

Du service public à l'appropriation sociale

Anicet LE PORS*

Si la propriété publique n'est pas une condition suffisante de la transformation sociale, on ne saurait en déduire que, parce qu'elle n'est pas suffisante, elle n'est pas nécessaire. Tout au contraire, la permanence du thème témoigne qu'il s'agit là d'un élément stratégique de la maîtrise économique et de toute transformation *de* société. La nécessité d'un secteur public vaste et modernisé n'est pas moindre aujourd'hui qu'hier, ses justifications principales demeurent, mais il convient, dans la continuité des réflexions antérieures, de les refonder en tirant les enseignements des expériences réalisées (notamment des nationalisations de 1982 en France), et de l'évolution du contexte national et international.

Nécessité d'un secteur public étendu et moderne

L'unification des problèmes les plus généraux s'effectue désormais au niveau mondial en même temps qu'émergent des valeurs dites universelles (droit au développement, protection de l'écosystème, droits de l'homme et du genre humain, etc.). L'idée d'une mise en commun des ressources et des moyens pour apporter des solutions à ces problèmes, ce qui implique de fixer des règles de droit international adéquates, a été évoquée de toute part à travers des formules telles que le "patrimoine commun de l'humanité" ou les "biens à destination universelle".

Ces questions sont désormais traitées dans des conférences internationales qui permettent

d'envisager à terme la constitution de services publics de cette dimension dont certains sont déjà développés (communications, aéronautique, météorologie, etc.). Le XXI^e siècle pose d'entrée le problème de l'organisation de services publics et de mises en commun au niveau mondial. Il pourrait être l'"âge d'or" de services publics mondiaux, internationaux et nationaux.

Les raisons avancées par les partisans de l'ouverture du capital des entreprises publiques sont généralement présentées comme relevant de l'évidence des axiomes de la théorie néo-libérale : concurrence, alliances, échelle, mobilité, continuité stratégique, qualité, etc.

Des raisons traditionnelles

A l'inverse, trois types de raisons peuvent être invoquées en faveur d'une politique active du secteur public. En premier lieu, des raisons politiques qui représentent l'exacte contrepartie de l'importance qu'accordent les forces capitalistes à la question de la propriété ainsi que nous l'avons indiqué précédemment. C'est la forme la plus simple de la contestation du pouvoir de l'argent, de la logique de rentabilisation financière. Le développement d'un secteur public important, en tant qu'il est facteur de cohésion et de régulation sociales et moyen d'action contre les inégalités permet, au-delà de la seule égalité des droits, de tendre à l'égalité sociale effective par la désaliénation des rapports sociaux et la réduction du caractère marchand des relations entre les hommes. Il participe ainsi des conditions fondant la dignité des citoyens ; c'est pourquoi répondant fonda-mentalement à une logique non-marchande, le capital public est, en principe, indivisible.

En deuxième lieu des raisons économiques, le secteur public demeurant un instrument privilégié de définition et de mise en oeuvre de la politique industrielle, des politiques d'aménagement, de recherche, de formation et de progrès social, ce que la seule réglementation ou la contrac-tualisation ne sauraient assurer en laissant libres la propriété financière et la logique monétariste.

En troisième lieu des raisons sociales : la loi, expression de la volonté générale, et le règlement trouvent, dans le secteur public, un champ

* Conseiller d'Etat, ancien ministre.

d'application privilégié avec l'existence de statuts comportant pour les travailleurs des garanties plus élevées que dans le reste de la société. Le mouvement de l'automne 1995, en France, a témoigné de l'attachement des travailleurs des entreprises publiques à ces statuts et de l'existence d'une véritable culture historique de service public que l'on peut faire remonter à l'Ancien régime et qui affirme que l'intérêt général est une catégorie spéciale, supérieure à la somme des intérêts particuliers.

Pour autant ces raisons fondamentales ne sauraient dispenser le service public et le secteur public d'une adaptation constante, notamment en raison des évolutions technologiques et de son internationalisation.

Des exigences nouvelles

C'est ainsi que les entreprises publiques ayant été fondées pour beaucoup d'entre elles sur la base du principe de spécialisation qui leur conférait le monopole de leur activité doivent se diversifier, diversification que nombre d'entre elles ont déjà engagée. En droit, cela s'est traduit par l'idée qu'une "certaine marge de diversification" était admissible (EDF étant autorisée à faire de l'ingénierie mais non de la télésurveillance, GDF du traitement des ordures ménagères mais non de la cartographie).

