Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 22 (2007)

Artikel: Les frontières indécises des services publics

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871870

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Laurent Tissot

Les frontières indécises des services publics

En s'attelant à la tâche difficile de dater la création des services publics et d'identifier leur transformation sur le long terme, on se heurte à la question inévitable de leur définition.[1] L'apparition de la notion de «services publics» précède-t-elle les expériences factuelles venant justifier son bien-fondé dans la défense des intérêts généraux et collectifs d'une société? A l'inverse, faut-il voir dans l'aménagement d'activités particulières et leur insertion dans les sphères jugées d'intérêt public les fondements à une réflexion spécifique sur leurs sens, leurs caractéristiques, leurs rôles et débouchant sur l'échafaudage d'une théorie générale applicable en tout temps et en tout lieu? D'un point de vue historique, peut-on identifier précisément les contours de cet échafaudage sans tomber dans des anachronismes douloureux? En l'état, les réponses à ces questions méritent encore des recherches plus approfondies, tant dans une perspective diachronique que synchronique.[2] Si la construction de la notion est à lier à des considérations politiques, idéologiques, économiques et financières, la réalité des activités ne peut pas être dissociée des paramètres techniques et organisationnels. Leur distinction n'est bien sûr pas aussi simple, mais les contributions réunies dans cette partie légitiment la présence de paramètres spécifiques soit que l'on considère les services publics comme une notion précocement «théorisable» et applicable à souhait, soit qu'on les considère d'abord dans leur contexte actif qui en explique la présence, l'essor ou le recul.

Dans la même perspective, si l'identification des services, comme activités économiques, est assurée dès les débuts de l'humanité parce qu'ils entrent dans le fonctionnement de toute société quelle qu'elle soit, leur reconnaissance comme des activités impliquant un intérêt général et légitimant la liberté de leur accès à toutes et à tous ainsi que l'assurance de leur continuité s'insère dans les particularités historiques des sociétés dans lesquelles elles sont considérées. La distribution d'eau dans une localité peut-elle se confondre avec l'activité, tout aussi importante, des coiffeurs dans la même localité? Nous parlons bien dans les deux cas d'activités qui se rangent sous la rubrique des services, mais elles ne se comprennent pas de la même façon. Si les

coiffeurs, à notre connaissance, n'ont jamais fait l'objet de tentatives de les rendre accessibles à toute la population par des traitements publics adéquats, la question de l'eau tant dans l'approvisionnement, sa distribution et sa consommation a créé de vifs débats dans l'opinion publique. Elle implique une réflexion sur le sens du bien commun. Au cœur de ces débats se trouvent tous les ingrédients préfigurant les formes de sociétés envisageables et les équilibres délicats entre les raisons privées et les raisons collectives. Si cette question est devenue si délicate, c'est qu'elle atteste des énormes enjeux qu'elle sous-tend.

Le texte de Klara Hübner est tout à fait éclairant à ce sujet. La réalité des services publics n'est pas absente au Moyen-Age, mais elle s'insère dans un cadre défini. La distribution du courrier sous l'égide des *Läufer* et des *Pfänder* pose l'importante question des services nécessaires au fonctionnement administratif d'une cité médiévale. Comment assurer la connaissance des actes juridiques, leur envoi, leur distribution au sein des cercles intégrés dans l'administration et dans la gestion des affaires qui concernent non seulement l'élite politique, économique et religieuse mais aussi toute la cité? Klara Hübner montre le rôle public de ces coursiers. Il y a la claire conscience d'une activité particulière liée au bien commun et qui mérite des traitements spécifiques en matière d'occupation, de salaires, de distinction. Mais il y a aussi la nécessité pour ceux-là de compter, sur le plan privé, sur une autre activité leur assurant une existence décente. La détermination des services qu'ils assurent n'est donc pas assimilable à une fonction insérée dans l'appareil administratif et comprise comme tel. Elle n'entraîne aucune création de statuts attestant de leur spécificité et légitimant une place définie. Sphère publique et sphère privée ne trouvent pas chez les élites politiques et religieuses des frontières aussi nettes. Dans cette perspective, une extension pure et simple de la notion de «services publics» dans la société médiévale n'aurait aucun sens dans la mesure où la répartition des tâches entre les acteurs sociaux et les niveaux de responsabilité qui leur sont associés ne suivent pas les frontières politiques, sociales et économiques qui délimitent les sociétés contemporaines.

