l'on a assisté à l'émergence de nouveaux types d'activités qualifiées de S.P. et qui n'ont pas de liens avec les services publics classiques imprégnés par le sceau de la puissance publique.

Mais l'évolution ne s'arrête pas là, car il est des missions assumées par le privé, indépendamment de toute délégation de la part de l'Etat, et que le juge a qualifié de missions de service public.

La conséquence sur le plan juridique, c'est que le service public a connu une véritable mutation caractérisée par les traits suivants:

- Toute activité administrative ne constitue pas nécessairement un service public;
- Les activités administratives qualifiées de service public ne sont plus toutes soumises à un régime de droit public;

- Des activités de certains particuliers peuvent bénéficier de la qualité de "service public" lorsqu'elles présentent un intérêt général reconnu.

C'est pourquoi, la doctrine a essayé de trouver un critère de détermination du service public, en se basant soit sur le critère organique soit sur le critère fonctionnel.

a- Le critère organique.

Selon cette conception, le service public est une activité d'intérêt général prise en charge par l'Administration, par conséquent non seulement toute activité administrative constitue en principe un service public, mais encore seule une activité administrative peut constituer un service public. La notion de service public est donc aussi étendue que l'activité des pouvoirs publics et coïncide exactement avec elle. La référence à une personne administrative suffisait à elle seule pour détecter un service public, d'autant plus que cette idée comportait tacitement le postulat du but d'intérêt général. En effet, on n'admettait pas que l'action des pouvoirs publics puisse avoir d'autres finalités que celle de l'intérêt public

Or, si cette position convenait parfaitement à la phase de l'Etat-gendarme, il n'en est pas de même après que l'Etat commença à s'immiscer dans des domaines que l'on ne considérait pas auparavant comme relevant de sa compétence, et après que le secteur privé commença à prendre part à la prise en charge de mission de S.P. Il a fallu donc revoir cette position, en la tempérant par le recours au critère matériel.

b- Le critère matériel:

Selon ce critère, ce n'est pas l'autorité gestionnaire qui compte le plus, mais les règles de gestion et le but poursuivi. Ainsi, constitue un service public toute activité reconnue d'intérêt général dont l'exécution est soumise à certaines sujétions et comportant certaines prérogatives dites de droit public, le tout sous le contrôle de l'Administration.

Il s'agit donc de chercher, cas par cas, les indices révélateurs du service public, et non pas raisonner dans l'abstrait à propos d'une structure ou d'une activité.

Cependant, malgré l'attrait de ce critère, le débat sur la notion de service public est loin d'être clos, et la notion reste ambiguë, sauf pour ce qui est du but poursuivi, à savoir l'intérêt général.

B- Hétérogénéité de la notion

Cette hétérogénéité se manifeste sur deux plans: celui des variantes de la notion, et celui des modes de gestion.

1- hétérogénéité des variantes du service public.

Le service public n'est pas une catégorie unique ou unifiée, car il comporte au moins deux variantes:

a - Le service public administratif, ce genre de service public ne peut être défini que par opposition au service public industriel et commercial. Mais on peut l'identifier grâce à certaines de ses caractéristiques dont notamment:

-Le service public administratif est en principe géré directement par l'Administration;

- Le service public administratif est soumis dans sa quasi-intégralité au régime de droit public;

- Le personnel du service public administratif est en principe géré par le statut de la fonction publique.

b- Le service public industriel et commercial.

Ce genre de service public exige la réunion de trois conditions:

- Condition relative à l'objet du service: Cet objet est économique (production ou échange);

- Condition relative au mode de financement: Le S.P.I.C est principalement alimenté par des redevances perçues sur les usagers, et non par des recettes fiscales;

- Condition relative aux modalités d'organisation et de fonctionnement: Le S.P.I.C n'est que partiellement soumis au régime de droit administratif, qu'il s'agisse de sa gestion, de son patrimoine, de son personnel ou de son contentieux.

En tout état de cause, qu'il s'agisse du SPA ou du SPIC, le service public en général peut faire l'objet de différents procédés de gestion qui accentuent encore son caractère hétérogène.

2- Diversité des modes de gestion des services publics.

Très brièvement, on peut résumer ces modes de gestion comme suit:

- La régie: c'est l'exploitation du service public directement par la personne publique dont il dépend;

- L'établissement public: c'est l'exploitation du service public par une personne publique bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière;

- La concession: c'est un procédé consistant à confier la gestion du service public à un particulier, en contrepartie de redevances qu'il perçoit sur les usagers bénéficiant de ses prestations.

Au terme de cette tentative de cerner la notion de service public on s'est aperçu que cette notion est difficile à appréhender, qu'elle est hétérogène et ambivalente. Dès lors, on peut se demander s'il y a une sorte de dénominateur commun des services publics qui leur donnerait au moins l'apparence de l'unité.

