

Penser le service public en Méditerranée

Le prisme des sciences sociales

sous la direction de
Ghislaine Gallenga et Laure Verdon



KARThALA

MAISON MÉDITERRANÉENNE DES SCIENCES DE L'HOMME

ISBN : 978-2-8111-1824-2

© Aix Marseille Université, CNRS,
MMSH, 13094 – Aix-en-Provence
<http://mmsh.univ-aix.fr>

© Éditions Karthala
22-24 bd Arago, 75013 – Paris
<http://www.karthala.com>
paiement sécurisé

2017

Illustration de couverture : Logo du programme Transpume (© G. Gallenga).

Collection L'atelier méditerranéen
Directeur de la collection : Philippe Jockey
Secrétariat de rédaction : Gisèle Seimandi

- Mégapoles méditerranéennes*, sous la direction de C. Nicolet, R. Ilbert et J.-C. Depaule, 2000
- Valeur et distance. Identité et société en Égypte*, sous la direction de C. Décobert, 2000
- Techniques et sociétés en Méditerranée*, édité par J.-P. Brun et Ph. Jockey, 2001
- L'anthropologie de la Méditerranée*, sous la direction d'A. Blok, C. Bromberger et D. Albera, 2001
- La Méditerranée des réseaux*, sous la direction de J. Cesari, 2002
- Nourrir les cités de Méditerranée*, sous la direction de B. Marin et C. Virlouvét, 2004
- La Méditerranée des anthropologues*, sous la direction de D. Albera et M. Tozy, 2005
- Enjeux d'histoire, jeux de mémoire. Les usages du passé juif*, sous la direction de J.-M. Chouraqui et G. Dorival, 2006
- Gens de passage en Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne*, sous la direction de C. Moatti et W. Kaiser, 2007
- Saint et sainteté dans le christianisme et l'islam. Le regard des sciences de l'homme*, sous la direction de N. Amri et D. Gril, 2007
- Marbres et autres roches de la Méditerranée antique : études interdisciplinaires*, sous la direction de Ph. Jockey, 2009
- La raison du mouvement. Territoires et réseaux de migrants albanais en Grèce*, P. Sintès, 2010
- Les acteurs des transformations foncières autour de la Méditerranée au XIX^e siècle*, sous la direction de V. Guéno et D. Guignard, 2013
- La loge et le fondouk. Les dimensions spatiales des pratiques marchandes en Méditerranée. Moyen Âge – Époque moderne*, sous la direction de W. Kaiser, 2014
- Juives et musulmanes. Genre et religion en négociation*, sous la direction de L. Anteby-Yemini, 2014
- Pêches méditerranéennes. Origines et mutations. Protohistoire-XXI^e siècle*, sous la direction de D. Faget et M. Sternberg, 2015
- Pollutions industrielles et espaces méditerranéens. XVI^e-XXI^e siècle*, sous la direction de L. Centemeri et X. Daumalin, 2015
- Dire l'architecture dans l'Antiquité*, sous la direction de R. Robert, 2016

Penser le service public en Méditerranée
Le prisme des sciences sociales

sous la direction de
Ghislaine Gallenga et Laure Verdon

Karthala
Maison méditerranéenne des sciences de l'homme

Les auteurs

Nassim AMROUCHE

Aix Marseille Univ, CNRS, IDEMEC, Aix-en-Provence, France

Pierre BAUBY

Sciences Po, Université Paris 8, Paris, France

Charles BOSVIEUX-ONYEKWELU

Laboratoire Printemps – CNRS, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Université de Lorraine, France

Diego CARNEVALE

Université Paris 1, Labex HASTEC, Paris, France

Julie CHAPUIS

EHESS, Paris, France

Gilles DE RAPPER

CNRS, Aix Marseille Univ, IDEMEC, Aix-en-Provence, France

Anouck DURAND

Photographe, Paris, France

Mustapha EL MIRI

Aix Marseille Univ, CNRS, LEST, Aix-en-Provence, France

Khadija ENNACIRI

Université Mohammedia, Casablanca, Maroc

Ghislaine GALLENGA

Aix Marseille Univ, CNRS, IDEMEC, Aix-en-Provence, France

Nadia HACHIMI ALAOU

IEP, CHERPA, Aix-en-Provence, France

Laure VERDON

Aix Marseille Univ, CNRS, TELEMME, Aix-en-Provence, France

Sommaire

Introduction

Ghislaine Gallenga, Laure Verdon – <i>L’avenir incertain d’un passé recomposé. L’heuristique de la Méditerranée</i>	11
---	----

Partie 1 – Le service public à travers l’historiographie française

Laure Verdon – <i>La notion de « service public » est-elle pertinente pour les époques anciennes ? Propositions pour une archéologie réflexive</i>	33
Charles Bosvieux-Onyekwelu – <i>Champ juridique et champ du public : pour une histoire sociale de la notion de service public</i>	55
Mustapha El Miri – <i>Plus de secteur public et moins d’État-providence. La mutation de l’intervention sociale de l’État-providence et la crise de ses institutions</i>	75
Pierre Bauby – <i>Service public : rétrospective et prospective</i>	87

Partie 2 – Public versus Privé. L’exemple des transports

Nassim Amrouche – <i>Les « fourgons » ou comment la déréglementation du service public a transformé le territoire. Le cas de la Grande Kabylie vue par ses usagers</i>	105
Ghislaine Gallenga – <i>Modernisation versus insécurité. Analyse diachronique de la montée du sentiment d’insécurité dans les transports urbains de Marseille</i>	119
Nadia Hachimi Alaoui – <i>Les enjeux et les impensés du service public au Maroc. Le cas du service public des transports à Casablanca</i>	143

