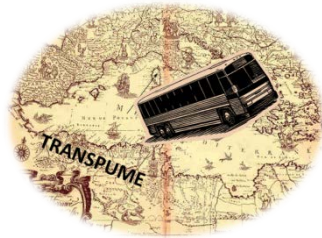


Séminaire transversal inter-laboratoires Maison méditerranéenne des sciences de l'homme



TRANSPUME

Transformations du service public en Méditerranée

Responsable scientifique du projet :

Ghislaine Gallenga (IDEMEC) : gallenga@msh.univ-aix.fr

Site web : <http://www.msh.univ-aix.fr/pole-programmes-transvers/sem-inter-labos/Pages/transpume.aspx>

PRESENTATION SCIENTIFIQUE DU PROJET

TRANSPUME a bénéficié d'une labellisation « séminaire transversal inter laboratoires MMSH » depuis 2011. Ce séminaire transversal TRANSPUME a confirmé qu'une démarche comparative internationale, interdisciplinaire et diachronique autour de la notion de service public en Méditerranée était non seulement nécessaire mais féconde et heuristique. Si la problématique générale de TRANSPUME s'est révélée pertinente, elle a toutefois été précisée et affinée. Elle peut se résumer lapidairement comme suit : comment l'intérêt général se construit-il et se négocie-t-il à travers le temps et l'espace ? Trois thématiques de recherche ont été dégagées combinant objets et processus. Le développement du service public doit d'abord être replacé dans les contextes nationaux et politiques : une piste de réflexion fondamentale peut être l'incidence de la forme du régime politique sur la gestion de l'intérêt général. Ce dernier a toujours été en tensions entre l'exercice de l'autorité et le bien commun. Il est ainsi possible de basculer selon les époques et les aires géographiques tantôt vers la figure de l'agent public, tantôt vers celle de l'utilisateur. Cette oscillation se matérialise par la production de documents écrits spécifiques qui permettent de limiter, de normer, voire de légitimer le pouvoir de la puissance publique mais également de construire et institutionnaliser les droits des administrés progressivement perçus comme des usagers. Les différents bilans tirés de ces deux années encouragent les chercheurs impliqués dans ce programme à concentrer leurs travaux sur des observatoires circonscrits tant du point de vue de l'espace que des domaines précis du service public.

Les deux années écoulées ont montré d'une part la pertinence de l'intégration d'une dimension historique et d'une contextualisation nécessaires pour appréhender l'émergence de l'intérêt général en Méditerranée dans des territoires caractérisés par des circulations de normes intenses. D'autre part, elles ont également mis en évidence la nécessité de réfléchir à la méthodologie de la comparaison internationale et de questionner la Méditerranée en tant qu'espace heuristique de référence.

TRANSPUME est appelé à se prolonger dans le cadre de SOCMED Sociétés en méditerranée (programme Mistral CNRS – IRD) pour une année se terminant en Août 2013.

Résolument pluridisciplinaire, ce programme vise à analyser les transformations du service public en Méditerranée aussi bien dans une perspective comparative que diachronique. L'espace méditerranéen – sur ses deux rives - est un lieu de combinaison entre deux conceptions du service public, l'une - héritée du modèle latin - fondée sur l'exercice de l'autorité de l'État garante de l'intérêt général et l'autre, fondée sur la notion de bien commun - héritée du modèle anglais -, où la définition et l'administration de l'intérêt général ne sont pas du seul ressort de l'État. La conception anglo-saxonne du service public tend à se diffuser voire à s'imposer. Par conséquent, l'analyse comparative en Méditerranée devra se nourrir d'une étude plus affinée de ces deux conceptions du service public en étendant la recherche à d'autres aires géographiques.

La définition juridique actuelle du service public englobe un large spectre de fonctions régaliennes. Or, la distinction entre ces fonctions est elle-même à interroger en tant que construction historique. C'est pourquoi les recherches du programme TRANSPUME se concentreront sur un nombre réduit de fonctions et seront étayées par des enquêtes qualitatives de terrain sociologique et anthropologique ainsi que par l'analyse de sources écrites et de *corpus* d'archives. Afin de mettre en relief la complexité que revêt la notion de service public aujourd'hui, le programme s'appuiera sur une mise en tension historique. En effet, les recherches traiteront également de la

genèse de ce concept qui peut être associé aux origines médiévales du « bon gouvernement » et de son évolution aux époques moderne et contemporaine.