C- Les principes communs aux services publics

Bien que chaque service public a ses règles particulières, il en existe trois qui sont communes à tous les types de services publics : la continuité, l'égalité, et la mutabilité.

1- La continuité

En raison de l'attribut "intérêt général" attaché à l'activité des services publics, ces derniers doivent fonctionner de manière continue, afin que la société ne souffre pas d'une éventuelle interruption de leur prestation.

Ce principe a, sur le plan juridique, les conséquences suivantes:

- L'interdiction d'interrompre le service, sauf pour le cas de force majeure, qu'il s'agisse de la régie ou de la concession;
- Réglementation sévère, voire interdiction de la grève des fonctionnaires du service public;

2- Le principe d'égalité des usagers devant le service public ce principe est non seulement un principe général de droit, mais un principe constitutionnel découlant de l'égalité devant la loi. Il a pour effet d'interdire toute discrimination entre les usagers se trouvant dans des situations identiques par rapport au service public.

Le service public doit donc présenter toutes les garanties de neutralité et ne présenter aucun signe de favoritisme à l'égard d'un individu ou d'une certaine catégorie d'usagers.

3- Le principe de mutabilité.

En raison de l'évolution du contenu de l'intérêt général, et des exigences particulières d'une bonne prestation, l'Administration est habilitée, et parfois obligée de prendre toutes les mesures d'adaptation du service public à son environnement.

Ainsi, le principe de la continuité ne signifie pas la stagnation et n'empêche pas l'évolution du service public. Le principe de mutabilité a divers aspects :

– L’usager peut se voir imposer des modifications dans le fonctionnement du service public, lorsque celles-ci sont imposées dans l’intérêt général. Il en va de même pour le personnel du service public;

– Le cocontractant de l’Administration doit exécuter et subir les modifications apportées par l’Administration aux clauses du contrat, sous réserve de son droit à l’équilibre financier;

– L’Administration peut être tenue pour fautive si elle n’adapte pas le service ou refuse de l’adapter aux nouvelles circonstances affectant son fonctionnement.

Faut-il enfin parler du principe de la gratuité des prestations du service public ? Il me semble que cette question est déjà dépassée, puisque la gratuité tend de plus en plus à disparaître, et la tendance est de faire payer l’usager ou au moins de le faire participer aux charges du service public.

Telles étaient les grandes lignes de l’approche de la notion juridique de service public dont il ressort qu’il faut retenir trois idées principales :

- Le service public est une activité d’intérêt général;
- Le service public est une activité assurée par l’Administration ou sous son contrôle étroit;
- Le service public est une notion mouvante et en perpétuelle mutation.

II- Le déclin du service public:

L’avènement du service public comme on l’a vu, a marqué un changement fondamental dans la conception de l’Etat jusqu’alors dominée par l’idée de “puissance publique “ou de “souveraineté”. De là, l’Etat n’apparaît plus comme une puissance inconditionnée et irrésistible, trouvant en elle-même son propre titre de légitimité, mais encore comme une institution mise au service de certaines fins et assujettie aux impératifs de sa fonction (Chevallier : le service public, op.cit.p.7).

Ce changement dans la qualité et la finalité de l'action de l'Etat a forcé ce dernier à intervenir dans plusieurs domaines touchant et affectant directement la vie des citoyens. Paradoxalement, plus le champ d'intervention de l'Etat s'élargit, plus les revendications des administrés augmentent soit pour demander la satisfaction de nouveaux besoins, soit pour exiger la qualité des prestations, soit pour demander un recul de cette intervention au motif qu'elle est inutile, gênante ou malsaine.

Quoi qu'il en soit, le mythe d'un Etat omniprésent, infaillible et efficace commence à connaître un grand recul, et la légitimité intrinsèque de l'Etat en tant que puissance a cédé le terrain devant un autre type de légitimité, celui de répondre au bien-être et, à l'épanouissement et au bonheur des administrés.

Cette demande croissante adressée à l'Etat est due à plusieurs facteurs dont les principaux sont:

- la croyance que l'action de l'Etat est parfaite parce que motivée par la recherche de l'intérêt général;
- une méfiance vis-à-vis du secteur privé;
- une volonté politique de procéder à une répartition géographique équilibrée des investissements socio-économiques;
- la conviction que l'intervention de l'Etat est indispensable pour assurer les investissements d'infrastructures préalables, en vue de favoriser les conditions d'un décollage ultérieur de l'économie, auquel serait associé le secteur privé.

(Cf: R Belkahlia: "moins d'Etat, mieux d'Etat, la vie économique du 8/4/89).

Face à ce schéma, l'Etat, à force de vouloir "faire mieux" pour ses administrés, s'est trouvé entraîné de "faire plus", risquant par là d'empiéter sur des attributions qui ne sont pas les siennes.