Partie 3 – État et service public

Diego Carnevale – <i>D’une œuvre miséricordieuse à un service public. La sépulture des défunts entre la fin de l’Ancien Régime et le début du XIX^e siècle : le cas de Naples</i>	173
Julie Chapuis – <i>L’État et le service public au Sud-Liban : entre retrait contraint et retrait maîtrisé</i>	195
Gilles de Rapper, Anouck Durand – <i>Au service du peuple. Coopératives et entreprises de photographes dans l’Albanie communiste (1944-1991)</i>	219
Khadija Ennaciri – <i>La gestion des services publics à l’épreuve de la décentralisation au Maroc</i>	245

Introduction

L'avenir incertain d'un passé recomposé

L'heuristique de la Méditerranée

La question du service public se trouve posée depuis quelque temps de manières diverses, mais récurrentes, dans le débat public. L'actualité de ces dernières années en France relative à la moralité publique – dont l'affaire Cahuzac demeure emblématique – et, d'une manière plus générale, aux formes de participation démocratique des citoyens aux prises de décisions politiques – affaire du barrage de Sivens ou du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes – a souligné la pertinence d'une équation fondamentale en sciences politiques, celle qui articule État et éthique du service public, qui pose la question de la poursuite de l'intérêt général, qui souligne le conflit possible entre intérêt général et volonté générale. C'est bien le service public « à la française » qui se trouve ainsi mis en question ; on assisterait même selon certains à une crise du service public par une porosité de plus en plus grande des secteurs public et privé. Or, si la discipline juridique et les sciences politiques se sont emparés depuis longtemps de cet objet, force est de constater sa singulière absence dans d'autres sciences sociales qui ne disposent pas de traditions de recherche en ce domaine et se trouvent de la sorte encore peu entendues dans la nécessaire analyse que le contexte actuel appelle¹. Le service public est donc un objet d'étude à construire dont l'histoire est encore en grande partie à faire, à (re)composer, au sens où les animateurs du tournant historiographique des années 1990 ont entendu ce terme, d'un renouvellement méthodologique susceptible de faire émerger de nouveaux objets d'étude et de les saisir dans toute leur complexité².

L'ambition première de cet ouvrage est de poser quelques jalons de réflexion et de définition du service public pouvant contribuer au débat actuel. Son caractère exploratoire repose sur le parti pris d'avoir privilégié les études de cas comme autant de sondes lancées dans différentes époques, domaines et espaces qui mettent en question cette notion complexe et dessinent de nouvelles pistes de recherche. En Méditerranée³, le contexte

des « printemps arabes » dans un premier temps, puis les changements politiques intervenus en Grèce plus récemment, offrent un observatoire privilégié de cette articulation entre État et service public et permettent de l'interroger à nouveaux frais : héritages coloniaux, construction des États peuvent contribuer à éclairer en partie les problématiques actuelles sur le service public dans cet espace en plein questionnement. De ce point de vue, l'avenir est incertain, non pas tant celui de l'objet de recherche en train de se constituer que des enjeux politiques de la notion telle qu'elle est comprise dans le contexte actuel et qui la transforment en un objet en mutation⁴. La volonté de cet ouvrage est ainsi de croiser deux types d'interrogation : qu'est-ce que le service public ? comment se présente-t-il en Méditerranée aujourd'hui ? Autrement dit, comment interpréter le fait que cette notion complexe, que l'on assimile souvent à la simple gestion de l'intérêt général, se trouve à l'heure actuelle au cœur des interrogations et des mouvements citoyens qui animent les sociétés des deux rives de la Méditerranée, dans le contexte d'une crise de l'autorité publique ou d'une remise en cause de la forme du régime ? Quelles pratiques de gouvernance le service public peut-il sous-tendre dans les sociétés méditerranéennes contemporaines ?

12

Pour répondre à ces interrogations, l'idée originelle de cet ouvrage a été de faire se rencontrer différentes disciplines et différents chercheurs qui travaillent sur le service public, à partir de ce constat que certains savoirs (la philosophie, le droit) s'intéressent aux services publics « par en haut » (les institutions, les décisions de justice, les textes canoniques sur la question), alors que d'autres (l'anthropologie, la sociologie, la science politique et la géographie) ont une entrée « par le bas », au travers des problèmes vécus par les acteurs sur le terrain, au guichet, par les usagers, etc. Cette démarche s'appuie sur le principe d'une production et d'une addition de connaissances disciplinaires autonomes pour rendre compte des processus historiques, juridiques, sociaux et anthropologiques de l'inscription du secteur public dans les sociétés méditerranéennes. L'approche diachronique des médiévistes, par exemple, met en évidence le fait que le service public est une entreprise qui émerge avec les formes de production collective du droit bien avant la mise en place de l'État social ; l'approche sociologique et anthropologique des institutions du secteur public souligne, quant à elle, le fait que leur puissance provient plus de leur forme culturelle que de leur forme organisationnelle. C'est dans la même veine que les juristes ont démontré que le qualificatif de secteur public est issu d'une jurisprudence du conseil d'État et non d'un grand projet politique. Résolument pluridisciplinaire, cet ouvrage associe ainsi différentes sciences sociales – anthropologie, histoire, sociologie, sciences politiques, sciences juridiques afin de constituer le service public en objet de recherche commun. L'objectif est, ainsi, de dégager parentés et convergences entre les disciplines susceptibles de fédérer méthodes

et approches afin de constituer cet objet d'étude de manière légitime. Le service public est, en effet, bien souvent délaissé dans les études au profit de notions plus englobantes, tels le bien commun ou l'intérêt général. Cet objet recèle pourtant un potentiel holiste susceptible d'éclairer de manière pertinente l'évolution des sociétés méditerranéennes sur la longue durée.