La notion de «services publics» s'affirme au 19e siècle dans le sillage de la construction des grands réseaux liés aux énergies, aux télécommunications et aux transports. Elle prend corps dans un ensemble d'attentes liant les garanties pour un Etat d'assumer ses tâches essentielles au bien commun et les limites imposées à leur extension. Si ce débat est d'abord idéologique et trouve dans les acquis de la Révolution française une première clarification entre les sphères privées et publiques, Serge Paquier insiste sur l'importance des facteurs techniques dans l'appréciation des contemporains. En prenant l'exemple du service du gaz et des chemins de fer, il montre comment les options entre la gestion publique et la gestion privée se sont posées et comment leur résolution a évolué. Outre ses fondements idéologiques, le choix initial d'une option privée est lié au risque inhérent à l'adoption d'une

nouvelle technique, risque que les municipalités ne désirent pas assumer par méconnaissance et par prudence. Le basculement opéré à la fin du 19e siècle réside dans la concurrence affichée par de nouvelles technologies (l'électricité notamment) qui acculent les compagnies gazières privées à perdre leur position de monopole. Les municipalités sont capables d'évaluer dès lors la portée des choix et d'imposer l'option publique, source de rentrées financières. Avec la nationalisation des chemins de fer suisses, le processus suit une trajectoire différente. La perte d'indépendance causée par les participations majoritaires étrangères dans les compagnies suisses amène les pouvoirs politiques à privilégier, dans la perspective d'une unification du territoire et de sa défense, à militer pour l'option publique.

Si les chemins de fer ont été cœur, entre autres, de la question, c'est qu'ils montrent toutes les implications militaires, stratégiques, financières, commerciales de leur utilisation. Dès lors que la notion de réseau implique une gestion de l'espace, elle interfère avec des aspects sensibles à leur niveau communal, cantonal et fédéral et qui touchent l'existence même de l'Etat dans lequel il s'étend et les populations qui s'y trouvent. Au-delà de ces composantes essentielles pour comprendre la nationalisation des chemins de fer suisses à la fin du 19e siècle et leur admission en tant que «services publics», la gestion des compagnies a très tôt retenu l'attention des observateurs, mais reste encore un aspect méconnu. Le choix entre une option privée ou publique n'est pas non plus, là encore, dissociable de la maîtrise technique et administrative de l'objet. Les travaux, désormais classiques, d'Alfred Chandler ont bien mis en lumière, dans une perspective managériale, l'importance des compagnies ferroviaires dans l'émergence des grandes entreprises et dans celle d'une science de la gestion.[3] Peu, par contre, a été dit sur la qualité des expériences réalisées et des expertises accumulées. La pertinence de l'option privée a reposé sur la conviction, partagée par beaucoup, d'une meilleure compréhension, par les milieux privés, des problèmes générés par les chemins de fer. Dans sa communication sur les premières années cruciales de la compagnie du Jura industriel, Johann Boillat délimite précisément le cadre dans lequel une toute jeune compagnie, sans expériences préalables, a conçu sa politique commerciale. De 1857 à 1860, cette politique est balbutiante, changeante au gré de l'évolution de l'entreprise et de l'ouverture des lignes. De 1860 à 1865, elle fait preuve en revanche, malgré une topographie handicapante, d'importantes innovations, tant au niveau du service des voyageurs que dans celui des marchandises ouvrant les possibilités à une utilisation étendue et renouvelée pour l'ensemble de la population touchée. Mais elle s'opère dans des conditions financières exécrables qui entraîneront une série de faillites monumentales à l'instar d'autres compagnies suisses. A cet égard, l'évaluation que l'on peut porter sur la prise en compte des intérêts collectifs et la performance des entreprises doit clairement identifier les domaines d'action et les chronologies. La curiosité suscitée à ses débuts par ce

nouveau moyen de transports n'est pas à comparer avec les attentes et les exigences dont il fera l'objet 30 ou 40 ans plus tard.

Dans la même perspective, le texte de Gérard Duc sur les aspects tarifaires identifie l'un des principaux leviers à la nationalisation des chemins de fer suisses. D'une manière plus générale, François Caron a montré la position fondamentale des tarifs dans la compréhension économique des chemins de fer.[4] Sur le plan commercial, Cédric Humair en a dressé tous les enjeux dans le contexte des politiques douanières suisses.[5] Considérer le tarif comme l'instrument de développement des transports et de l'industrie en général ou le considérer comme le reflet des coûts de l'infrastructure implique des visions différentes sur le rôle des chemins de fer dans l'économie. Avec la Grande dépression des années 1870 et surtout l'ouverture du tunnel du Gothard en 1882, les compagnies ferroviaires agissent selon des politiques tarifaires qui ne sont plus de nature à satisfaire les entreprises industrielles d'exportations. Les intérêts privés des compagnies ferroviaires et des entreprises industrielles se heurtent les uns aux autres parce qu'ils cherchent au travers de l'usage du chemin de fer des objectifs différents. L'intervention de l'Etat se conçoit, à cet égard, comme l'arbitre capable de concilier les divergences de vue. En ce sens, la nationalisation peut être considérée, parmi d'autres explications, comme l'échec d'un accommodement entre ces acteurs privés. Faut-il pour autant admettre que la notion de services publics s'est imposée dans le domaine ferroviaire en quelque sorte par défaut? Ce serait aller vite en besogne. Ces divergences ont précipité un processus qui était déjà… sur les rails. Mais tout indique, aux yeux de beaucoup, qu'un moyen de transports quel qu'il soit ne peut pas être lié aux intérêts exclusifs de particuliers, aussi puissants soient-ils.