Par ailleurs et en dehors de cet empiètement, l'Etat s'est vu accuser d'inefficacité et de gaspillage, et le service public si ardemment réclamé auparavant commence à être renié à cause de sa défaillance, et délaissé progressivement à cause du désengagement de l'Etat.

A- La défaillance du service public:

On assiste de plus en plus à voir le service public faire l'objet d'un véritable réquisitoire de la part des administrés qui l'accusent d'une défaillance par rapport à l'idéal dont ils se font.

En effet, dans le subconscient de l'administré le service public est une activité d'intérêt général mais qui tient en considération la situation particulière de chacun. Il doit trouver la solution adéquate à chaque demande, fut-elle individualisée. Or, au lieu de cette image, le citoyen a l'impression de s'adresser à une machine travaillant selon un programme préétabli, indépendamment de toutes considérations des situations particulières, la norme est la même pour tous, et les fonctionnaires sont là pour l'appliquer systématiquement, sans chercher à l'adapter aux cas qui se posent à eux, même s'ils estiment qu'elle est inopportune, inadéquate, voire injuste, d'où, le service public revêt un caractère abusivement impersonnel.

Pour atténuer les effets de cette image, l'on a pu arguer que le service public, en tant qu'activité au service du public a au moins le mérite de présenter des prestations à la portée des usagers, son but n'étant pas de réaliser un profit. Par contre, si l'entreprise privée est plus "humaine" dans son accueil et ses prestations, elle se fait rémunérer même sur cet effort d'accueil, et le prix de sa prestation se trouve largement plus élevé par rapport à celui de la prestation du service public.

Cependant, même cette allégation est aujourd'hui constatée et dans certains cas, niée, au motif que la prestation du service public est en réalité plus onéreuse, si l'on tient en compte les charges permanentes de son fonctionnement, et le gaspillage des deniers publics constitués par les prélèvements sur les citoyens. ces derniers acquittent donc un prix direct en tant qu'usagers et un prix indirect en tant que contribuables.

La polémique loin de s'arrêter là, s'élargit pour porter sur la base même du service public, à savoir ses principes fondamentaux.

1- L'impersonnalité de l'offre.

Dans son rapport sur le pari de la responsabilité, la commission "efficacité de l'Etat" a souligné "qu'un citoyen, contribuable, administré, usager, attend que l'on prenne en considération sa situation particulière, que l'on individualise pour lui la norme générale et c'est très exactement ce que l'entreprise s'efforce de faire, ou tout le moins, de faire croire à chaque usager".

En effet, en se présentant devant le service public, l'usager est frappé par l'anonymat de son interlocuteur, par l'accueil froid, et par la distance physique et psychique qui le sépare des agents du service.

Le service public, fort de sa neutralité, ne veut pas savoir à qui il a affaire, pour lui, tous les usagers sont égaux en droits et en obligations, il faut donc leur appliquer la règle selon laquelle "à usagers égaux, prestations identiques".

Par ailleurs, le service public en tant que fournisseur monopolisant de certaines prestations ne se préoccupe pas de mettre en oeuvre une politique de "marketing public" basée sur le dialogue, la concertation et la persuasion. C'est aux usagers de venir à lui, de faire l'effort de comprendre son langage et ses circuits, sous peine de se voir priver des prestations dont ils n'ont aucune autre alternative pour les satisfaire. De ce fait, la prestation revêt un caractère de dictature, d'inhumanité et de bureaucratie, en comparaison avec les "commerçants" **si prévenants** et qui se mettent "**à votre service**".

En fait, cette attitude négative vis-à-vis de la prestation du service public porte rarement sur la qualité de cette prestation, mais sur les formes et les modalités.

L'administré désire une large information sur les procédures et les circuits, afin qu'il s'adresse en toute connaissance à son correspondant dans le service. Il souhaite également être accueilli courtoisement, et avec le sourire si possible.

Le formalisme et le normativisme caractérisant le service public ne sont pas néfastes en eux-mêmes, car si on laisse à chaque fonctionnaire des marges suffisantes pour fabriquer au coup par coup la solution “**sur mesure**” qu’il pourra vendre à l’administré, la corruption généralisée et le favoritisme deviendront alors l’inévitable contrepartie de ce relâchement, la liberté accordée à ceux qui exécutent la norme se traduira en arbitraire pour ceux qui la subissent.

Ce qu’il faut donc, c’est un simple réaménagement et une rationalisation de la norme régissant le service public. On ne demande pas une norme particulière pour chaque cas particulier, mais rendre cette norme simple afin qu’elle soit adaptable et “humaine” tout en restant dans le strict respect de la légalité et de l’égalité des usagers.

2- Le surcoût de la prestation.

Il ne s’agit pas du coût apparent de la prestation, car ce coût peut être égal ou inférieur au prix des prestations similaires du secteur privé. Cependant, l’administré devenu plus exigeant et interpellant l’administration publique, fait rentrer dans ses calculs d’autres facteurs plus latents qui font, en fin de compte, que le prix déclaré de la prestation est en deça de la réalité.