Ce projet questionnera, dans une perspective ethnologique, comment une notion de service public, universelle lorsque apparaît l'État, se particularise en fonction des traditions nationales et, dans une perspective anthropologique, ce qui est commun à travers la notion d'intérêt général dans ces pays. Aussi, c'est sous l'angle de l'évolution, de la transformation et de la « modernisation » du service public et des conséquences que celles-ci engendrent, que les recherches s'articuleront. Ce programme permettra des déclinaisons diverses tant au niveau de la gestion des entreprises, de la coexistence d'entreprises aux statuts multiples, des contestations des employés ou des usagers, de l'insécurité dans les villes, de la désertification des zones rurales, des problèmes de corruption et de clientélisme, de la modification du rapport salarial et de l'activité de travail, etc.

L'expression « service public » est polysémique et complexe. L'entreprise de service public peut schématiquement se définir comme un organisme généralement institué et aménagé par l'administration en vue de la satisfaction de besoins publics, organisant à cette fin des moyens en personnel et en opérations matérielles à la manière d'une entreprise ordinaire, ce qui la fait tendre vers l'autonomie et la spécificité par rapport aux organes administratifs classiques. Juridiquement, cette spécificité au regard de l'appareil institutionnel de l'État se traduit par la complexité et la multiplicité des statuts d'une entreprise de service public à une autre. Le service public peut effectivement faire référence à une activité, comme celle des transports, mais aussi s'appliquer à des missions résultant d'impératifs sociaux et renvoyer au statut de la fonction publique, être synonyme de mode de gestion - celui des entreprises publiques- et enfin évoquer une situation de monopole. Par ailleurs, la réalité des services publics est ambiguë dans la mesure où ils recouvrent encore les fonctions classiques et anciennes de la puissance publique, telles que, par exemple, la police, l'enseignement, l'armée, la justice. Mais les modalités d'intervention de l'État se sont diversifiées et les différents types d'opérateurs se sont multipliés.

Ainsi, le concept de service public est un objet historique, d'autant plus susceptible d'un questionnement anthropologique qu'il apparaît dans des sociétés très différentes au sein desquelles son émergence est liée à celle de l'État. Toutefois, cette épaisseur historique a débouché dans la période contemporaine sur une véritable crise qui affecte aujourd'hui les fondements mêmes du concept. La frontière avec la sphère privée s'est brouillée à mesure que les services publics s'émancipaient du contrôle administratif et remplissaient des fonctions commerciales. Plus largement, c'est la finalité même du service public - l'intérêt général - qui pose aujourd'hui question. Cela s'observe notamment dans le renouvellement des termes du rapport à l'utilisateur/client et donc à travers une redéfinition de la prestation. La notion d'intérêt général est cependant au cœur des nombreuses définitions du service public. En effet, si les définitions sont multiples, l'élément déterminant et fondamental de la notion de service public demeure le collectif. Si en France il existe une longue tradition du service public, c'est la notion d'intérêt général qui domine dans les autres pays. La notion de service public fait l'objet dans la tradition latine (droit romain) d'une très solide doctrine. Dans d'autres traditions, cette notion ou d'autres concepts apparentés relèvent davantage de la coutume ou de principes généraux formulés par la jurisprudence.

Prise dans son épaisseur historique, la notion de « service public » se rattache au Moyen Âge à une dimension idéologique - celle du Bon Gouvernement posé comme l'opposé de la poursuite d'un intérêt privé dans le cadre du gouvernement - et repose sur la notion de Bien Commun empruntée à la philosophie aristotélicienne. Dans le cadre de la thématique de la genèse de l'État moderne en Europe, les historiens s'efforcent en effet désormais de saisir les articulations construites par les théoriciens médiévaux eux-mêmes entre pensée politique et pratiques administratives, de mettre au

jour les modalités de la mise en œuvre concrète, sur le terrain, des théories politiques relatives au Bon Gouvernement, un idéal défini par les juristes au service des autorités publiques dès le XIII^e siècle. La science politique, élaborée par les cercles savants des cours et fondée tant sur la théologie que sur le savoir juridique, que l'on s'accorde à faire naître au XIV^e siècle, serait précisément le signe de la « modernisation » des pratiques gouvernementales, dans le sens où elle permettrait de définir un « gouvernement » idéal fondé sur les vertus de justice et de sagesse.

