

LE SOLEIL

Opinions, lundi 3 octobre 2005, p. A15

Le Québec dans le monde (1)

L'attachement singulier des Québécois aux « services publics »

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur les services publics en France et en Angleterre.

Les « services publics » n'ont d'autre but, dans le respect de l'intérêt général, que de satisfaire les besoins, anciens ou nouveaux, de la population. Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient de plus en plus au cœur du débat politique dans les démocraties. Au Québec, ils continuent de bénéficier d'un préjugé favorable de la part de la communauté dans son ensemble, citoyens, groupes et entreprises. Ainsi n'observe-t-on pas au Québec l'hostilité aux « services publics » ressentie parfois dans les pays limitrophes, partenaires ou concurrents. De ce point de vue, la société québécoise apparaît plus proche des sociétés continentales européennes que de ses voisines. Peut-on se référer aux visions britannique et française qui ont le plus influencé les réflexions institutionnelles et législatives québécoises pour expliquer ce singulier attachement des Québécois à leurs services publics?

LE POIDS DES MOTS

En Grande-Bretagne, le terme *public services* désigne les services associés à l'exercice des fonctions de l'État, produits par l'administration publique et financés par l'impôt. On y trouve par exemple l'éducation, le logement social, la police, la défense, les relations extérieures, la protection de l'environnement et... le recouvrement fiscal. En revanche, les services délivrés à travers un réseau d'infrastructures (chemin de fer, électricité, eau, télécommunications, etc.) sont désignés généralement par le terme *public utilities*. Bien que massivement privatisés depuis 1980 au Royaume-Uni, ils restent d'« intérêt public » car

leur mission est d'offrir au public des services de qualité, moyennant une tarification directe adaptée. Aujourd'hui, la majorité des Britanniques ne se pose plus la question de la propriété, privée ou publique, de ces secteurs d'activité*.

Les citoyens attachent désormais beaucoup plus d'importance aux modalités (normes d'accessibilité, qualité des prestations, tarifs) de ces services ainsi qu'aux pouvoirs des instances chargées de leur régulation. Ces régulateurs (Office of Water Service, Strategic Rail Authority) sont devenus de véritables acteurs publics. Ils attirent l'attention du grand public sur les tarifs et la gestion des entreprises concernées puis décident des conditions de la prestation de services sur la base d'analyses économiques et après la tenue de consultations publiques. Malgré l'absence de tout sensationnalisme, ces débats ont éveillé l'intérêt des médias.

Il existe enfin au Royaume-Uni un sens à caractère institutionnel et éthique de l'expression *public service*. Il sert à distinguer les organisations et le personnel du secteur public. Il indique une façon de faire, sinon une façon d'être, à laquelle sont tenus tous les détenteurs d'une charge publique, notamment les fonctionnaires de l'État. Les standards élevés du *public service ethics* font l'objet d'un large consensus.

UN SERVICE PUBLIC DEMIURGE

En France, toutes les composantes de la société (citoyens, entreprises, partis politiques, médias, autorités publiques, fonctionnaires, etc.) emploient l'expression « service public » depuis plus d'un siècle pour désigner les diverses facettes des activités d'intérêt général qui sont, d'une manière ou d'une autre, prises en charge par l'État. La justice, la police, l'éducation, la prévention sanitaire sont donc des services publics, mais également le transport ferroviaire, la fourniture d'électricité, le transport aérien et les télécommunications.

Après le second conflit mondial, les Français ont choisi une voie intermédiaire entre l'économie administrée et le libéralisme. Ce choix reconnaissait les valeurs collectives, l'importance de l'État et l'attachement au concept de « service public ». Celui-ci cimente aujourd'hui une coalition des forces sociales jusqu'à transcender les partis politiques, de droite ou de gauche, qui, notamment dans les débats européens, adoptent la même rectitude. Pour autant, cette notion de « service public » embrasse large. Elle amalgame en effet les missions et les finalités des services, mais aussi les structures des organisations, les droits exclusifs, les monopoles, les statuts particuliers du personnel, etc. Cette globalité est parfois source de tensions politiques ou sociales.

Au-delà des trois fondements de l'existence même des services publics français, à savoir l'accès égalitaire et juste aux biens et aux services pour chaque citoyen (lien social), la cohésion de la collectivité (bien commun) et les moyens financiers et organisationnels, il faut mettre en lumière un sous-ensemble que les gestionnaires publics français ont coutume d'appeler « services publics à caractère industriel et commercial ».

Ce sont les *utilities* anglo-saxonnes, c'est-à-dire les activités des réseaux de transport, de communication, d'énergie, etc. Or, ces grands services publics nationaux, traditionnellement confiés, en France, à des entreprises publiques monopolistiques, sont aujourd'hui directement visés par les traités de l'Union européenne, soucieuse, concurrence oblige, de plus de transparence dans la gestion de ces entreprises.

Il existe en effet une sorte de compagnonnage entre les dirigeants de ces entreprises et ceux des ministères. Ils sont interchangeable, car issus des mêmes écoles et adeptes du même style opaque de management bureaucratique. Devant le citoyen usager ou à l'entreprise privée (particulièrement les PME) orphelins de tous lieux publics pour s'exprimer, se dresse ainsi un véritable mur du secret administratif. Qui plus est, dans le cas de délégation de ces services publics à des entreprises privées sous contrat, pratiques très répandues à l'échelle locale (eau, assainissement, transport urbain), les citoyens se plaignent d'une confiscation de l'information et de la décision par, cette fois, les dirigeants des entreprises privées partenaires des pouvoirs publics. Ces derniers profitant, semble-t-il, de l'énorme déséquilibre

d'expertise entre les grands groupes privés et la majorité des élus locaux des 37 000 communes (municipalités) françaises.

