

L'égalité dans le service public et le modèle social français
Les Cahiers Français, 2017, 399, pp.22-28

Gilles Jeannot, LATTIS, Ecole des ponts

La question des services publics, et tout particulièrement des services publics en réseaux comme l'électricité, l'eau ou le chemin de fer est rarement associée aux discussions sur le « modèle social » ou sur l'Etat providence. Et pourtant il se joue bien à travers eux une intervention publique qui assure bien être et redistribution et qui conforte un sentiment de protection. La singularité de cette contribution se révèle dans tout l'ambiguïté que recouvre l'usage du terme « égalité » dans ce cas.

En 1933, le jeune Pierre Laroque publie son mémoire de thèse intitulé : *Les usagers des services publics industriels (transport, eau, gaz, électricité)*¹. Il y défend une construction juridique qui permettrait de faire de l'usager le détenteur d'un droit de créance sur ces services publics en réseaux : un droit à obtenir une prestation particulière. L'argument juridique, fragile, ne sera pas retenu par le droit positif, et Pierre Laroque actualisera plus tard cette visée d'un « droit à », en étant au cœur de la création de la sécurité sociale. Cette rencontre manquée entre le service public industriel et les aspirations de l'Etat providence français illustre bien l'intérêt de confronter deux modèles de redistribution sociale.

La relation entre l'offre de services publics en réseaux et le modèle social français ou l'Etat providence est en effet une question rarement posée. Pour la poser au fond il faut s'interroger comme nous y invite Gosta Espig Andersen sur l'Etat providence en tant que système de stratification. « Il s'agit de savoir quelle forme de stratification est favorisée par la politique sociale. L'Etat providence n'est pas seulement un mécanisme qui intervient dans la structure des inégalités et qui la corrige éventuellement. Il s'agit d'une force active dans l'organisation des relations sociales »² Pour aborder cette question, suivons la manière dont la question de l'égalité a été traitée dans ce modèle du service public.

Une égalité formelle devant la loi

La notion de service public se stabilise progressivement au début du XXe siècle. Il s'agissait d'encadrer des initiatives désordonnées issues tout particulièrement des communes. Le cadre proposé va s'appliquer tout d'abord aux services associés à des infrastructures matérielles en particulier des réseaux comme le transport urbain ou l'eau. Par la suite la notion juridique de service public s'étendra à des services sociaux et servira de principe régulateur du droit public³. En outre la notion peut recouvrir, dans le sens commun, quasiment toutes les prestations publiques. Cependant, pour répondre à

¹ Sirey, 1933.

² Gosta Espig-Andersen, « Les trois mondes de l'Etat providence, essai sur le capitalisme moderne », PUF, 2007, p. 37.

³ Jacques Chevallier, *Le service public*, PUF, 1971.

la question de la spécificité du service public dans le modèle social français, il apparaît pertinent de se limiter aux premiers secteurs autour desquels cette notion s'est stabilisée, ceux là même dont s'occupaient Pierre Laroque, ce que l'on appelait alors les services publics industriels.

La construction juridique de la notion de service public inclut une référence à l'égalité. L'idée d'égalité associée au droit du service public est cependant très formelle et ne recouvre aucune visée sociale de redistribution. Pour ce qui concerne les services publics, et de manière contre intuitive pour nous, la construction juridique du début du siècle les considère comme un règlement : un énoncé dans lequel la collectivité s'engage à assurer, directement ou via un intermédiaire privé, une prestation de service à la population. Cet argument a été formulé dès 1907 par Léon Duguit à propos d'un service de tramway dont la gestion était déléguée à un opérateur privé⁴. En l'occurrence les habitants qui n'étaient pas desservis par ce nouveau transport n'avaient aucun droit à faire valoir pour une extension non incluse dans l'énoncé initial. Les célèbres principes de Rolland, égalité, continuité, mutabilité, liste mnémotechnique stabilisée un demi siècle plus tard, doivent être conçus autour de cette conception règlementaire du service public. Comme tout texte de loi, le service public ne peut exister par intermittence (continuité) tout en laissant la possibilité de s'adapter dans la durée (mutabilité), mais sans obligation. La question de l'égalité renvoie, elle, à l'égalité des citoyens devant la loi inscrite dans les droits de l'homme et du citoyen. Une conception de l'égalité qui est ainsi plutôt, par son origine, anti redistributive : ce serait en effet une inégalité de traiter certains mieux que d'autres. Ainsi quand une commune considère pertinent de proposer un tarif préférentiel pour les plus pauvres et leur faciliter l'accès à une école de musique, ceci est considéré comme contraire au principe d'égalité⁵. Conscient du décalage entre cette conception juridique de l'égalité et la réalité empirique du développement du service public, le Conseil d'Etat, complètera le principe d'égalité par un principe d'intérêt général qui autorise lui une approche plus redistributive⁶.