Tout à la fois outil conceptuel et instrument de légitimation de l'autorité, la pensée politique est également à l'origine du forgeage de nouveaux instruments destinés à doter l'autorité publique de moyens d'action modernes et efficaces ; elle s'appuie sur la définition progressive d'un domaine d'action et de compétences propre à celle-ci qui dessine les contours du droit public en gestation dès la fin du XIII^e siècle, aussi bien par la définition de notions juridiques (telle celle de domanialité publique) que par le forgeage des outils judiciaires nécessaires à leur mise en œuvre. Ces questions révèlent comment la notion de « service public » peut se confondre en Europe, dès le Moyen Âge et tout au long de l'époque moderne, avec la mise en place d'une idéologie étatique absolutiste et s'appuie sur la distinction juridique posée comme fondamentale entre propriété publique et propriété privée. Ces préalables politiques et idéologiques doivent être comparés avec les réalités des mondes musulmans et ottoman qui, du Moyen Âge jusqu'à l'époque contemporaine, élaborent des définitions de l'État et du « service public » sur des bases radicalement différentes. La confrontation, sur le temps long, de ces deux aires culturelles doit permettre de faire émerger de nouvelles problématiques, forger de nouvelles méthodologies et venir au final enrichir la réflexion générale.

Au cœur du processus de construction du gouvernement se place la délégation d'autorité reconnue aux agents de la fonction publique. Cela entraîne une progressive fixation des traits spécifiques de cette fonction : ainsi à partir du XIII^e siècle, l'enquête publique dite « générale » sert à débusquer et dénoncer les abus commis par les fonctionnaires, qui peuvent, par excès de zèle ou par malveillance, empiéter sur les droits des sujets et altérer, de la sorte, l'image de la bonne justice qu'est censé incarner le souverain. La théorisation du droit public s'articule en effet avec une réflexion, développée pleinement à l'époque moderne, sur la « déviance publique » et repose sur une prise de position éthique au fondement même de l'idée de réforme de l'État. En intégrant dans la procédure inquisitoire la question du contrôle des agents mais aussi des comptes publics, c'est un véritable « esprit de service public » que le gouvernement tente ainsi d'imposer, dont il convient de suivre la progressive transformation sur le temps long.

À l'heure actuelle, la modernisation du service public a été accompagnée d'une transformation de sa gestion, mais aussi de ses missions et de ses finalités. À la finalité sociale et politique se sont ajoutées, dans les années 1980-2000, une finalité de développement économique et puis de développement durable. L'émergence du développement économique, en tant que projet social collectif relevant de l'intérêt général, a légitimé de nouvelles relations entre secteur public et secteur privé. Cette finalité ne s'est pas limitée aux services publics marchands, elle s'est élargie à l'ensemble des services publics.

Il s'agit désormais de penser le secteur public et privé en tant que secteurs solidaires. Dans ce nouveau contexte le service public est mis à contribution pour le développement des activités économiques comme en attestent les exemples de l'enseignement supérieur et de la recherche dont la mission est de participer à l'économie de la connaissance ou encore la réorientation des aides sociales, dans les années 1990-2000 des logiques de compensation aux logiques « d'activation ». Nous sommes passés de l'action sociale dite « passive » à l'action sociale dite « active » dirigée vers la création de l'emploi ou le développement d'activités économiques, par le biais d'aides directes ou d'exonération de charges.

Ces stratégies de développement économique mises en place par les États, organisées par les services publics et gérées par le privé, s'étendent dans les pays de la Méditerranée et structurent la concurrence autour de l'attractivité des activités économiques. Le secteur public est ainsi appelé à structurer certaines activités en apportant ses garanties. Il prend en charge une partie des risques financiers, de l'ingénierie, de la recherche de financement *via* les banques publiques, etc. ; il apporte les premiers investissements (infrastructures). Le secteur privé, quant à lui, est invité à financer, à gérer et à développer ces activités dans le cadre de la Délégation de service public et/ou de partenariat public/privé.