Le dernier tiers du 20e siècle a vu une redéfinition de la notion de services publics débouchant même, pour certains domaines, sur sa remise en cause. Là où, dès la fin du 19e siècle, les frontières entre services publics et économie privée paraissaient établies dans la mesure où les domaines d'intervention garantissaient une indépendance nationale, un accès à des prestations entrant dans le bien commun, mais aussi une source d'équilibre sociale, elles se sont effacées sous des pressions convergentes et conjuguées provenant de fondements idéologiques, économiques et politiques. Les grandes régies fédérales – les Postes, Télégraphes et Téléphones (PTT) ainsi que les Chemins de Fer Fédéraux (CFF) – n'ont pas été épargnées par une tourmente qui avait trouvé ses origines dès la fin de la Seconde Guerre mondiale pour connaître par la suite un essor vigoureux sous le coup d'un renouveau libéral accompagnant une lame de fond dont la mondialisation en était la traduction la plus claire. Face à un Etat jugé ankylosé et inefficace, ce processus n'a pas suivi une trajectoire linéaire et uniforme. Gisela Hürlimann et Philipp Ischer retracent, pour ces deux régies, les phases principales qui amènent à casser leur monopole et à les réformer dans le sens d'une mise en concurrence accrue grâce à une dérégulation la plus poussée possible. Sans

entrer dans le détail de ces phénomènes qui restent inachevés et qui ont fait l'objet de débats animés révélant des enjeux économiques, politiques et sociaux extrêmement sensibles, la réflexion autour de cette redéfinition de la notion de services publics met en évidence la très grande emprise des considérations technologiques liées à l'essor de la troisième révolution industrielle (informatique, nouvelles techniques de communication, etc.) ainsi que des considérations politiques associées aux pressions de l'Union européenne. L'Etat fédéral se trouve en quelque sorte pris en tenaille entre, d'une part, une mise en cause de ses capacités à maîtriser des innovations technologiques dont le secteur privé perçoit toutes les potentialités économiques et, d'autre part, une perte d'indépendance que provoquerait une mise en concurrence de domaines d'activités qui justifiaient une gestion étatique. Les contradictions qui marquent ce processus expliquent en partie les raisons pour lesquelles la recherche de consensus est constante entre les milieux politiques et économiques (partis politiques, associations professionnelles) et le processus de libéralisation, même s'il est engagé, reste inachevé.

Le rôle des innovations techniques dans la redéfinition des services publics trouve dans le développement des services financiers et des moyens de payement un autre très bel exemple. Barbara Bonhage montre que la frontière entre services publics et économie privée suivait en gros, en la matière, une ligne consensuelle donnant au secteur bancaire tout ce qui concernait l'épargne et aux PTT tout ce qui concernait les payements. Avec le développement, dans les années 1960, de nouveaux moyens basés notamment sur l'électronique et sur la rationalisation, elle prend de nouveaux contours. La création de comptes postaux sur lesquels les salaires des employés sont dorénavant versés en lieu et place de payements de main à main conditionne un changement de comportement chez l'usager en même temps qu'un changement de rôle de la poste. Le scepticisme affiché par les banques jusqu'en 1970 à l'égard de ce qui deviendra le *retail banking* est l'indice de leur incompréhension face aux changements d'attitudes du consommateur en particulier et de la société en général. Ce processus entraîne finalement une mise en concurrence par les services publics d'activités que l'on pouvait légitimement définir comme relevant du secteur privé. Si le secteur bancaire a finalement acquis la conviction d'intégrer le *retail banking* dans ses activités, il a par la suite émis les plus grandes réserves à la décision des PTT de verser des intérêts sur ses propres comptes et a jugé que la régie fédérale entrait de plain pied dans un domaine qu'il avait toujours considéré comme le sien.