Si la définition juridique actuelle du service public englobe donc un large spectre de fonctions régaliennes, la distinction entre ces fonctions est cependant elle-même à interroger en tant que construction historique⁵. L'approche diachronique permet, en effet, de poser de manière contextualisée la question des origines ainsi que des modèles et de leur circulation dans le domaine du gouvernement et de l'administration publique. La genèse politique et juridique du concept de service public – dont la définition est donnée à la Révolution française et peut se résumer en la prise en charge et la garantie par la Nation de l'intérêt général⁶ – peut être associée aux origines médiévales du « bon gouvernement », tel qu'il se développe notamment dans les régions de l'Europe du Sud. Deux traditions vont voir le jour en parallèle en ce domaine, dès le XIII^e siècle, qui mettent en œuvre de manière différente la notion de « bien commun » : une tradition que l'on peut qualifier de latine, d'une part, qui confie à l'autorité publique le soin de gérer le bien commun⁷, et une tradition plus anglo-saxonne d'autre part, qui fait relever de la communauté la prise en charge de l'intérêt général et se décline en de multiples « services d'intérêt général ». Au cours des périodes médiévale et moderne, en effet, les services pour la communauté étaient fournis par une myriade d'acteurs : institutions (laïques et ecclésiastiques, locales et centrales), corporations, confréries, et même des individus. Cette fragmentation des tâches n'a pas disparu au cours du XIX^e et du XX^e siècle, toutefois c'est l'État qui certifie l'intérêt général, autorisant un agent (public ou privé) à agir en exerçant un service au nom du bien commun, une condition qui, en revanche, n'était pas nécessaire pendant les périodes précédentes. Les recherches sur la construction de l'État et les formes du contrôle social ont donné une image assez abstraite du fonctionnement des services publics du passé. Elles expliquent de manière fragmentaire comment ces tâches étaient financées et organisées, ainsi que l'éventail des différents sujets impliqués. Nous constatons l'existence de quelques études de cas, parfois d'excellente qualité, qui invitent également à reprendre certains dossiers ouverts par l'historiographie, à l'aune d'un questionnement repensé et renouvelé⁸. La notion de bien commun est reprise aujourd'hui dans de nombreux travaux au point de former une nouvelle tradition de recherches que l'on nomme de manière générique les *common studies*⁹. En effet, à partir des travaux de Garrett Hardin¹⁰, les économistes se sont interrogés sur la « tragédie des biens communs » : le fait que la rationalité économique doit *a priori* pousser des individus à surexploiter les biens mis en commun. La tendance de l'individu à

maximiser l'utilité en en négligeant le coût, qui retombe sur la collectivité, conduit à la surexploitation. Pour la plupart des économistes, la solution à cette « tragédie » passe soit par la création de droits individuels de propriété, qui font que le coût est payé par celui qui tire profit du bien, soit par la gestion des biens communs par la puissance publique. Il s'agit de solutions évidemment tributaires des formes de réglementation socio-économique et politico-institutionnelle de la société industrielle et postrévolutionnaire.

De manière générale, l'entreprise de service public peut schématiquement se définir aujourd'hui 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. Dès les années 1990, ce cadre de référence a été mis en question par Elinor Ostrom et son équipe de recherche. Ostrom s'est efforcée de montrer que, depuis longtemps et presque partout dans le monde, des collectivités ont pu et peuvent encore gérer – de manière économiquement optimale – des biens communs, à travers la création d'« *arrangements institutionnels* »¹¹. À côté de la gestion par des droits de propriété individuels ou par l'État, il peut ainsi exister un troisième cadre institutionnel efficace dans lequel des communautés gèrent collectivement des biens communs.

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.

Car bien que la notion de service public soit une expression polysémique et complexe, elle peut toutefois être énoncée en tant qu'activité d'intérêt général assumée ou assurée par une personne publique. Le service public

peut effectivement faire référence à une activité mais aussi s'appliquer à des missions résultant d'impératifs sociaux. Il peut ainsi correspondre au statut de la fonction publique, être synonyme de mode de gestion – celui des entreprises publiques et enfin évoquer une situation de monopole. Au sein d'un même État, une entreprise de service public renvoie ainsi à une complexité et à une multiplicité de statuts. Il existe par conséquent une diversité conceptuelle qui génère des amalgames entre modalités d'organisation, finalité, mission et objectif. Plus largement, c'est la finalité même du service public – l'intérêt général – qui pose aujourd'hui question. Par ailleurs, cette même notion d'intérêt général peine à être définie et varie en fonction des traditions nationales, ce qui explique la difficulté à traduire, au sein des pays européens, des termes comme « services d'intérêt général » (SIG). En effet, s'il existe en France une longue tradition du service public¹², 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 font davantage appel au bien commun hérité du modèle anglais où la définition et l'administration de l'intérêt général ne ressortissent pas essentiellement de l'État et renvoient à la société civile. Dans les pays anglo-saxons, le terme clef est celui de *public utility*. Ce dernier se réfère à un certain nombre d'activités qui fournissent des services fondamentaux et se distinguent d'une part par une situation de monopole, l'existence d'un réseau, un caractère d'infrastructures important et, d'autre part, par une position stratégique dans le développement économique, impliquant une régulation et un contrôle public¹³. Le terme de *public service* ne recoupe pas ce que l'on entend en France par « service public », mais fait référence à la fois à l'éthique exigée des fonctionnaires et à une vaste gamme d'activités marchandes et non marchandes du secteur public.