Qu’il s’agisse d’un service public administratif ou d’un service public industriel et commercial, le citoyen est conscient du fait que c’est lui qui les finance, soit directement par le biais des redevances, soit indirectement par les impôts auxquels il est assujéti.

Plus le nombre des services publics augmente, plus sa “cotisation fiscale” est revue en hausse, de ce fait, l’administré évalue le coût de la prestation proportionnellement à cette cotisation et en comparaison à ce que lui offre le secteur privé.

Ce qui rend l’usager encore plus réticent quant au coût réel de la prestation, c’est son impression que les deniers des services publics sont d’une façon ou d’une autre dilapidés ou du moins

mal utilisés, car étant de tout le monde, ils sont considérés comme n'étant à personne, d'où le manque d'attention à leur préservation.

Certes, il existe un contrôle administratif et parlementaire sur l'utilisation des fonds publics, mais ce contrôle non seulement est inefficace puisqu'il porte seulement sur la régularité des opérations, mais encore, il conduit parfois à mettre sur le dos des contribuables les frais du fonctionnement de ces services de contrôle. A ce propos, on a pu dire à juste titre que "le contrôle financier a pour principe: "celui qui vole un oeuf, vole un boeuf," cependant, à cause de cette préoccupation, on arrive à dépenser le prix d'un boeuf pour éviter le vol d'un oeuf".

Cependant, la régularité des opérations financières ne peut pas à elle seule assurer la meilleure utilisation de l'argent public, l'évaluation doit s'ajouter au contrôle afin que l'on sache ce que l'on fait et non pas seulement comment on le fait. **L'Etat doit apprendre à mieux dépenser.**

Par ailleurs, l'usager ne digère pas le gonflement inutile des effectifs des services publics, alors que ça ne se traduit pas par une amélioration de la qualité du service rendu. Le citoyen estime que nombre de services publics, ne sont maintenus que pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la satisfaction des besoins du public, et exige que l'on introduise dans la gestion des services publics les principes de la rationalité de la gestion des ressources humaines applicables aux entreprises privées.

Enfin, l'usager inclut dans ses calculs de la prestation du service public, le facteur temps, d'où la critique adressée à la lenteur des procédures, à la dilution des responsabilités, et aux corvées imposées à l'usager de passer d'un bureau à l'autre à la recherche d'une satisfaction de sa demande.

Ainsi donc, l'évaluation du coût de la prestation conduit à porter un jugement de valeur sur le service public, et indirectement à le remettre en cause, d'autant plus que ses principes jadis sacrés commencent à être battus en brèche.

3– La remise en cause des principes fondamentaux du service public.

Nous avons souligné que les services publics quelle que soit leur nature partagent un certain nombre de facteurs communs que l'on appelle "principes fondamentaux du service public". Il s'agit de la liberté, l'égalité, la continuité et la gratuité.

Or, l'évolution du parcours du service public nous démontre que ces principes sont en déclin progressif, accentuant la remise en cause du service public.

Ainsi, s'agissant de la liberté des usagers, il est vrai qu'on est libre de recourir aux prestations du service public dès lors qu'on a les conditions requises.

Or, on a vu que cette liberté est très relative et parfois chimérique. En effet, on peut la qualifier de liberté de résignation, lorsqu'il n'y a pas d'autres alternatives de satisfaire le besoin en question que par le biais du service public. Le monopole de l'activité par le service public récuse la liberté des usagers, que ce soit pour négocier la prestation elle-même, ou pour discuter de ses conditions et de ses modalités.

Quant au principe de l'égalité, non seulement il est sujet à caution, mais encore il est critiqué même de la part des usagers.

En effet, l'égalité prônée par les services publics est une égalité abstraite entre usagers abstraits. Or ces derniers n'étant pas de conditions identiques, l'application du principe de l'égalité entraîne involontairement une inégalité de fait.

Dans d'autres cas, ce sont les usagers qui contestent le principe de l'égalité. Il s'agit des cas où l'administration pour des raisons de justice sociale fait appliquer un traitement de faveur pour certaines régions ou certaines catégories sociales. Aussi, des voix s'élèvent-elles pour s'écrier, contre cet abus à l'allure noble et exigent que le financement du service public soit assuré par ses seuls usagers. D'ailleurs, l'administration a parfois devancé ces revendications pour le financement de certains secteurs dont notamment l'autoroute.

S'agissant du principe de la continuité, on peut dire que c'est le grand principe du service public, car il est évident que tant que le service public existe, il doit fonctionner sans interruption.