Universalisation et modernité

Cependant, cette approche juridique, qui n'inclut ni droit à l'accès ni redistribution, est loin de recouvrir la dimension sociale prise progressivement par les services publics en réseau. Le déploiement des réseaux nationaux et leur prise en main par l'Etat va se jouer progressivement depuis les années 1930. Un projet social d'accès aux services pour tous se conjugue alors avec un projet industriel de rationalisation de la production avec l'intégration des différents services locaux désorganisés ou la nationalisation d'entreprises déficitaires.

A l'origine cette visée de rationalisation peut être comprise indépendamment de toute visée politique. C'est une remarque que John Stuart Mill avait faite : la manière la plus efficace économiquement pour assurer de tels services en réseaux est que le même opérateur couvre l'ensemble des foyers d'un territoire. En effet toute duplication d'une coûteuse infrastructure est une perte économique. Par ailleurs, la gestion d'ajouts

⁴ Duguit Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t XXVI, p. 411-439.

⁵ CE, sect. 26 avril 1985, Ville de Tarbe.

⁶ Conseil d'Etat, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, Etudes et documents n° 48, Paris, La documentation française, 1997.

successifs au réseau ou d'offres différenciées a longtemps été difficile et coûteuse. Une offre standardisée et généralisée à un niveau relativement élevé de prestation peut représenter alors un optimum technico économique.

Un projet politique peut alors donner le coup de pouce permettant d'étendre à tout le territoire des premiers réseaux limités à certaines populations aisées⁷. Ceci a pu en partie être porté par le Conseil national de la résistance pour l'immédiat après-guerre. Ce motif socio-économique se mêle alors à des visées régaliennes qui ont pu prévaloir pour le développement de réseaux comme les routes ou la desserte postale. Plutôt que l'égalité d'accès, l'enjeu est alors celui de l'universalisation : chaque foyer doit être branché, la même offre doit couvrir tout le territoire et toute la population.

Progressivement à la logique d'universalisation va s'adjoindre le projet d'une modernité pour tous. Cette nouvelle dimension sociale doit aussi être comprise en lien avec des caractéristiques de ces entreprises. De grands projets technologiques apparaissent en effet comme une manière de mobiliser, en relation avec les syndicats, les employés de grandes entreprises en monopole. C'est ainsi que le programme nucléaire, le Minitel ou le TGV ont pu orienter de manière héroïque le développement de ces entreprises publiques. Ici encore, les usagers ont pu bénéficier non pas d'un service minimal lié à un droit mais potentiellement le niveau maximal offert par la technologie du moment.

Une redistribution plus territoriale que sociale

Cette égalité conçue comme droit de fait à l'accès ou comme universalisation inclut une redistribution qui est d'abord territoriale. Cela fait contraste avec les modèles sociaux ou assurantiels pour lesquelles la dimension territoriale est moins directe. Le cas de l'électricité est le plus parlant. Brancher la ferme isolée a un coût supérieur à brancher un appartement urbain et ce coût est pour l'essentiel pris en charge par la communauté. Cependant alors que les transferts associés aux redistributions pour les politiques sociales ou assurantielles sont au cœur du débat public, ces transferts territoriaux associés aux services en réseaux sont bien moins débattus. Souvent ils ne sont pas véritablement connus et pas toujours intuitifs. Ainsi par delà le coût initial de branchement un appartement urbain chauffé à l'électricité peut nécessiter la construction d'une centrale supplémentaire pour couvrir l'heure de pointe, alors que la ferme chauffée au bois vis très bien sur l'offre nucléaire amortie.