15

Le socle commun dans tous les pays est la notion « d'intérêt général », qui est reprise au niveau européen. Comme en atteste la littérature abondante sur ce thème, plusieurs auteurs¹⁴ s'interrogent sur le devenir des services publics tels qu'ils sont pensés en France alors que la commission européenne cherche à constituer un cadre juridique au service universel et propose une analyse des textes réglementant les services d'intérêt général européens.

Ghislaine Gallenga a suggéré une classification¹⁵ pour donner quelques clefs permettant de se retrouver dans cette production pléthorique, en isolant quatre corpus de textes qui sont homogènes et se caractérisent par un socle commun – même si les auteurs peuvent différer dans les appréciations, les conseils qu'ils formulent et les solutions qu'ils proposent.

Le premier corpus regroupe les rapports officiels, c'est-à-dire les travaux commandés par les ministères ou des institutions comme le Conseil économique et social. Il se subdivise en deux sous-groupes de textes : d'une part, les analyses juridiques¹⁶ et d'autre part les analyses économiques. L'essence des services publics, sous-entendu ce qui assoit leur légitimité, se loge pour eux dans la conjonction de critères juridiques et de critères idéologiques. En instaurant une solidarité sociale¹⁷, l'État se serait substitué aux solidarités traditionnelles, s'inscrivant dans la logique d'opposition durkheimienne¹⁸ entre la solidarité organique – qui caractérise les sociétés complexes modernes – et la solidarité mécanique – propre aux sociétés traditionnelles. Autrement dit, il s'agirait d'une démarche politique. Aujourd'hui, la comparaison entre le service public et le service universel fait figure de passage obligé, car les auteurs de ces rapports ont tous l'impression que ce nouveau mode d'intervention finira, sous la pression de l'Union européenne, par s'imposer et remplacer le service public tel qu'il est conçu en France.

16

De leur côté, les analyses économiques, par le biais de comparaisons du fonctionnement des services publics dans différents pays, permettent de guider la réforme et de formuler des arguments qui la rendent légitime¹⁹. Cohen, par exemple, se lance dans une entreprise de délégitimation de l'État et du service public, en mettant en avant la notion de colbertisme. Il la met en scène à partir de deux présupposés : le marché comme facteur de modernisation et comme expression de la modernité, et la compétence naturelle des actionnaires privés. Par l'intermédiaire de la notion de colbertisme, Cohen entend désigner les stratégies de développement industriel conduites sous l'égide de « l'État-nation armé du monopole de l'intérêt général », lequel intérêt général ne serait en réalité qu'un outil au service de la légitimation du pouvoir politique. On voit bien que cette approche a pour finalité de démontrer l'incompétence économique de l'État auquel s'oppose la rationalité économique de l'actionnaire.

Le deuxième corpus comprend ce que l'on peut qualifier de « guides pratiques de la réforme ». Il s'agit de travaux que leurs auteurs présentent soit comme les témoignages de leur activité réformatrice et qui, de ce fait, ont vocation à servir d'exemple pour les autres fonctionnaires chargés de moderniser tout ou partie d'un service public, soit comme les fruits de leur expérience d'experts en organisation, qui ont réalisé de nombreux « audit » de services publics et pensent être à même d'indiquer les chemins qui ne mènent nulle part, de proposer des méthodes efficaces²⁰. Si l'on s'attache à la relation que ces auteurs entretiennent avec la notion de réforme ainsi qu'avec les services publics, on se rend compte alors que ces ouvrages sont entièrement réductibles à trois traits : ils sont traversés par une sorte d'optimisme réformateur ; c'est *a priori* que leurs auteurs adhèrent à la réforme et ils attribuent une totale autonomie à

« l'organisation ». Cet optimisme réformateur se traduit par le fait que la notion de réforme est utilisée de manière magique. Elle est érigée en objet de croyance : recours à un vocabulaire militant et tentation prophétique des auteurs. Pour eux, les services publics sont essentiellement des organisations. Leur intérêt est réduit aux techniques et aux changements d'organisation. Dans cette optique, les agents des services publics sont rangés au rang de pure abstraction. De même, ces textes ne comportent jamais de réflexion sur les conditions de possibilité d'une réforme.

Le troisième corpus rassemble ce que les politologues ont l'habitude de désigner au moyen de l'expression « analyses de politiques publiques ». On se focalisera ici sur deux des problèmes traités dans ce sous-champ de la science politique : les travaux relatifs à la prise de décision et à l'évaluation des politiques publiques, car ils semblent pertinents dans ce cadre²¹. Le premier volet concerne la « modernisation » du service public, abordée ici sous l'angle de la prise de décision, autrement dit du management, dans la mesure où il structure et organise les descriptions des politiques publiques et de la prise de décision dans les services publics²². En s'appuyant sur ses travaux réalisés au sein d'EDF, Wieviorka²³ considère, lui aussi, que le management peut être un moyen, sinon le seul, de moderniser les entreprises publiques : management équivalent à celui pratiqué dans le privé, débureaucratisation, fin du taylorisme et logique marchande²⁴. La personnalisation des services, avec l'introduction de la notion de « client », a été analysée, bien avant l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité ou des télécommunications. Second volet de ce corpus de sociologie politique : l'évaluation des politiques publiques. Cette production peut être découpée en trois ensembles d'importance inégale. Le premier, le plus conventionnel, groupe les travaux dont les auteurs entendent juger de la réussite ou de l'échec d'une politique publique²⁵. Le deuxième contient des textes consacrés à « l'évaluation de l'évaluation »²⁶. Avec la mise en place d'organes administratifs chargés d'évaluer aussi bien l'action des services publics que leur fonctionnement, on assiste au développement d'un ensemble de travaux de recherche qui s'attachent à la comparaison de la manière dont l'évaluation est organisée dans les différents États occidentaux. Le troisième, enfin, est consacré à l'impact du droit communautaire, et plus largement de l'existence de l'Union européenne, sur les politiques publiques menées en France. En fait il s'agit de complexifier l'analyse en prenant en considération cette instance supranationale dont tout porte à croire qu'elle a forcément un impact sur les politiques des États nationaux²⁷.