Mais ce que veut l'utilisateur, ce n'est pas un 24 heures sur 24. La continuité, c'est le service assuré ou assurable chaque fois que le besoin de l'utilisateur s'en ressent. C'est pourquoi, il ne doit souffrir d'aucune gêne interne ou externe. Même la grève du personnel doit être, et elle est effectivement confinée dans des règles garantissant au moins un service minimum et parfois le service complet.

Dans le même sens, la continuité pour l'utilisateur signifie que l'administration adapte les horaires de ses services aux impératifs des usagers, surtout pour certains d'entre eux qui connaissent un afflux continu le long de la journée (comme les PTT par exemple).

Enfin, s'agissant de la règle de la gratuité, celle-ci n'est plus considérée comme un principe fondamental du service public, et comme je l'ai signalé, l'utilisateur est de plus en plus amené à contribuer au financement des services auxquels il s'adresse.

C'était donc un aperçu sur le constat de la défaillance du service public pour des causes intrinsèques. Mais, cet état de choses a été aussi provoqué ou aggravé par un autre fait qui est le désengagement de l'Etat.

B- désengagement de l'Etat.

Si l'Etat-Gendarme n'a pas survécu à cause de son inertie face aux exigences de la société, l'Etat-Providence, pour sa part, connaît une certaine remise en cause sous la pression des idées militant en faveur du **“moins d'Etat-mieux d'Etat”**. On demande à l'Etat de ne prendre en charge que ce qui doit inévitablement relever de lui ou pour prendre l'idée de M. DE LAUBADERE: **“donner satisfaction à un besoin qu'il serait, sans cette prise en main insatisfait ou insuffisamment satisfait”**.

Mais en dehors de cette contrainte d'ordre politico-idéologique, l'Etat de lui-même a parfois pris l'initiative de son retrait, sous le poids des contraintes économiques.

1- Les contraintes idéologiques

Le regain des théories libérales s'est traduit en matière de service public par une revendication du retrait de l'Etat des secteurs qui peuvent être pris en charge par le secteur privé.

On assiste donc à une désacralisation de l'Etat, celui-ci doit se contenter de son rôle de régulateur et d'arbitre au sein de la société civile, Etat et commerce étant antinomiques, voire néfastes puisque l'expérience a démontré que l'Etat est le plus arriéré des opérateurs organisationnels "(Duverger).

Le formalisme qui imprègne l'action de l'Etat, la sclérose de ses structures sont autant de facteurs qui non seulement portent atteinte au bonheur social, mais également freinent l'épanouissement des initiatives privées, qualifiées de modernisantes et d'innovatrices. L'Etat est réappelé à la neutralité, en laissant les forces créatrices de la société se concurrencer dans le cadre d'une ambiance favorable que l'Etat lui-même aurait assuré. C'est là une revendication de la réhabilitation de l'entreprise et du retour de l'Etat à ses attributions originelles, à savoir être garant efficace du bon fonctionnement de l'économie libérale (BELKAHIA, op.cit)

Faute de pouvoir se moderniser, l'Etat doit laisser la société suivre le rythme de son évolution rapide. L'Etat ne doit plus décider souverainement entre "faire" et "faire-faire" ou "laisser-faire, désormais, sa légitimité ne peut être préservée que s'il se contente de "faire" simplement ce qu'il fait "mieux que le privé".

D'ailleurs, l'Etat ne peut poursuivre son rythme interventionniste qu'en accablant ses citoyens de plus en plus de prélèvements, au risque de mettre la paix sociale en péril et frapper l'économie de sclérose et de récession.

2- Les contraintes économiques

Devant les nouvelles données de la situation économique nationale et l'évolution des échanges internationaux, l'Etat s'est enlisé dans l'enjeu économique soit pour promouvoir le secteur

privé, soit pour lutter contre les crises. Mais ces crises qui étaient pour l'Etat l'occasion de faire preuve de son aptitude, sont devenues à présent le révélateur de son impuissance.

En effet, non seulement l'Etat s'est révélé inapte à répondre à la crise, mais il l'aggrave par son recours à l'expérimentation de telle ou telle politique, dont l'échec retombe toujours sur les citoyens et les entreprises. Les premiers en payant les frais par le biais des impôts et redevances de toutes natures, les secondes en diminuant leurs investissements à cause de l'incertitude des décisions étatiques d'une part, et de la concurrence inégale de la part du secteur public.

Les considérations économiques comme l'a souligné M. MEZIANE (la mission de service public et l'intervention de l'Etat) constituent un facteur déterminant dans la mutation du service public. **Les trésors publics ne sont plus en mesure d'assurer le financement de plus en plus coûteux des actions économiques et sociales de l'Etat sans une fiscalité trop lourde, un déficit budgétaire inacceptable ou encore un fort endettement qui hypothèque l'avenir, ou bien le plus souvent les trois à la fois. Le recours à d'autres types de financement pour la prise en charge de certains services traditionnellement assurés par l'Etat, permettrait de mobiliser la contribution directe des usagers sans augmenter les prélèvements obligatoires.**

En résumé, l'interventionnisme systématique de l'Etat est tombé en discrédit, et la société semble témoigner à la fois d'une perte de confiance en l'Etat, d'une allergie aux contraintes administratives, et d'une résistance aux prélèvements considérés comme injustice et spoliation. On prône de plus en plus les mérites des mécanismes du marché, réputé pour sa rationalité et ses performances.