La redistribution explicitement sociale a toujours été minorée dans le modèle des services publics d'après guerre. Alors que des transferts économiques majeurs étaient consentis sur les territoires, les politiques proprement sociales sur ces services ont toujours été parcimonieuses. En terme d'égalité tarifaire, seul le prix du timbre identique quelle que soit l'origine et la destination sur le territoire national illustre une stricte égalité. Dans les autres secteurs les tarifs étaient plutôt proportionnels aux consommations : le prix du train au kilomètre parcouru, de l'électricité au KWh ou de l'eau au m³, ce qui n'est pas véritablement une redistribution sociale. En outre, la sncf avait

⁷ Abraham De Swaan, un des rares auteurs qui ait confronté le développement de l'offre de services en réseaux à une réflexion sur l'Etat providence, propose une hypothèse stimulante : les premières infrastructures (par exemple pour les égouts) seraient établies pour les populations aisées des centres villes, ce réseau initial rendrait alors possible une généralisation publique pour d'autres fins (en l'occurrence pour des enjeux d'hygiène). *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, PUF, 1995.

plutôt une politique familiale et cocardiaire que sociale avec le tarif famille nombreuses et le tarif pour militaire. La question de tarifs sociaux a toutefois été posée. EDF et France télécom vont développer des offres tarifaires établies en relation avec les services sociaux⁸ et offrir des protections, pour maintenir le service dans certains cas de non paiement de factures. Mais dans tous les cas ces tarifs sociaux ont toujours été proposés de manière très précautionneuse et encadrés dans la seule perspective d'un traitement de la pauvreté. Les offres à bas coût sur le téléphone portable ont rendu obsolètes ces tarifs sociaux, en revanche l'émergence d'une préoccupation pour la précarité énergétique préserve toute l'actualité d'une protection sociale associée à l'usage de l'électricité.

Concurrence et politiques sociales et territoriales compensatoires

A partir de 1990 la commission européenne va actualiser les potentialités d'ouverture à la concurrence qui étaient inscrites dans le traité de Rome. Selon la nouvelle orientation, les services doivent à présent être offerts par des opérateurs en concurrence. Le service public est défini comme une finalité, et les autorités publiques doivent s'assurer de l'effectivité de la délivrance du service par tout un jeu de régulations et de règlements⁹. Le nouveau modèle rejoint par là celui du début du siècle fondé sur le droit. La logique de redistribution qui était associée consubstantiellement au monopole se trouve remise en cause, et le modèle ancien délégitimé comme « service public à la française ». Sans reprendre l'ensemble des caractéristiques et conséquence du nouveau modèle on s'attachera ici à souligner ce que cela fait à la logique précédente d'universalisation.

Le nouveau modèle s'appuie sur le patrimoine d'universalisation du modèle précédent. Ainsi pour l'électricité ou le téléphone filaire le réseau final d'accès à tous les domicile doit être rendu accessible aux nouveaux entrants, c'est ce que l'on appelle « l'accès des tiers au réseau ». Pour ce qui concerne les branchements à domicile déjà installés comme l'électricité et le téléphone filaire, tout l'enjeu récent a été de concilier cette universalité d'accès avec l'ouverture à la concurrence avec le principe de l'accès des tiers au réseau : l'opérateur historique doit offrir les conditions techniques et économiques raisonnables de l'usage de ce réseau initial qui est conçu comme un patrimoine commun plus que comme une propriété de cet opérateur historique.