Le quatrième corpus, enfin, concerne les études centrées sur le travail qui préside aux interactions elles-mêmes. Les auteurs de ces textes considèrent les services publics comme un cadre particulier, ils tentent d'appréhender le déroulement de l'interaction. Ils essaient de saisir les médiations, y

compris les plus ténues, qui dans le cadre d'un service public donnent aux interactions entre agents mais aussi entre agents et personnes extérieures une physionomie spécifique. Le guichet, médiateur efficace des réflexions sociologiques, a fait l'objet de plusieurs recherches. Citons pour plus de précision les travaux incontournables de J.-M. Weller, Ph. Warin, et V. Dubois²⁸. Nous retrouvons ici les travaux des sociologues comme la recherche menée sur La Poste de Marie Cartier²⁹, et deux ouvrages sur les réformes de l'hôpital³⁰. Il s'agit ici uniquement de mettre en lumière quelques ouvrages car pour les sociologues l'action publique et notamment le *New management public* constituent des thèmes de recherche privilégiés.

Ces recherches mettent en évidence deux nouvelles théories qui se font maintenant concurrence : la théorie du *New Public Management* et celle du *New Public Service*³¹. La première s'inspire délibérément du marketing et prône que le secteur public n'est fondamentalement pas différent du secteur privé ni dans ses processus ni dans ses objectifs³². Les relations entre agences publiques et usagers sont conçues selon une logique de marché avec des motivations fondées sur l'intérêt personnel. La terminologie employée reflète ce changement de perspective, alors que l'utilisateur n'est plus « citoyen » mais « client »³³ et que les « entrepreneurs publics » doivent se concentrer sur la production de résultats, la performance, l'efficacité et la responsabilité³⁴. Les politiques étatiques sont orientées vers la « dérégulation, la privatisation et la libéralisation » afin de réduire les dépenses, les déficits publics et les situations de monopole, encourager les investissements étrangers, étendre la compétition et améliorer la qualité des services³⁵.

Le problème est que les réformes, inspirées de cette vision victorieuse, sont loin d'avoir atteint leurs objectifs déclarés³⁶. Bien plus, les critiques du *New Public Management* démontrent que le secteur public possède des différences fondamentales avec le secteur privé et que les entreprises privées ne sont pas toujours plus performantes que celles qui sont publiques³⁷, quels que soient les domaines et les pays³⁸. Face à cette politique libérale, les partisans du *New Public Service* veulent remettre le « citoyen » au centre des préoccupations³⁹. Les administrateurs devraient considérer « les citoyens comme des citoyens (plutôt que des votants ou des clients) ; ils devraient partager [leur] autorité, réduire [leur] contrôle et [...] avoir confiance dans l'efficacité de [cette] collaboration »⁴⁰. Rassemblant des idées émises par différents courants du *New Public Service*, Denhardt et Denhardt proposent une nouvelle vision du service public centrée sur le pouvoir partagé et la négociation entre les différents partenaires pour « une notion collective [et] partagée de l'intérêt public »⁴¹.

L'idéologie du *New Public Management* s'est imposée jusqu'en France dans la conception de la « modernisation » des services publics au détriment

de celle du *New Public Service*. La plupart des ouvrages, y compris de sociologie, qui traitent de la « modernisation », font référence aujourd'hui aux transformations qui s'inscrivent dans la droite ligne du *New Public Management*. Ce dernier est devenu une véritable grille de lecture, voire un « paradigme », de l'analyse et de la critique des politiques contemporaines de gestion du service public dans l'Hexagone, comme le souligne, par exemple, l'ouvrage au titre évocateur de Nicolas Belorgey : *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*⁴².

Sur le pourtour méditerranéen, les deux modèles de tradition française et anglo-saxonne existent, voisinent, rivalisent avec toutefois une prégnance du modèle français dans les principes, égalitaristes, et du modèle anglais dans les modalités d'organisation et missions qui tend à se diffuser, voire s'imposer. L'espace méditerranéen – sur ses deux rives – fournit ainsi un lieu d'articulation de deux « traditions » du service public, l'une attachée à l'autorité de l'État et l'autre à la notion de bien commun. Si les débats récurrents en France depuis la révolution de 1789⁴³ sur la « modernisation » du service public ont connu une accalmie après la Seconde Guerre mondiale, elle fut de courte durée. À partir des années 1970 le débat est rouvert avec un emballement général, dans les années 1990, marqué par une accélération de réformes – Réforme de l'État, 1995-1996 ; modernisation de l'État, 1997-2002 ; Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁴⁴ appliquée en 2006 ; Révision générale des politiques publiques (RGPP), 2007 puis 2010. Les grands traits de cette « modernisation » englobent la transformation de l'usager en client⁴⁵, le développement de démarches managériales, les rationalisations du budget et de l'État (culture du résultat), les diverses formes de praxis de l'évaluation... Une véritable crise affecte ainsi les fondements mêmes du concept de service public. Face à cette « modernisation » du secteur public qui s'inscrit dans les logiques du *New Public Management*, se dessine un nouveau processus, inversement proportionnel, selon lequel le secteur privé s'empare des logiques et des missions autrefois réservées au secteur public. Ainsi se font jour plusieurs perceptions concurrentes du service public qui se confrontent ou collaborent dans le processus entamé de refondation des nouveaux contours de l'intérêt général et du bien commun. Il s'avère alors plausible de questionner la nature de la « modernisation » à l'œuvre qui transparaît à travers un chassé-croisé entre, d'une part, des fonctionnaires sommés d'embrasser les logiques de compétitivité du secteur privé et, d'autre part, des employés d'entreprise auxquels incombent de nouvelles responsabilités éthiques et qui se portent caution de l'intérêt général. 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 comme une

« nécessité » et, par la suite, une finalité de développement durable comme une alternative, en tant que projet social collectif relevant de l'intérêt général, ce qui a légitimé de nouvelles relations entre secteurs public et privé. Cette finalité ne s'est pas limitée aux services publics marchands, elle s'est élargie à l'ensemble des services publics. 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. 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.

