

En défense du service public

PAR LAURENT MAUDUIT
ARTICLE PUBLIÉ LE DIMANCHE 25 FÉVRIER 2018

Le premier ministre Édouard Philippe détaillera ce lundi la réforme de la SNCF. Les services publics sont, plus encore que la Sécurité sociale, des signes distinctifs du modèle social français. Achever leur démantèlement, comme le souhaite le gouvernement, constituerait une grave régression démocratique.

Des grèves massives de l'hiver 1995, déclenchées pour protester contre les ordonnances d'Alain Juppé sur l'assurance maladie jusqu'aux conflits successifs, qui ont souvent paralysé le pays, à l'occasion de réformes successives des régimes de retraite, l'histoire sociale française contemporaine en témoigne : les Français sont attachés à leur Sécurité sociale, tout comme ils le sont au système d'assurance-chômage. Le système français de protection sociale, au sens large, est l'un des ressorts majeurs du modèle français. Et tous les gouvernements qui, ces dernières années, l'ont oublié en ont souvent payé un prix politique très fort, ou ont été contraints de n'avancer qu'à pas comptés dans leur réforme de dérégulation.

Par contraste, on pourrait être enclin à penser que les Français sont aussi attachés à leurs services publics, mais peut-être avec moins de vivacité ou de pugnacité. Car si la protection sociale française est toujours debout, malgré des coups de boutoir donnés à l'occasion d'innombrables réformes de dérégulation, les services publics, eux, sont en lambeaux. Le service public du gaz aussi bien que de l'électricité, celui de la téléphonie aussi bien que de l'eau.

Et maintenant, c'est un autre service public majeur, celui du transport ferroviaire, que le gouvernement veut mettre à bas par le biais de la réforme annoncée de la SNCF ; et qui plus est, au pas de charge, sans doute sous la forme d'ordonnances dont le premier ministre, Édouard Philippe, devrait donner le détail en même temps que le calendrier ce lundi 26 février. Même si le gouvernement a de bonnes raisons de craindre cette fois la colère des cheminots, il reste que cette déconstruction des services publics, ces deux dernières

décennies, a été conduite à très vive allure. Sans les vagues de protestation que soulève ordinairement une réforme de l'assurance maladie ou des régimes de retraite.

On en viendrait donc presque à penser que les Français sont bien avisés : le cœur du modèle social à la française, c'est la protection sociale ; et les services publics n'en ont jamais constitué qu'un élément complémentaire. Ils ont donc défendu bec et ongles la première et se sont montrés moins vigilants pour les seconds.

Et pourtant, ce constat est inexact. Si l'on veut apprécier à sa juste mesure la gravité de ce qui se joue avec la prochaine réforme de la SNCF, lancée avec la publication du rapport de Jean-Cyril Spinetta, l'ancien PDG d'Air France, il faut avoir à l'esprit que la véritable spécificité du modèle social français tient à la place prise, historiquement, par ces services publics.

Pour mémoire, voici le rapport Spinetta :

Le professeur de droit du travail Alain Supiot a largement documenté le fait que les services publics constituaient la caractéristique la plus forte du modèle social français. Il en a par exemple fait le constat, le 29 novembre 2012, lors de sa **leçon inaugurale au Collège de France**. Et ce qu'il disait à l'époque prend de nos jours une résonance encore plus forte.

« *Si le droit du travail contemporain, expliquait-il, trouve ses racines doctrinales en Allemagne, c'est au Royaume-Uni en revanche qu'a été conçu le second pilier de l'État social moderne : l'instauration d'un système universel de sécurité sociale. Autant les Britanniques se sont peu souciés de conceptualiser leur droit du travail (...) autant ils ont été pionniers en matière de sécurité sociale. Il n'y a là aucun paradoxe : c'est parce qu'ils pensaient que les "relations industrielles" relevaient d'un marché du travail autorégulé par les employeurs et les syndicats que les Britanniques se sont toujours défiés de l'intervention de l'État en ce domaine. Et c'est pour la même raison qu'ils ont conçu un système universel de sécurité sociale, glissé comme un plancher sous l'économie de marché afin d'en faciliter le fonctionnement harmonieux.* »

Et d'ajouter : « *C'est en France en revanche qu'a été édifée la théorie des services publics, où l'on peut voir le troisième pilier de l'État social. L'un de ses principaux artisans fut Léon Duguit. Très influencé par Émile Durkheim, Duguit voyait dans la solidarité sociale une norme objective, qui s'imposait aux gouvernants, et dont l'État n'était qu'un mode de réalisation. Ainsi conçu, l'État trouvait dans le service public à la fois le fondement de sa légitimité et la limite de ses prérogatives. Une telle conception s'inscrivait dans la tradition française des grands serviteurs de l'État, de cette "noblesse d'État" mise en lumière il y a plus de quarante ans par Pierre Legendre dans son Histoire de l'administration.* »