C'est dans ce contexte qu'il faut alors comprendre la difficulté à appréhender la mise en place de nouvelles infrastructures. C'est le cas par exemple pour la desserte internet haut débit. Les zones blanches pour l'accès filaire ADSL ne recouvrent que 1% de la population, mais la couverture finale très haut débit n'est promise que en 2022. Alors que la couverture des centres urbains se fait, comme toujours pour ces industries de réseau, par le marché, l'extension aux territoires ruraux ne bénéficie plus des dynamiques de modernisation des périodes précédentes et suppose une intervention ad hoc des pouvoirs publics¹⁰.

⁸ Olivier Coutard. L'accès des ménages à faible revenu aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne. *Flux*, 1999, vol. 15, no 36, p. 7-15. Olivier Coutard. La concurrence, le téléphone et les pauvres. *Flux*, 2000, vol. 16, no 41, p. 64-68.

⁹ Pierre Bauby, *L'europanisation des services publics*, PUF, 2011.

¹⁰ Loi n°2009 1572 du 17 décembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique qui a conduit les Départements à proposer des plans mobilisant différentes technologies pour réduire les zones blanches. Plan France très haut débit, en 2013.

La question de la redistribution territoriale est alors posée en des termes nouveaux. Ouvrir à la concurrence c'est rencontrer le fait que certains marchés sont plus rentables que d'autres. Alors que ces inégalités de coûts étaient masquées dans l'offre en de services publics en monopole, elles apparaissent aujourd'hui clairement. Dans de rares cas des concessions au monopole ont été faites pour éviter un « écrémage » du marché. C'est le cas d'une jurisprudence de la cour européenne de justice qui a considéré que pour une entreprise postale belge, ne prendre que la partie la plus rentable du marché, c'est rendre non rentable la couverture du reste du territoire. Cependant, dans la plupart des cas, il revient aux autorités publiques de financer à partir des impôts le surcoût de la desserte de territoires excentrés. Un bon exemple du passage d'une logique de péréquation à une logique de subvention est offert par le secteur ferroviaire. Progressivement, la question de la desserte des zones non rentables du territoire a été transférée aux Régions qui avec les trains express régionaux assument une politique d'aménagement territorial. De même, pour la poste, une politique d'aménagement du territoire avec des partenariats avec les collectivités locales permet de maintenir les « points de contacts », qui ne prennent plus la forme de bureaux de poste. Et par ailleurs la Banque postale assume de plus en plus explicitement une politique de banque de dernier recours.

En résumé, l'ouverture à la concurrence ne supprime pas les politiques territoriales et sociales associées aux anciennes péréquations du service public. Elle les rend de fait plus explicites et donc transparentes. Mais elle les fait dépendre de la caisse plus large des politiques compensatoires. De ce fait ces redistributions entrent (elles aussi) en concurrence avec d'autres finalités sociales de redistribution. Cela tend nécessairement à réduire les engagements effectifs sur ces sujets.

Le service public « à la française » dans le modèle social français

Revenons à la question initiale du système de stratification associé au service public. Le modèle social associé aux services public se caractérise par le fait que d'un côté il n'offre pas de droit de créance mais que de l'autre il a de fait créé un niveau élevé d'offre pour tous. La logique technique qui préside à l'universalisation des réseaux repose sur une offre équivalente pour tous. Le système de stratification associé à cette universalisation tend ainsi potentiellement à généraliser l'offre construite pour les classes moyennes. Et la dynamique d'innovation qui a porté par exemple le TGV ou celle du Minitel repose bien sur une perception ambitieuse d'un haut niveau de prestation pour tous. En ce sens il semble bien y avoir inscrit dans le modèle des services publics de réseau : « une égalité au plus haut niveau des standards et non une égalité au niveau des besoins minimaux »¹¹ qui caractérise les modèles social démocrates nordiques, sachant toutefois que cette égalité est de fait et octroyée et n'a jamais été inscrite dans un droit. Cette ambition du projet de l'après guerre peut aussi se lire *a contrario* dans la répugnance des entreprises publiques à intégrer une redistribution sociale, tarifs réduits pour les pauvres ou protection contre le débranchement en cas de non paiement.