20

En prenant comme objet les transformations du service public en Méditerranée, cet ouvrage permet de s'interroger d'une part sur l'évolution de la définition même du service public – qui dépend de la manière dont les sociétés se représentent leurs besoins collectifs – et d'autre part sur la façon dont les individus appréhendés à différentes échelles (peuple, usager...) s'approprient et revendiquent les biens et services collectifs. Les contextes méditerranéens passé et actuel (Printemps arabes par exemple) donnent toute leur acuité à ces questionnements. En effet, l'angle d'approche privilégiant les transformations du service public dans les sociétés méditerranéennes contemporaines place au cœur de la réflexion la question du rôle de l'État, des formulations et des modalités des politiques publiques, ainsi que des remises en question que celles-ci peuvent générer dans le contexte actuel. Aussi, il s'agit bien d'envisager la gouvernance par la prise en compte des attentes des citoyens, des différentes échelles d'organisation du service public, de ses procédures d'application et de ses modes de financement (porosité secteur public, secteur privé)⁴⁶. Au fondement de la définition actuelle du service public se place donc la question du bien-être collectif et des différentes manières de le décliner en politiques publiques.

Optant pour une approche pluridisciplinaire, cet ouvrage questionne ainsi la transformation du service public en Méditerranée aussi bien dans une perspective comparative que diachronique. Il a pour objectif de discuter de la notion de service public en la croisant dans différents pays de la Méditerranée et en examinant un domaine emblématique. L'ouvrage articule trois thématiques représentatives des interrogations actuelles que les sciences sociales posent sur l'objet service public. L'aspect diachronique, qui pourrait ne pas aller de soi, nécessite une thématique à part entière. Il est nécessaire de déconstruire l'idée reçue selon laquelle le service public est une spécificité française et remonte à la Révolution.

Ainsi la première partie regroupe quatre chapitres autour de la diachronie du Moyen Âge à l'époque contemporaine en France. Laure Verdon, historienne médiéviste, retrace les évolutions matérielles et politiques de la fin du XVIII^e siècle et de la période révolutionnaire qui ont engendré la mise en place d'un discours nouveau, respectueux des principes de liberté et de satisfaction de l'intérêt général, au fondement de la conception moderne du « service public ». Le renouveau actuel que connaît l'historiographie politique médiévale permet cependant de remonter la chronologie de la doctrine du service public, en croisant les champs de l'idéologie attachée à l'autorité publique et des pratiques administratives perçues par la documentation. En se fondant sur des exemples issus préférentiellement du monde méditerranéen septentrional des XIII^e-XV^e siècles, elle s'interroge sur la signification médiévale des concepts de « service » et de « public », lorsqu'ils sont articulés, en envisageant trois domaines – les compétences dévolues à l'autorité publique, la notion de bien public, l'office et l'officier – afin de questionner la pertinence de l'usage dans l'analyse historique de la notion de service public à une époque où l'expression n'existe pas encore. Charles Bosvieux-Onyekwelu, philosophe et politiste, retrace la notion de service public en tant que catégorie juridique, issue de certains arrêts fondateurs du Conseil d'État et du commentaire qu'en a livré la doctrine. Il propose de dépasser le cadre juridique entourant la notion de service public pour l'analyser du point de vue de la philosophie morale et des sciences sociales. Mustapha El Miri, sociologue, questionne l'idée de recul de l'État-providence, qui s'impose depuis les années 1980, associée à un recul du service public de manière générale. Il montre que la crise de l'État-providence et des services publics est plus une crise des conceptions qu'un dépérissement. Si le secteur public continue à se référer dans le discours aux fondamentaux du républicanisme français, dans les faits il s'inscrit plus dans les logiques empruntées au modèle anglo-saxon. Pierre Bauby, politiste, part de l'idée que le service public est indissociablement diversités et unité. Sur la base de ce référentiel, il retrace les fondements et les grandes étapes historiques de construction des services publics, en France et dans le cadre de l'intégration européenne, puis leur réalité présente, avant de dresser le cadre de leur(s) devenir(s) possible(s).

La deuxième partie met en exergue un domaine particulier du service public, celui des transports. En effet, ce domaine peut servir de laboratoire d'analyse des transformations récentes du service public lié à la problématique du tourisme dans les sociétés méditerranéennes. Il permet également de souligner les enjeux à la fois des transformations des institutions et des attentes de la société civile. Du point de vue des consommateurs, les services publics contribuent ainsi à définir une image de la collectivité à l'échelle de laquelle ils interviennent. Le voyageur se forgera une opinion du pays qu'il traverse en fonction de l'état des routes,