Dans la constitution du modèle social français, tel qu'il prend forme à la Libération, il y a donc la mise en œuvre de réformes, dont l'inspiration philosophique lointaine n'est pas française. C'est le cas de la Sécurité sociale, qui avait pourtant été voulue si ardemment par le Conseil national de la résistance, et qui prend forme grâce à l'ordonnance du 4 octobre 1945. Mais il y a aussi un autre apport majeur, qui est celui des services publics, sous une forme originale, dont Alain Supiot achevait la description en ces termes : « *L'un des traits du modèle social français a été sa capacité de mettre les techniques du droit privé au service de missions d'intérêt général. Cette hybridation du public et du privé n'a pas seulement donné le jour aux services publics industriels et commerciaux. Elle se retrouve dans l'organisation de la sécurité sociale, qui associe les syndicats d'employeurs, de salariés et de médecins. Et elle se retrouve en droit du travail, avec les concepts d'ordre public social et de loi négociée. Hybridation féconde, mais réversible, car elle peut aussi permettre la captation des ressources publiques par des intérêts privés.* »

C'est ce système des services publics à la française qui est au cœur, durant de longues décennies, du capitalisme des Trente Glorieuses. On en connaît les principes, même quand il s'applique à des services marchands : le service public doit assurer l'égalité d'accès des citoyens à ces services ; et cette égalité implique une péréquation des tarifs. En clair, le citoyen qui habite à la montagne ou dans une région

enclavée, là où la puissance publique doit fortement investir pour financer une ligne de chemin de fer, une ligne téléphonique, un réseau électrique ou un système de distribution de gaz, aussi bien que le citoyen qui habite une métropole, où ces mêmes investissements sont globalement moins onéreux, sont logés à la même enseigne et ont le même accès au service public, au même prix !

Faux arguments et mauvaise foi

Dans cette logique, il est radicalement absurde d'évoquer des critères de gestion qui sont ceux des marchés financiers, comme celui de la rentabilité d'un investissement dans une zone défavorisée. Le principe même du service public est de balayer cet argument, pour que tous les citoyens soient égaux. Le service public, c'est la continuité de la République ; c'est l'assurance qu'une région enclavée ou déshéritée le sera... le moins possible, à cause de la continuité des services publics, et de l'égalité qu'elle a la charge d'assurer.

Or nous assistons, depuis 25 ans, à la remise en cause progressive de ce principe majeur qui est au cœur du pacte républicain et du pacte social qu'il était supposé maintenir. Tous les gouvernements s'y sont mis, les gouvernements socialistes comme les gouvernements de droite. Tous ont apporté leur pierre à cette entreprise méthodique de démolition.

Il y a ainsi eu Lionel Jospin, qui avait promis de garder France Télécom à 100 % public, précisément pour sauvegarder le service public du téléphone ; à peine est-il devenu premier ministre, en 1997, qu'il a renié son engagement et commencé la privatisation de France Télécom, transformé en Orange. Un groupe dont on ne sait ce qu'il deviendra. Sera-t-il un jour croqué par Vincent Bolloré, qui en rêve ? En tout cas, le statut des agents – des nouveaux entrants – a été modifié, exactement comme le rapport Spinetta le suggère pour le statut des cheminots. Et de fil en aiguille, l'entreprise publique a été privatisée. Le service public, qu'elle devait assumer, est mort bien avant.

Il y a encore eu l'ouverture du capital d'EDF, qui a happé l'entreprise publique dans des logiques de dérégulation massive, accélérées par l'ouverture à la concurrence voulue par Bruxelles.

Plus tard, c'est le service public du gaz qui a été sacrifié à l'occasion de l'absorption, décidée par Dominique de Villepin du temps où il était premier ministre, de Gaz de France par le groupe Suez. Lors de cette nouvelle opération, les usagers du service public du gaz ont été, comme toujours, les dindons de la farce ; et les grands vainqueurs ont été les actionnaires de Suez, dont le célèbre milliardaire belge Albert Frère.

Encore après, il y a eu la mise à mort de plusieurs services publics aéroportuaires. Du temps où Emmanuel Macron était ministre de l'économie, cela a ainsi commencé par **la privatisation de l'aéroport de Toulouse**. Cette privatisation était particulièrement détestable, non seulement parce que l'aéroport a été cédé à des oligarques chinois corrompus mais aussi parce que, du même coup, les missions d'intérêt public ont été bradées – et notamment le respect des normes environnementales – par l'un des aéroports européens parmi les plus enclavés dans une grande métropole, où les nuisances sonores sont donc particulièrement importantes. Après Toulouse, d'autres aéroports ont connu la même destinée.