On ne peut pas ignorer, à côté des énormes impacts des grands réseaux d'énergies, de télécommunications et de transports, celui de la médecine sur la définition de la notion de services publics et de sa transformation. Pierre-Yves Donzé insiste sur les profonds changements que les soins hospitaliers connaissent depuis les années 1880. L'affirmation d'une industrialisation de la médecine s'opère sur des bases qui en transforment son fonctionnement et sa nature. D'une chance, la médecine

s'érige petit à petit en un droit accessible à tout le monde. A cet égard, la demande de soins n'est pas seulement liée à des exigences sociales, mais elle naît aussi sous la pression d'offres qui est requise notamment par la recherche de malades aptes à rentabiliser les établissements qui surgissent. Cette concurrence accrue ne trouve plus de justification dès lors que les coûts financiers mettent en péril ce que l'on perçoit comme des fantastiques opportunités d'amélioration de la santé publique. L'intervention de l'Etat, et notamment des Etats cantonaux, se comprend comme la remise en ordre d'un domaine d'activités incapable d'assurer des services de soins accessibles à tout le monde. Si la médecine passe par une véritable cartellisation de ses activités, elle renforce, aux yeux de la société, son assise en tant que services publics. Même si sa définition reste aujourd'hui dans ce domaine sujette à débat, elle prouve son caractère malléable et la nécessité, pour l'historien, de spécifier les contextes d'intervention.

Les services publics définissent les domaines d'activités jugées essentielles pour assurer un fonctionnement équilibré du corps social. Son extension ou sa réduction suit des lignes de front qui fluctuent au cours du temps selon des changements technologiques ou idéologiques qui amènent à repenser la répartition des tâches. Dans cette perspective, l'article de Chris Young invite à considérer le problème sous l'angle des sentiments qui peuvent gagner des populations en matière de sécurité et des moyens engagés pour la garantir. Se basant sur une observation des faits – réels ou supposés – ou leur instrumentalisation, le paramètre psychologique explique, en grande partie, les nouveaux moyens mis en œuvre dans la lutte contre la petite criminalité et l'incivilité. Domaine réservé de l'Etat, celle-ci fait l'objet de plusieurs stratégies, notamment la stratégie punitive ou répressive et la stratégie «adaptive». Si la stratégie punitive agit en aval du processus et s'alimente à l'idée admise qu'un crime doit être sanctionné par la justice du pays, la stratégie «adaptive» agit en amont. Dans cette configuration, la responsabilité de la sécurité du citoyen n'est plus déléguée à l'Etat (canton ou commune) mais elle peut être partagée par d'autres intervenants. Le recours à des personnes (les voisins) ou à des entreprises (les services de sécurité privée) fait fluctuer les lignes de partage dans les domaines d'intervention. En étudiant l'exemple de plusieurs communes du canton de Zurich dans les années 1990, Young insiste sur la très grande adaptation institutionnelle en la matière.

Si l'invention des services publics peut être datée, peut-on prévoir sa disparition à moyen terme? Avec les changements importants qui s'opèrent dans la redéfinition de la place de l'Etat et du volume de services publics offert, sous le coup d'une mondialisation qui affecte tous les rapports économiques entre les individus et entre les pays, la notion peut-elle se maintenir sans changer? Il est difficile de répondre à ces questions. Il reste que les communications réunies dans cette partie nous montrent que, loin d'être une préoccupation actuelle, la légitimité des ser-

vices publics est une question historique qui s'est posée constamment aux sociétés passées et auxquelles celles-ci ont répondu par des raisonnements adaptés aux fluctuations technologiques et aux pressions idéologiques.

Notes

1 Pour une discussion juridique, cf. Jubin, Jean-Paul, *La notion de Services publics en droit suisse. L'exemple des chemins de fer fédéraux,* Thèse de licence et de doctorat présenté à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, Cousset 1986, 230 p.
2 Cf. à ce propos, pour le cas français, l'article de Margairaz, Michel, «L'invention du ‹services publics›: entre ‹changement matériel› et ‹contrainte de nommer›» in: Margairaz, Michel; Dard, Olivier (dossier coordonné par), «Les services publics, l'économie, la République (1780–1960)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 52–53 (2005), p. 10–32. Tout ce numéro est à signaler pour la qualité des contributions.
3 Chandler, Alfred D., *Strategy and Structure. Chapters in the History of the Industrial Enterprise,* Cambridge 1962.
4 *Histoire des chemins de fer en France,* 2 vol., Paris 1997–2005.
5 Humair, Cédric, *Développement économique et Etat central (1815–1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites,* Berne 2004.