De même, la concurrence des modes de transport, ou certains cas d'aliénation du domaine public ont conduit à prévoir et à préciser des "précautions de service public" conduisant à une rédaction particulièrement rigoureuse des cahiers des charges et à la définition de nouvelles catégories de droits réels.

Plus généralement la complexification de la société conduit à la révision de règles classiques, notamment en matière d'aménagement de l'espace, qui débouche sur des novations intéressantes. Par ailleurs, les lois transversales (air, eau, littoral, etc.) se multiplient. Tout cela indique que le secteur public et le service public doivent nécessairement s'adapter en raison même du principe de continuité.

Cette adaptation doit se faire au bénéfice d'un approfondissement théorique qui peut conduire, notamment, à réviser et à compléter les principes classiques (égalité, continuité, adaptabilité) par

d'autres principes (laïcité, neutralité, déontologie, transparence, participation, etc.)¹. A cette diversification des principes correspond une diversification des propriétés (au sens des qualités et fonctions) du secteur public, ce qui conduit au réexamen du concept de propriété lui-même.

Problématique de l'appropriation sociale

La propriété n'est pas un concept donné une fois pour toutes, selon notamment qu'elle est regardée comme un droit individuel ou comme un pouvoir de la collectivité. Les notions de propriété publique et de secteur public sont claires et il n'est pas question ici de leur substituer d'autres vocables, mais de rechercher des concepts susceptibles d'en augmenter la portée.

Les trois "générations" de propriétés

Trois générations de propriétés peuvent être distinguées dans l'histoire contemporaine.

Première génération : aux termes de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; tandis que selon l'article 544 du code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » et selon l'article 545 : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » On dispose donc là de la base juridique parfois résumée par *usus*, *fructus* et *abusus*, qui fait du droit de propriété privée un attribut de la citoyenneté.

Mais il résulte de ces textes mêmes que la "nécessité publique" ou l'"utilité publique" "participent aussi de la citoyenneté en tant que la propriété publique justifiée de cette façon, peut contredire le droit de propriété privée ainsi limité.

¹- Voir, par exemple, le Rapport annuel du Conseil d'État de l'année 1994.

Cette contrainte fait que la propriété publique n'est pas réductible au concept juridique de propriété ; elle fonde un pouvoir public et a, de ce fait, un caractère évolutif en fonction des changements affectant les rapports socio-technologiques.

Deuxième génération donc, la propriété publique. Le préambule de la Constitution dispose que : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public ou d'un monopole de fait, doit devenir propriété de la collectivité ».

En France, le *Programme commun de gouvernement* du Parti communiste français et du Parti socialiste, avait considéré, en 1972, que devaient être nationalisés l'ensemble du secteur bancaire (sauf quelques exceptions) ainsi qu'un certain nombre d'entreprises répondant à quatre catégories de critères :

« – Les entreprises qui répondent directement à des fonctions collectives ayant le caractère de service public et donc à des besoins sociaux fondamentaux ;

– Les sociétés vivant sur fonds publics, qu'il s'agisse de marchés publics, de subventions, de crédits de faveur, etc. ;

– Les principaux centres d'accumulation capitaliste qui dominent la plus grande partie, voire la totalité de certaines productions, réduisant la concurrence à celle de quelques firmes géantes ;

– Les entreprises qui contrôlent des branches essentielles pour le développement de l'économie nationale (niveau technique, échanges internationaux, rôle régional, etc.) ».

Cet ensemble bancaire et financier conduisait à la nationalisation de quelque 1450 sociétés (selon les évaluations du Parti communiste) dont il était démontré qu'elles avaient de forts impacts sur l'ensemble de l'économie nationale et qu'elles constituaient donc, avec le secteur public alors existant, un instrument de maîtrise politique, économique et sociale efficace. La nationalisation devait être "franche" et non "inancière", ce qui n'excluait pas une politique complémentaire de prises de participations financières à condition que celle-ci conserve un caractère accessoire (on pourrait en dire autant de l'épargne longue des fonds de pension aujourd'hui).

Finalement, furent nationalisées, on le sait, quelques dizaines de sociétés industrielles et

bancaires dont la logique de développement ne fut guère réformée, malgré les lois de démocratisation du secteur public et les droits nouveaux accordés aux travailleurs.