du chemin de fer, du téléphone, détails auxquels il sera parfois autant sensible qu'à d'autres critères d'intérêt proprement touristique. Partout où ils sont produits (et même s'il s'agit de déplorer leur inexistence), les services publics se prêtent à des logiques d'appropriation et au débat public. À l'occasion de leur production se forment des sentiments d'appartenance qui cimentent une communauté. En cela, le service public apparaît aussi comme un dispositif de pouvoir producteur de légitimité pour l'institution chargée d'en orienter l'exercice. Cette remarque se justifie particulièrement à l'échelon municipal. Les services urbains constituent un maillon déterminant de la relation entre la ville et les diverses populations qui l'habitent, de sorte que leur qualité contribue à forger ou à altérer l'image de la cité. Lorsque cette relation s'inscrit dans un contexte général de mutations affectant l'urbain, l'observation des services locaux doit prendre nécessairement en compte la compréhension de ces dynamiques. Les services urbains doivent conjuguer ainsi deux plans de transformation de leur mission : d'une part, une évolution générale du concept de service public. D'autre part, une acclimatation singulière au changement local. Ce sont les raisons pour lesquelles l'accent est mis sur le domaine des transports dans cette deuxième partie dans une visée comparative : Algérie, Maroc, France. Nassim Amrouche et Ghislaine Gallenga, anthropologues, étudient les conséquences sur les dynamiques urbaines des transformations de l'entreprise de transports, à Tizi Ouzou et à Marseille. En Algérie, N. Amrouche montre comment l'introduction – par effet d'aubaine lié aux subventions étatiques – dans le paysage urbain de la *wilaya* de Tizi Ouzou, de transports collectifs privés – les fourgons – a eu des répercussions en termes de sociabilité et de développement embryonnaire d'un service d'utilité publique dans des zones enclavées. La naissance d'un service de transport privé à l'image des autres *wilayas* algériennes, a ainsi transformé le rapport au territoire. À Marseille, Ghislaine Gallenga propose une lecture du phénomène d'insécurité dans les transports urbains. Sans minorer l'importance de l'arrière-plan sociologique d'un tel phénomène, ce dernier est associé au processus de « modernisation » de l'entreprise de service public. À la suite d'amples modifications managériales, cette entreprise passe ainsi d'une « culture » de service public à une « culture » de service au public, conférant au chauffeur d'autobus un caractère nodal. Ces transformations ont engendré à leur tour des changements du « cadre de la relation de service », notion qui apparaît alors prépondérante. Le sentiment d'insécurité croissant, illustré à travers l'évolution du métier de chauffeur d'autobus, est instrumentalisé par les différents acteurs de l'entreprise, les partis politiques et les médias qui suscitent alors des dynamiques sociales incontrôlables. Nadia Hachimi Alaoui, politiste, montre à travers l'étude des transports urbains de Casablanca comment est administré et envisagé le service public au Maroc. La trajectoire historique de la société publique de transports par autobus est particulièrement heuristique pour comprendre

quelle signification a revêtu au cours du temps la notion d'intérêt général. Cette trajectoire permet de saisir à la fois les évolutions dans la prise en compte des questions de service public et dans leurs modalités de concrétisation et à la fois les évolutions des transformations de la relation de l'État à sa population.

Enfin la troisième partie change d'échelle pour observer, à un niveau national, le rapport d'un service public particulier à l'État ; elle joue également sur les époques et les lieux : Maroc, Liban, Albanie, Italie. Diego Carnevale, historien moderniste, couvre sur une période assez longue (1750-1914) les transformations de la gestion des services funéraires dans la ville de Naples, en Italie. La condition géopolitique de cette capitale, véritable « frontière d'Europe », a permis le croisement des différentes réflexions européennes (anglaises, françaises, autrichiennes, espagnoles, etc.) sur l'administration de la chose publique et, parfois, l'expérimentation directe de certaines d'entre elles dans un cadre assez divers par rapport à celui de l'élaboration initiale. Le chapitre vise à montrer à la fois la complexe interaction entre ces différentes réflexions et les retombées matérielles sur la création d'un système de gestion publique des pompes funèbres et des sépultures. Julie Chapuis, politiste, étudie comment l'État libanais se retrouve confronté à l'expertise développée par les acteurs privés qu'il a lui-même encouragés, et à la défaillance de ses propres structures (centrales et décentralisées) dont les pratiques (patrimoniales, partisans) ont discrédité leur efficacité et leur attractivité potentielles. Elle apprécie comment entre ce retrait maîtrisé – voire organisé par l'État lui-même – et ce retrait contraint – sous l'effet de l'adage « celui qui donne ordonne » –, l'État libanais intervient dans la reconstruction de la partie méridionale de son territoire, et quels sont les effets politiques et sociaux de ce redéploiement. Gilles de Rapper, anthropologue, et Anouck Durand, photographe, exposent la mise en œuvre de la notion de « service public » dans l'Albanie communiste et s'appuient pour cela sur l'observation d'un domaine d'activité précis, la photographie. À partir d'un corpus d'images photographiques considéré sous l'angle de la production et des usages, ils retracent l'histoire de la photographie de service public en Albanie, de ses débuts jusqu'à ses transformations dans la période postcommuniste. Ils contribuent ainsi à une meilleure compréhension du fonctionnement de l'État dit « totalitaire » et de la place qu'y occupe la notion de « service public », tout en resituant l'expérience communiste au sein de l'aire méditerranéenne. Khadija Ennaciri, juriste, questionne l'articulation qui existe entre la décentralisation et la gestion des services publics locaux au Maroc. Articulation qui s'inscrit dans un cadre spécifique marqué par la redéfinition des rapports de l'État avec ses relais territoriaux, et l'évolution vers un système de partage du pouvoir entre le centre et la périphérie.

Notes

1. Soulignons, cependant, un fleurissement récent d'études liées à notre thématique par le biais de l'attention de plus en plus grande portée par l'économie, la sociologie, la philosophie, et l'histoire à la notion de bien commun et à ses déclinaisons pratiques.