Le plus sidérant, dans cette remise en cause du pilier majeur du modèle social français, c'est qu'elle n'a jamais donné lieu à un véritable et grand débat public. En lieu et place, nous n'avons eu droit, le plus souvent, qu'à des controverses pipées. Toujours sur le même registre : les défenseurs des services publics sont des "archéo" ; ceux qui préconisent une évolution, une modernisation ou une ouverture à la concurrence sont des "pragmatiques", voire des "modernes". Qui n'a entendu la ritournelle sur toutes les ondes, y compris les ondes publiques ?

Qui n'a entendu par exemple cet argument : le service public du téléphone est mort, et il n'y avait aucun moyen de le sauver. Ce sont les évolutions mondiales, la dérégulation massive que ce secteur a connues qui ont conduit à ce séisme, n'est-ce pas ?

Et pourtant, il y a beaucoup de mauvaise foi dans ce type d'argument. Car s'il fallait admettre que des évolutions technologiques condamnent ou à tout le moins menacent certains services publics, on pourrait alors faire valoir que ces mêmes évolutions technologiques pourraient tout autant favoriser l'éclosion d'autres services publics. Après le service public du courrier papier, qui décline à vive allure, on aurait ainsi pu concevoir que France Télécom/Orange soit le vecteur français d'un service public de l'Internet. Mais ce débat n'a jamais eu lieu, pour la bonne raison que France Télécom est désormais un groupe privé, qui n'assume plus une seule mission de service public ou d'intérêt public.

Prenons un autre exemple, qui a trait à la presse et qui montre que nous vivons, au travers des services publics, une grave régression démocratique. À la Libération, de nombreuses dispositions ont été prises pour garantir la liberté et le pluralisme de la presse. Il était clair alors, pour la plupart des partis républicains de gauche comme de droite, que ce pluralisme de la presse ne serait garanti que si dans le même temps des dispositions étaient prises pour garantir l'universalité de la diffusion de la presse. C'est ainsi qu'une loi, connue sous le nom de loi Bichet, a été promulguée le 2 avril 1947, garantissant ce principe d'universalité dans la distribution des journaux. Pour reprendre la formule d'Alain Supiot, c'est donc une sorte d'« hybridation du public et du privé » qui a donné lieu à la création de messageries de presse, chargées de missions d'intérêt public. De la sorte, *L'Humanité* aussi bien que *Le Figaro* pouvaient être à égalité acheminés dans les plus petits villages... C'est donc, sous une forme assez singulière, une forme de service public de la distribution des journaux qui a été créé à l'époque.

Or depuis, ces messageries sont entrées dans un coma dépassé. Et dans le même temps, nous vivons une mutation technologique majeure : les kiosques papier sont de moins en moins nombreux, reculant en proportion de la chute des journaux ; et l'on sent bien que des kiosques numériques vont émerger, à la manière de ce qu'est SFR Presse, où le milliardaire Patrick Drahi met en vente les journaux qu'il a croqués (*Libération*, *L'Express*...), ainsi que quelques

journaux amis (*Le Parisien, La Voix du Nord...*). Et si l'oligarchie fait ainsi, c'est que la puissance publique lui a concédé le réseau SFR, mais sans que cela ne soit assorti d'un cahier des charges lui faisant obligation de respecter une quelconque forme d'universalité de la diffusion des journaux numériques. Autrement dit, si les autres opérateurs téléphoniques (Orange, Bouygues...) suivent l'exemple de SFR, et si la loi Bichet n'est pas refondée pour prendre en compte l'irruption du numérique, les missions d'intérêt public passeront à la trappe et le pluralisme de la presse sera en très grave danger. C'est exactement le sens de la mise en garde d'Alain Supiot : *«Hybridation féconde, mais réversible, car elle peut aussi permettre la captation des ressources publiques par des intérêts privés.»*

Et Emmanuel Macron voudrait refaire le même coup avec la SNCF ? Après le téléphone, l'électricité, le gaz, il faudrait aussi s'en prendre au service public des transports ferroviaires ? Et il voudrait le faire à la hussarde, par le biais antidémocratique des ordonnances ? Il y a en fait quelque chose de désespérant dans cette nouvelle esquivance de la puissance publique, qui ne veut surtout pas qu'un grand débat public prospère autour de l'avenir de la SNCF. Désespérant, parce que c'est l'un des derniers grands services publics qui subsiste – même s'il a déjà subi d'innombrables mauvais coups – et que son rôle est majeur en matière d'aménagement des territoires, de désenclavement, d'égalité des citoyens.