La société civile revendique un rôle de **partenaire** de l'Etat et non celui de simple administré sujet abstrait. L'hégémonie de l'Etat qui tend à traiter la société comme un bloc monopolitique ne saurait résister à la réalité des faits. Il convient, dit-on de rompre avec ce processus mortifère, qui aboutit à supprimer essentiellement ce qui faisait la diversité et la richesse du tissu social et de **redonner à la société civile une existence propre face à l'Etat.**

En conclusion, le service public étant la manifestation la plus éclatante de l'action de l'Etat doit être revu et remodelé de telle manière qu'il puisse répondre aux exigences des citoyens. On ne peut certes pas appuyer les revendications de la désétatisation totale, mais on ne peut pas non plus assister à l'agonie du service public, sans songer à réfléchir sur les modalités de son renouveau.

III- Pour un renouveau du service public.

Malgré la pertinence de certaines remises en cause du service public, il faut reconnaître que ce dernier ne mérite ni trop d'indignité, ni excès d'honneur. Cependant, dès lors qu'il y a contestation, cela veut dire qu'il doit y avoir une action de réhabilitation du service public contesté, et cela peut se faire de deux manières cumulatives.

- Montrer l'autre face du service public, c'est-à-dire ses atouts et ses côtés positifs.

- Oeuvrer pour assurer les conditions nécessaires pour concrétiser le renouveau du service public.

A- Les atouts du service public

Les attaques, si virulentes, adressées à l'encontre du service public ne sauraient masquer le fait que le service public avait et continue à avoir des atouts indéniables qui jouent en faveur de son maintien et son renouveau :

1- La relative défaillance du secteur privé:

On a beau dire que l'Etat doit se retirer de la scène socio-économique afin de ne pas entraver l'initiative privée et ne pas accabler les administrés de nombreux prélèvements pour financer son intervention, la réalité nous démontre qu'un tel désengagement est porteur de risques et de périls pour la paix et la justice sociales, et même pour l'épanouissement du secteur privé.

Introduire la logique du marché, c'est augmenter les inégalités et aggraver l'écart entre les différentes couches sociales. L'Etat ne peut se contenter de **“préparer l'arène et d'en évacuer les cadavres”**, il en va de sa propre survie.

Le secteur privé est mû d'une simple logique: celle du profit, loin de toute autre considération; ses performances ne sont réalisées que grâce à l'imputation des charges sur le “client”, et la prétendue concurrence comme moyen de servir les meilleures prestations au moindre coût, s'est révélée plutôt chimérique, puisque l'on assiste à une monopolisation de fait du marché où seuls les plus forts résistent et imposent leurs lois.

Par ailleurs, et partant du principe du profit, le secteur privé se désintéresse des activités dites sociales ou à risque économique, d'où une lacune que seul le service public peut combler. De plus, le privé refuse de faire des investissements qui n'ont pas de liens directs avec son activité, et je pense précisément aux infrastructures.

Faut-il enfin rappeler que le secteur privé ne s'intéresse qu'à ses seuls clients réels et potentiels, et que son discours “courtois et bienveillant” en fait un discours du “donnant–donnant”.

Désétatiser à l'excès est une menace pour la solidarité et la cohésion sociales, d'où le constat et la nécessité d'une coexistence entre privé et public, se complétant et s'entraînant. La performance et la productivité ne sont pas l'apanage du privé, et le “public” n'est pas nécessairement inefficace et néfaste; loin de là, il peut être le pionnier de l'innovation et de l'essor économique du pays.

2- Les performances du service public

Sans entrer dans les détails, on peut dire que le service public a dans son actif les performances suivantes:

- prendre la relève des services de la colonisation dès l'aube de l'indépendance;

- assurer les prestations malgré le contexte de crise économique;

- jouer le rôle de stimulant pour le secteur privé notamment par la réalisation des infrastructures, et la formation des cadres dirigeants;

- contribuer efficacement à la lutte contre le chômage et prendre en compte les conditions sociales des couches les plus défavorisées lors du calcul du prix de ses prestations.

Certains services publics ont même pu réaliser une rentabilité économique bien plus supérieure à celle des entreprises privées similaires, et sont parvenus à assurer leur auto-financement et leur équilibre financier.

Certes, tous les services publics ne sont pas performants, ou suffisamment performants, mais leur situation peut être largement améliorée, tant en qualité qu'en rentabilité, sous réserve que certaines conditions soient préalablement réunies.