2. J. Boutier, 1995.

3. Cet ouvrage se situe résolument dans l'esprit qui a animé d'autres études diachroniques sur l'aire méditerranéenne envisagée comme un espace heuristique, telles celles réunies dans H. Bresc, G. Dagher, C. Veauvy, 2008.

4. La question de l'avenir du service public – par ailleurs résolument considéré comme une notion porteuse d'avenir – est abordée en termes politiques dans l'ouvrage d'A. Le Pors, G. Aschieri, 2014.

5. Parmi les ouvrages les plus récents publiés en France voir D. Guinard, 2012.

6. P. Rosanvallon, 1990.

7. Sur la question du « bien commun », notamment dans le monde méditerranéen médiéval, la bibliographie est désormais abondante. Voir notamment G. Todeschini, 2008.

8. Cf. les contributions recueillies dans *Histoire et archives*, 2006, consacré à « L'histoire de l'intérêt général », et *The Journal of Urban History*, 36, 3, 2010, consacré à « Civil society and public services in early Modern Europe » ; mais aussi M. Van der Heijden, 2012 ; I. Parmentier, 2007 ; G. J. Guglielmi (dir.), 2004.

9. En économie, nous pouvons évidemment citer le prix Nobel 2009 Elinor Ostrom (2010) à l'origine de nombreux travaux sur la gestion des biens communs : environnement ou connaissance. Nous renvoyons à l'imposant ouvrage de P. Dardot et Ch. Laval (2014), qui a pour but de « refonder le concept de commun ».

10. G. Hardin, 1968.

11. E. Ostrom, 1990.

12. J. Chevallier, 1987 ; D. Espagno, 1997.

13. P. Bauby, 1997.

14. D. Rivaud-Danset, 1998 ; J.-V. Louis, S. Rodrigues, 2006.

15. G. Gallenga, 2011.

16. M. Sapin, 1983 ; C. Stoffaës (dir.), 1995 ; R. Denoix de Saint Marc, 1996.

17. M. Sapin, 1983.

18. E. Durkheim, 2007 [1893].

19. E. Cohen, C. Henry, 1997.

20. J. Choussat, 1996 ; C. Guyon, 1998 ; B. de Quatrebarbes, 1996.

21. F. Pallez, 1995.

22. A. Hatchuel, 1995.

23. M. Wieviorka, 1995.

Introduction

24. M. Wieviorka, S. Trinh, 1989.
25. J.-C. Thoenig, 1985 ; N. Murard, 1996.
26. P. Duran, E. Monnier, 1992.
27. P. Muller, 1992.
28. J.-M. Weller, 1999 ; Ph. Warin (dir.), 1997 ; V. Dubois, 2010.
29. M. Cartier, 2003.
30. F. Pierru, 2007 ; N. Belorgey, 2010.
31. R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, 2000, p. 550.
32. M. S. Haque, 2001, p. 67.
33. *Ibid.*, p. 69.
34. R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, 2000, p. 550-551.
35. M. S. Haque, 2001, p. 65-66.
36. *Ibid.*, p. 66.
37. G. Jeannot, O. Coutard, 2015.
38. M. S. Haque, 2001, p. 75-76.
39. R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, 2000, p. 550.
40. *Ibid.*, p. 552.
41. *Ibid.*, p. 554.
42. N. Berlogey, 2010.
43. M. Margairaz, O. Dard, 2005.
44. C. Eyraud, M. El Miri, P. Perez, 2011.
45. G. Jeannot, F.-M. Poupeau, 2011
46. G. Gallenga (dir.), 2012.

Bibliographie

- Abélès M., 1998, *Du public au marchand. Antinomie ou compatibilité*, Boulogne-Billancourt, collection de la Mission de la Recherche de la Poste.
- Albera D., Blok A., Bromberger Ch. (dir.), 2001, *L'anthropologie de la Méditerranée/Anthropology of the Mediterranean*, Paris, Maisonneuve et Larose-MMSH.
- Albera D., Tozy M. (dir.), 2005, *La Méditerranée des anthropologues. Fractures, filiations, contiguïtés*, Paris, Maisonneuve et Larose-MMSH.
- Baslé M., Kemos A., Leon O., Phan D., 1997, « Service universel versus service public dans le cadre de l'Union européenne », *Sciences de la société*, 42, p. 95-116.
- Bauby P., 1997, *Le service public*, Paris, Flammarion, coll. Dominos.
- Belorgey N., 2010, *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte.
- Bezançon X., 1995, *Les services publics en France, 1 : Du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, Presses des Ponts.
- Bezançon X., 1997, *Les services publics en France, 2 : De la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses des Ponts.
- Blundo G., Le Meur P.-Y., 2009, *The Governance of Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Leyde-Boston, Brill.
- Boutier J. (dir.), 1995, *Passés recomposés. Champs et chantiers de l'histoire*, Paris, Autrement.
- Bresc H., Dagher G., Veauvy C. (dir.), 2008, *Politique et religion en Méditerranée. Moyen Âge et époque contemporaine*, Paris, Bouchène.
- Bromberger C., Durand J.-Y., 2001, « Faut-il jeter la Méditerranée avec l'eau du bain ? », in D. Albera, A. Blok, Ch. Bromberger (dir.), 2001, *L'anthropologie de la Méditerranée/Anthropology of the Mediterranean*, Paris, Maisonneuve et Larose-MMSH, p. 733-756.
- Cartier M., 2003, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte.
- Chevallier J., 1987, *Le service public*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?
- Choussat J., 1996, « La modernisation, est-ce l'effet de l'efficacité ? », in C. Gremion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?* Paris, La Documentation française, p. 53-72.
- Cohen E., Henry C., 1997, *Service public – secteur public*, Paris, La Documentation française.