La banque Rothschild, de 1937 à 2017

C'est comme une histoire qui se referme. Quand le 31 août 1937, une convention approuvée par un décret-loi organise la fusion des cinq grandes compagnies régionales sous l'égide de la SNCF, contrôlée initialement à 51 % par l'État avec des actionnaires minoritaires dont la banque Rothschild, il est dès l'origine prévu que cette nouvelle société remplisse des missions de service public.

En forme de clin d'œil, replongeons-nous dans cette convention :

À l'article 18-ter de cette convention, on pouvait ainsi lire une disposition, qui résumait la philosophie de ce service public des transports ferroviaires en train de naître sous la responsabilité de l'État : *« Toute obligation qui serait imposée par l'État à la Société nationale, soit d'assurer certains services ou fournir certaines prestations dans des conditions ou à des prix qu'elle considérerait comme non conformes à son intérêt commercial, soit de créer ou maintenir des moyens en excédent de ceux qu'elle estimerait nécessaires aux besoins de l'exploitation de l'ensemble de son réseau, donnera lieu au versement, par l'État, à la Société Nationale, des sommes destinées à la couvrir des charges nettes correspondantes. La Société Nationale ne pourra être astreinte aux obligations prévues à l'alinéa qui précède qu'autant que le montant de la charge à compenser aura été évalué et que les crédits correspondants auront été inscrits, compte tenu de cette évaluation, au budget du département ministériel intéressé.»*

Or c'est ce projet, né dans les soubresauts du Front populaire, qui est en train de sombrer. Car même si, avec beaucoup d'aplomb, le gouvernement aussi bien que le président de la SNCF assurent que la privatisation de la société n'est pas en gestation, tout le monde sait pertinemment que c'est pourtant ce qui est, à plus ou moins long terme... sur les rails. Et paradoxe de l'Histoire, c'est un ancien associé gérant de la banque Rothschild qui est à la manœuvre.

Face au projet de dérégulation du gouvernement, la question des petites lignes prétendument non rentables, comme celle des tarifs de la SNCF, comme celle de l'aménagement du territoire, comme celle de la dette... mériteraient donc aujourd'hui un grand débat public. Un grand débat, calme et serein car, derrière lui, c'est une certaine idée de la République qui se joue, et de l'égalité qui est supposée être sa valeur fondatrice.

Pour mesurer l'urgence de ce débat, il suffit de feuilleter le rapport Spinetta et de relever, par exemple, ce qu'il dit précisément sur ces petites lignes non rentables. Il suggère que leur maintien en exploitation est une absurdité, qu'il faut d'urgence remettre en

cause : « *Le maintien des petites lignes, à partir des années 1980, est une particularité française. La plupart des autres pays européens ont fermé les lignes à faible trafic* », fait-il valoir. À l'appui de sa démonstration, il publie une carte donnant une idée du saccage qui se prépare :



Ce débat autour des services publics serait d'autant plus précieux qu'un peu partout dans le monde, ses termes ont profondément évolué, autour par exemple du concept de "commun". Dans leur livre (*chroniqué ici*) qui, précisément, a ce mot pour titre, le philosophe Pierre Dardot et le sociologue Christian Laval défendent ainsi l'idée que nos sociétés devraient distinguer des « *biens communs* », entendus soit comme les choses relevant du domaine public,

soit comme ce qui, comme l'air ou l'eau, serait inappropriable. « *Il y a dans la société des façons collectives de s'accorder et de créer des règles de coopération qui ne sont pas réductibles au marché et au commandement étatique* », écrivent les auteurs.

Dans un ouvrage collectif des Économistes atterrés, intitulé *Changer d'avenir* (Les liens qui libèrent, 2017), Benjamin Coriat (*voir ici notre entretien avec lui*) défendait une idée voisine : s'attardant lui aussi sur les « *communs* », il nous expliquait dans quelles circonstances la notion de biens publics (eau, santé, éducation, etc.) s'est dissoute dans la notion même d'État, alors que ces liens devraient être inaliénables et que l'État ne devrait disposer à leur égard que d'un « *droit de garde* » et pas de propriété.

Ce débat sur les "biens communs" est donc beaucoup plus large et plus ambitieux encore que celui sur les seuls services publics. Mais il souligne par ricochet le caractère rétrograde et dangereux de la réforme autoritaire de la SNCF qui se profile : à l'opposé du monde nouveau et plus généreux qu'il faudrait faire émerger, c'est le vieux monde, celui de la finance, dont Emmanuel Macron est le porte-étendard, qui cherche à s'approprier l'un des derniers grands services publics français.

Les "archéo" ne sont décidément pas ceux que l'on croit...

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.