DES USAGERS DECIDEURS ET EVALUATEURS

Qu'importe la dénomination, « services d'intérêt général », « services publics » ou, plus récemment, « services universels », Britanniques et Français sont sommés de réfléchir à leur régulation, en particulier sous la pression de la construction européenne**. Grand absent jusqu'aux années 80 ou 90 (selon le pays) et l'apparition de certaines obligations qualitatives du service public, le citoyen s'invite à nouveau dans les processus des décisions publiques. Sa présence, timide, dans les conseils de « consommateurs de services » créés à la suite des privatisations des *utilities* en Grande-Bretagne et, malgré de nombreuses contraintes, auprès des autorités régulatrices des télécommunications en France, marque cependant son retour.

S'agissant de l'évaluation des services aux citoyens, les conceptions britanniques et françaises se différencient nettement. Le gouvernement du Royaume-Uni complète ses mécanismes d'évaluation (tenue du *Panel national de la population* (2002), audit de la coordination des services ministériels transformés en « agences exécutives », etc.) en les orientant sur la qualité des services rendus et la satisfaction de l'utilisateur. Il est vrai que les citoyens britanniques peuvent s'appuyer sur la Charte du citoyen de 1992. À défaut d'un tel texte, le gouvernement français préfère une évaluation des politiques publiques centrée sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées.

Au chapitre des différences entre les deux conceptions qui ont inspiré les services publics québécois, on évoquera pour terminer le rôle des syndicats du secteur public. Traditionnellement, en France, les syndicats se posent en représentants des citoyens devant les décisions gouvernementales. Aspect très positif, cela les oblige à se sensibiliser aux besoins des usagers. Mais le paradoxe, du point de vue anglo-saxon, c'est que les syndicats ont, somme toute, le même intérêt que l'entité administrative qui emploie leurs membres. En Grande-Bretagne, une telle attitude des syndicats (défense et promotion des besoins des usagers) était rare dans le passé. Cette posture,

plus fréquente aujourd'hui, suscite un débat de légitimité entre les groupes de citoyens, souvent très structurés, et les syndicats. Cette polémique reprend périodiquement de la vigueur car dans la tradition britannique, les syndicats doivent d'abord défendre les intérêts de leurs mandants, les personnels syndiqués, avant ceux des citoyens.

LE QUÉBEC PUISE AUX DEUX SOURCES

Fort logiquement, le « service public » québécois est nourri des pratiques que nous venons de décrire. On examine ainsi publiquement (en commissions parlementaires ou par d'autres mécanismes officiels de consultation ou de concertation) la finalité des politiques et des programmes publics, la qualité des services publics et leur quantité rendue accessible, l'efficacité et l'effi-

cience de leur mode de production et de prestation, mais également les contrôles qui s'exercent sur ces produits. On relève toutefois que la couverture médiatique reste inégale. Les importants travaux de la Commission sur l'administration publique se déroulent par exemple dans l'indifférence générale.

Centrée sur la qualité des services aux citoyens, la Loi sur l'administration publique est en quelque sorte la charte qui encadre ces processus. Lors de son adoption en 2000, l'Assemblée nationale a prévu que l'évaluation, après cinq ans, de la mise en œuvre de cette première loi globale sur l'administration publique québécoise ne devrait pas exclusivement relever du pouvoir exécutif. Au cours de l'automne 2005, les parlementaires dresseront donc un bilan exhaustif de sa mise en application.

POIDS FINANCIER DES SERVICES PUBLICS*

	Grande-Bretagne	France	Québec	Autres pays européens (OCDE)	Moyenne tous pays de l'OCDE
Ratio des dépenses des programmes de services publics/PIB	35,55 %	44,98 %	36,27 %	37,90 %	35,77 %
Ratio des dépenses publiques totales/PIB	38,65 %	49,38 %	44,83 %	43,76 %	41,32 %
Recettes fiscales/PIB	35,80 %	44,30 %	37,90 %	38,82 %	36,30 %

* 2002-2003 : dernière année pour laquelle des données comparatives consolidées sont disponibles

Sources : Océde, Perspectives Économiques n° 75 et ministère des Finances du Québec

Infographie Le Soleil

** Dans ce contexte, certains analystes ont décrit le recours par un gouvernement travailliste aux « contrats de partenariat public-privé » (PPP) comme une néo-étatisation. Dans certains secteurs (entretien des infrastructures ferroviaires, distribution du gaz), les entreprises n'étant pas jugées à la hauteur des exigences d'un service d'intérêt public, cette forme contractuelle de co-gestion conforterait la responsabilité de l'État dans le respect de la réglementation.*

*** Les concepts mis de l'avant par la Commission européenne : « service d'intérêt général », « service d'intérêt économique général » et « service universel », ce dernier visant à garantir un service minimum de la part des services publics marchands soumis à la concurrence, ont été re-*

pris dans le projet de Constitution pour tenter de prendre en compte la complexité des réalités nationales. Les Français (et les Hollandais) ont, comme on le sait, rejeté par référendum le texte qui leur était soumis.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Pour communiquer avec **L'Observatoire** :
Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574
Télécopieur : (418) 641-3057
Courriel : danielle_landry@enap.ca
Internet : <http://enap.ca/observatoire>