B- Les conditions du renouveau du service public

Ces conditions peuvent être de trois sortes:

1- La détermination de la sphère d'intervention des services publics.

Il n'y a pas de critère pour séparer de manière indiscutable et définitive les activités "**par nature publiques**" et les activités "**par nature privées**". Dresser une liste des activités qui doivent être assumées par des services publics serait du domaine de l'impossible. Mais il est concevable de tracer une ligne de conduite pour cette intervention, et l'on pourrait dire que le service public doit faire ce qu'il fait "**MIEUX**" que le secteur privé et faire ce que le secteur privé **NE VEUT PAS** faire, ou ne **PEUT PAS** faire.

La sphère d'intervention doit être appréciée au vu des atouts dont bénéficie le service public, indépendamment de toute considération d'ordre idéologique.

La seule réserve que l'on peut émettre à l'égard de cette action des services publics concerne les cas où son intervention constitue une concurrence inégale et inutile pour le privé. Autrement dit, lorsqu'une activité est convenablement prise en charge par le privé, il devient inadmissible que le service public le concurrence: l'Etat ne gagne rien à jouer le "commerçant" simplement pour le plaisir de le faire. Il doit savoir quand s'arrêter, et quand assister, et quand foncer. Tout cela est évaluable selon l'aptitude du secteur privé et selon le contexte économique national et international.

2- La rationalisation de la gestion des services publics.

On doit prendre le terme "gestion" dans son acception la plus large en y incluant la gestion financière, la gestion humaine, le contrôle, etc...

Aussi, le service public ne doit pas être considéré comme un mal inévitable et qu'il faut maintenir à tout prix. Il doit présenter un minimum de rentabilité économique ou sociale. On ne gagne rien à maintenir ou à démultiplier le nombre des services qui ne sont maintenus que pour des raisons de pur conservatisme, **l'Etat peut en effet "faire mieux" tout en faisant moins.** Il ne faut donc pas avoir de scrupules à prendre des décisions courageuses, à reconvertir, et même à supprimer.

Le fait que le service public soit financé par tout le monde ne signifie pas qu'il n'est financé par personne, un droit de regard et d'interpellation doit porter sur l'existence même de certains services. La société étant en évolution et les besoins en mutation, les structures doivent elles-aussi suivre le mouvement ou disparaître.

Il faut donc rationaliser les subventions et les réajustements répétitifs et inutiles pour la qualité des prestations, et faire en sorte que le service public puisse s'améliorer sans trop demander. Autrement, on ne ferait que différer la crise tout en l'aggravant pour les générations futures.

Par ailleurs, et dans la même ligne d'idée, les pouvoirs publics doivent cesser de voir le service public comme une "éponge de chômage" et lui imposer de recruter un effectif dépassant ses besoins réels. Une telle situation ne ferait que disperser les tâches et nuire à la sérénité et la créativité.

Enfin, le contrôle financier gagnerait lui aussi à s'améliorer, en s'assouplissant d'une part, et en évoluant dans le sens d'un véritable contrôle de gestion qui porterait non seulement sur la vérification de l'imputation budgétaire d'une dépense, mais surtout sur le résultat des opérations, et sa conformité aux objectifs impartis au service.

Lutter contre la sclérose, décongestionner les services, éviter les dépenses inutiles et fixer un objectif et non une opération de calcul au service, telles sont à mon avis, les grandes lignes de la rationalisation de la gestion.

3- La reconquête de la confiance des usagers.

Il est vrai que le service public souffre, à tort ou à raison, d'une crise de légitimité, il lui faut donc regagner la confiance des usagers dont il ne peut plus ignorer ni les aspirations, ni les critiques, ni les propositions.

Pour ce faire, plusieurs dispositions doivent être prises :

- **L'amélioration du dialogue avec les usagers:** le service public doit être à l'écoute de son environnement, soit pour devancer les aspirations, soit pour rectifier le tir, soit pour justifier une situation.

La concertation doit remplacer la décision unilatérale et autoritaire, il faut passer au stade de l'utilisateur-partenaire, en lui permettant de se prononcer franchement sur la marche des services publics et prendre ses propositions en considération. C'est pourquoi, plusieurs administrations instaurent des bureaux de l'utilisateur chargés spécialement de transmettre le message de l'utilisateur aux instances de la décision; d'autres organisent des journées portes ouvertes pour faire sensibiliser le citoyen aux réalisations du service mais aussi aux contraintes auxquelles il est assujéti.

Par ailleurs, même la terminologie du service doit être revue pour la mettre à la portée de l'usager, le style administratif semble être un style stéréotypé, technique et laconique. Même si le message est clair, le citoyen non averti peut ne pas le comprendre s'il est rédigé dans des termes qui lui sont étrangers. Le style administratif doit donc être "popularisé" et clarifié. Plusieurs problèmes naissent justement de ce style compliqué. Prenez votre feuille d'impôt par exemple et vous vous rendrez compte de la difficulté de comprendre ce qui vous est demandé.