La tentation existe aujourd'hui, à la suite de l'échec des nationalisations de 1982 et de l'effondrement du socialisme réel, de relativiser l'importance de la propriété publique au profit d'une réflexion sur l'immatériel : services, missions, comportements, mentalités, etc.¹. Cette approche appelle une triple critique : premièrement, elle conduit à donner priorité à la gestion sur le pouvoir ; deuxièmement, elle évacue les aspects stratégiques les plus globaux au nom d'une désaturation de principe et d'une confuse délibération citoyenne ; troisièmement, elle fige le concept de propriété dans une acceptation strictement juridique.

En réalité, c'est le contenu du concept de propriété lui-même qui appelle mise à jour ; c'est la diversification géographique de la propriété publique qui fait problème ; c'est la dynamique interne du secteur public qui pose des questions nouvelles. Et c'est pour toutes ces raisons que l'on peut concevoir la troisième génération, celle de l'appropriation sociale, qui formalise la combinaison de ces potentialités nouvelles. Elle ne contredit pas la notion de propriété publique, elle en exprime le mouvement et en augmente la portée.

La nécessaire extension de la notion de propriété publique en appropriation sociale

La première question est donc celle du concept même de propriété.

Au-delà du simple usage et du droit de disposer, la propriété publique intègre des éléments de maîtrise qui se situent aux plus hauts niveaux de l'organisation sociale et, en premier lieu, là où s'expriment les prérogatives de puissance publique et les questions de souveraineté, c'est à dire au niveau de l'Etat. La propriété de l'Etat (et peut-être, dans l'avenir, d'instances supra-étatiques internationales) doit donc conserver un caractère éminent et ne pas être confondue avec celle des

¹ On en trouve une expression dans la contribution de L. Sève « Alternative socialiste ou visée communiste » au colloque de Nanterre des 3-4 octobre 1997 sur le thème *La question du socialisme aujourd'hui*.

collectivités territoriales et *a fortiori* avec telle ou telle participation de salariés ou d'usagers au capital. Cela dit, il convient, bien évidemment, de combattre toute centralisation excessive et toute forme de bureaucratie qui lui serait liée, mais ces nécessités ne justifient pas à elles seules le recours au mot d'ordre sommaire et imprudent de désatérisation.

Pour autant la propriété publique doit être diversifiée et peut être mouvante, adaptée aux besoins, aux nécessités de la gestion et aux évolutions de l'environnement. Elle peut également être combinée avec de nouvelles catégories de droits réels et les caractéristiques réglementaires évolutives du service public.

Le transfert juridique de propriété ne saurait ainsi caractériser à lui seul la propriété publique qui doit internaliser tous les éléments de la maîtrise publique et être assortie des droits et obligations correspondants en ce qui concerne la souveraineté nationale, le respect de l'intérêt général, le contrôle technologique, le pouvoir des travailleurs, la gestion, etc.

La deuxième question est celle de la *diversification géographique*.

Alors que, jusque-là, la propriété publique s'est essentiellement développée par la nationalisation, il convient de donner plus d'importance à la propriété publique qui pourrait être définie aux niveaux infra et supranationaux.

La propriété des collectivités territoriales dispose déjà de larges possibilités de développement dans les opérations d'aménagement de l'espace.

La question doit être également posée au niveau européen voire mondial, à contre-courant de la logique libérale dominante, à partir des contributions financières des Etats susceptibles de participer aux

opérations conjointes de service public. C'est un argument fort pour que soit donné priorité à l'Europe politique. Il reste cependant que le niveau national demeure principal dans l'articulation du particulier et de l'universel.

La troisième question concerne la prise en compte de la *dynamique interne* du secteur public.

Il s'agit de traduire en prérogatives le mouvement de diversification-complexification précédemment évoqué qui anime aujourd'hui le secteur public. Il importe également de tirer les leçons des expériences antérieures de nationalisations qui ont échoué parce qu'elles ont tenu un compte insuffisant de la nécessité de l'intervention des travailleurs et du changement des mentalités et des comportements. S'il importe au plus haut point que les usagers soient impliqués dans la caractérisation des besoins, voire dans certains aspects de l'organisation des services et de la gestion, le service public ne saurait être défini par la seule expression du client ou du consommateur et, partant, la configuration du secteur public répond nécessairement à d'autres déterminations que consuméristes, elle ne saurait être confinée à l'optique du marché.

Il résulte de ce qui précède que l'appropriation sociale peut être regardée comme l'action par laquelle la propriété publique, au-delà des critères élémentaires de la propriété privée, tend à intégrer l'ensemble des éléments financiers, techniques, politiques de la maîtrise du service public et à leur donner une traduction juridique affirmant la primauté de l'intérêt général dans l'organisation de la société.