Dans la mesure où cette redistribution trouve une de ses origines historiques dans des caractéristiques technico-économique, ce modèle social dépend fortement de ces dites

¹¹ Esping-Andersen *ibid.*, p. 42.

caractéristiques. Cela varie selon le secteur : la notion de branchement universel vaut pour les services liés à la maison (eau, électricité, téléphone filaire) mais prend un sens différent pour la desserte postale ou la desserte ferroviaire, et n'a jamais été généralisée pour le gaz. Par ailleurs ces caractéristiques évoluent avec la technologie. Par certains aspects la couverture en téléphonie mobile, par exemple, ne correspond plus à ce cadre.

Cette conception ambitieuse ne peut cependant se comprendre par la seule lecture, avale, des principes d'égalité et par les conditions techniques de l'universalisation des réseaux. Cette situation est aussi associée à un modèle de production dans lequel les syndicats ont joué un rôle important. D'ailleurs longtemps le rapprochement entre l'expression « modèle social » et « service public » renvoyait plus à la situation particulière des agents de ces services publics et de leur protection particulière dont on a pu penser à une certaine époque qu'il pouvait servir de pointe avancée des droits des travailleurs, de « vitrine sociale ». Les ambitions sociales internes et externes n'ont jamais été totalement dissociables.

Malgré l'absence de transparence sur les transferts sociaux effectués et malgré l'ambiguïté entre un modèle de protection des destinataires de ces services ou des agents travaillant dans les entreprises en monopoles, ou peut-être du fait même de ces manques, ce modèle de service public a été l'objet d'un fort attachement des français. Jusque dans les années 1980, la défense de l'emploi était un mobile majeur d'attachement aux services publics et jusqu'à l'ouverture à la concurrence les grandes entreprises de réseaux et en particulier EDF GDF et France télécom affichaient un taux de confiance supérieur à celui des autres administrations publiques. Cette image s'est aujourd'hui nettement dégradée¹².

Cette présentation du modèle de service public visant une « égalité au plus haut niveau des standards » correspond à une période aujourd'hui en grande partie révolue, même si le nouveau modèle profite de l'héritage d'investissement de l'ancien. Après avoir pendant des années porté l'étendard de la livraison à J+1, de tout courrier déposé, belle illustration du haut standard pour tous, elle a relâché la pression sur ce sujet pour multiplier les offres spécialisées plus chères reléguant le courrier traditionnel dans la position d'un service minimum à faible coût. Dans le domaine ferroviaire, l'inscription tarifaire du TGV dans la continuité de l'offre tarifaire des trains traditionnels est aujourd'hui largement mise en cause et ce « plus haut standard » n'est plus accessible à tous et laisse place à des offres volontairement dégradées (départ de banlieue pour les trains ouigo) ou au développement du transport par car qui en multipliant les durées de transport par deux ou trois a définitivement coupé avec le plus haut standard.

Le modèle du service public industriel a offert pendant un demi siècle un modèle social original de redistribution par péréquation. L'ouverture à la concurrence rend non viable à long terme ces péréquations. Elle n'interdit pas la redistribution, mais celle-ci prend les formes classiques de l'action sociale ou de l'aménagement du territoire porté par l'impôt. Ce modèle social n'était pas parfait, il privilégiait sans transparence certaines formes de redistribution. Mais, peut-être en partie par cette non-transparence, il permettait des transferts socio-économiques plus larges que ceux concédés aux

¹² Jeannot Gilles, Coutard Olivier, *Revenir au service public ?*, La documentation française, 2015, p ;91 sq.

politiques explicitement sociales et emportait une confiance des français dans ces grandes entreprises de réseau, confiance qui a aujourd'hui disparu.

Bibliographie

Bauby Pierre, *L'eupéanisation des services publics*, PUF, 2011.

Chevallier Jacques, *Le service public*, PUF, 1971.

Espig-Andersen Gota, *Les trois mondes de l'Etat providence*, Essai sur le capitalisme moderne, PUF, 2007.

Jeannot Gilles, Coutard Olivier, *Revenir au service public ?*, La documentation française, 2015, 147 p.