– **L'amélioration de l'accès au service public:** A défaut d'introduire une révolution dans le style administratif, il serait souhaitable de créer une cellule d'orientation et d'information confiée à des cadres compétents afin de pouvoir renseigner, expliquer, orienter. Il ne s'agit pas de créer un bureau pour dire où se trouve Monsieur tel ou tel, mais de vous dire où se trouve la solution de tel ou tel problèmes, car rien n'est plus insupportable pour l'usager que de se faire renvoyer d'un bureau à l'autre, en entendant dire "je ne suis pas chargé de cette affaire".

Pour éviter ce genre de problèmes, certaines administrations françaises ont instauré des structures d'information permanentes et que l'on peut appeler (24h/24) tel le C.I.R.A (Centre d'Information et de Renseignements Administratifs) même par un simple coup de téléphone le plus souvent gratuit.

D'autres ont expérimenté avec succès la méthode dite "guichets uniques" où on peut se renseigner et accomplir les formalités administratives ayant trait à l'activité de n'importe quel département ministériel.

De même, et afin de favoriser l'accès aux services publics, les administrations publiques commencent à prendre conscience du facteur temps, et ont adapté leurs horaires aux convenances des usagers.

Enfin, il faut souligner l'importance de l'instauration du droit d'accès aux documents administratifs. D'ailleurs, le législateur dans certains pays européens, est déjà intervenu pour consacrer ce droit (en France : loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs).

L'administration doit avoir la conscience tranquille, mais plus que ça, elle doit persuader le public que sa conscience est effectivement tranquille, en s'ouvrant et en se dévoilant devant tous les usagers.

– La célérité de la solution des litiges avec les administrés:

L'administration ne doit pas s'offusquer que l'on se plaigne d'elle, soit devant une instance administrative, soit devant une juridiction. Bien au contraire, elle doit voir dans ces plaintes l'occasion de se corriger et de s'améliorer.

Elle doit également donner la priorité aux règlements amiables des différends qui l'opposent aux administrés, et exécuter les décisions de justice si l'affaire n'a pas pu être résolue autrement.

A ce sujet, nous saluons quelques expériences (aux Etats-Unis, en Suède, en France et en Espagne) instituant un "médiateur" chargé de concilier entre l'administration et les administrés, et exercer une sorte de contrôle moral sur les services publics grâce au rapport qu'il présente à ce sujet au chef de l'Etat, au parlement et à l'opinion publique.

La reconquête de la confiance des administrés passe en définitive par le respect du noble "sens du service public", par la conviction des fonctionnaires qu'un service public performant égal un usager content et bien traité, on doit reconcilier la société avec son Etat et abolir l'image d'oppression, de lenteur et d'inefficacité que le public se fait inconsciemment de l'administration publique.

C- L'expérience de certains départements ministériels au Maroc dans l'amélioration de la qualité du service public : le cas du Ministère des Travaux Publics

Cette contribution tourne autour de trois axes principaux :

1- L'adaptation structurelle:

Fort de son expérience et de son implantation géographique qui couvre tout le territoire national, le ministère des travaux publics a connu plusieurs réformes de structure, soit pour faire face aux nouvelles attributions qui ont été confiées (formation professionnelle et formation des cadres), soit pour réaménager les structures existantes en vue de la concordance des tâches à la structure (transfert de certaines attributions d'une direction à l'autre, création de nouvelles divisions ou cellules : UCF, UCO, UCC), soit pour rapprocher l'administration de l'administré (grâce notamment à la délégation de pouvoir de signature et de pouvoir aux DRTP et DPTP, et surtout grâce au projet de déconcentration).

2- L'innovation normative:

Grâce à sa politique de se doter de cadres juridiques de haut niveau le ministère des travaux publics a pris l'initiative de réviser la réglementation en vigueur relative à ses domaines d'intervention, et participe activement dans le cadre de commissions interministérielles à l'élaboration de textes et de conventions portant sur des secteurs ne relevant pas uniquement du département.

La spécialisation de la division des affaires juridiques en matière juridique a constitué pour sa part une innovation de taille, puisqu'elle a permis l'unification du point de vue juridique du ministère et la vérification de la qualité des textes élaborés.

3- La promotion du facteur humain:

Cette promotion revêt plusieurs aspects que nous énumérons brièvement:

- l'appel aux cadres multidisciplinaires et de haut niveau;
- le renforcement de la formation initiale des cadres et des agents grâce au programme d'insertion des cadres, aux séminaires, journées d'études, stages et aux missions d'information effectuées aux services extérieurs;
- responsabilisation des cadres grâce à l'élaboration du programme d'action concertée (PAC).