

INTRODUCTION AU COLLOQUE
"INTERETS PUBLICS ET INITIATIVES PRIVEES,
INITIATIVES PUBLIQUES ET INTERETS PRIVES.
TRAVAUX ET SERVICES PUBLICS EN PERSPECTIVES"

Sylvain PETITET
Laboratoire RIVES, ENTPE (Vaulx-en-Velin)

En guise d'introduction, je souhaiterais développer trois points justifiant l'intérêt, d'abord privé, qui a poussé les organisateurs de ce colloque à prendre l'initiative, cette fois publique, de réunir élus, praticiens et chercheurs autour d'une question commune, celle, pour aller vite, des rapports publics/privés dans les travaux et les services publics.

J'essaierai tout d'abord d'expliquer pourquoi nous avons souhaité aborder la question des rapports entre "public" et "privé", question qui apparaît comme sous-jacente dans la formule-titre que nous avons retenue pour le colloque, une formule sans doute un peu longue mais qui nous a paru à la fois simple et problématique : "*intérêts publics et initiatives privées, initiatives publiques et intérêts privés*"; une formule qui fonctionne sur une double opposition, en jouant d'abord sur une opposition classique, public/privé, pour en suggérer par métonymie une autre sans doute moins évidente entre intérêts et initiatives.

Je justifierai ensuite notre choix d'aborder cette question à partir du champ des "*travaux et services publics*", ou plutôt d'organiser autour de cette question la confrontation de deux champs de recherches et de pratiques qui semblent distincts.

Enfin, je terminerai en évoquant ce que nous attendons de ce colloque, de cette occasion de parler ensemble (*colloquium*, rac. *loqui* "parler"), rassemblés dans un même lieu (*collocare*, rac. *locus* "lieu"). On pourrait, là encore, parler de rencontre ou de confrontation.

En fait, cette idée est bien au centre de ce colloque. Tout d'abord parce que ce colloque est confrontation, confrontation de champs et d'objets de recherche, confrontation de disciplines et d'approches (économistes, géographes, historiens, sociologues...), confrontation de cultures et traditions nationales (Argentine, Belgique, Québec, Espagne, France, Maroc, Suisse...), confrontation de discours (discours scientifique des chercheurs, discours référé à une pratique des professionnels des secteurs concernés, discours plus proprement politique des élus). Mais également parce que ce colloque propose de confronter nos points de vue sur la confrontation de deux mondes présentés comme opposés par leurs logiques, leurs cultures, leurs modes d'action : le public et le privé.

Qu'elle soit simple mise en présence, comparaison de points de vue ou qu'elle tourne à l'affrontement, la confrontation pose la question de l'altérité voire même du contraire. Elle impose de chercher à se définir pour, ou avant de, se confronter à l'autre. Elle pose la question des limites, des frontières et de ce qui les fonde. Quand la confrontation devient affrontement, opposition frontale de deux contraires, peut-être faut-il alors redécouvrir la dialectique pour envisager la possibilité de penser l'unité de ces contraires ou le dépassement de leurs contradictions.

Justement, la question des rapports public/privé, que nous avons choisi d'aborder dans ce colloque est de celles qui dans notre société sont le plus pensées et posées sur le mode de l'opposition : opposition des finalités, des logiques d'action, opposition des cultures professionnelles, opposition des modes d'action. D'un côté, le souci de l'intérêt général, du

long terme mais aussi des objectifs parfois contradictoires ou imprécis, des procédures bureaucratiques, une gestion du personnel lourde et peu motivante, de l'autre, une valorisation des initiatives individuelles, une performance technico-économique, mais aussi la recherche du profit à court terme et pour un petit nombre d'individus. Ces oppositions parfois simplistes déclinées à l'infini alimentent des débats souvent animés et structurent nos représentations du monde en deux sphères opposées et irréconciliables. Public contre privé, gestion directe contre gestion déléguée, étatsisme contre libéralisme et, à l'intérieur même de l'Etat peut-être, main gauche contre main droite. Difficile d'en sortir. Il n'est d'ailleurs pas sûr que certains n'aient pas crû que une telle question abordée dans une école qui multiplie autant les références au public (Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat) n'ait pas vocation à constituer d'une certaine manière l'occasion d'un plaidoyer *pro domo*. Telle n'est pas en tous cas notre intention.

Il ne s'agit pas pour autant de refuser toute spécificité à ces deux sphères ou de nier la possibilité du conflit en privilégiant une analyse en terme de partenariat qui peut conduire à présenter les constructions sociales comme des produits consensuels d'une multitude d'acteurs aux logiques et stratégies incertaines. Ce que nous voulons privilégier dans l'étude de lieux de frottement, de confrontation entre ces deux sphères - les travaux et services publics apparaissent bien des lieux d'étude privilégiés de ces frottements, confrontations - c'est bien une réflexion sur et l'un et l'autre et l'ensemble dont ils ne sont, l'un et l'autre qu'une partie.

Le problème sans doute, c'est que les mots sont piégés, et le terme de public, en particulier est, en français, particulièrement bien piégé. Et quand je dis "piégé", j'ai bien peur qu'on l'ait piégé intentionnellement et que ce soit là à la fois et l'une des techniques et l'un des résultats de la construction du *Public*, de l'Etat, comme mode de prise en charge privilégié sinon exclusif des intérêts *publics*, c'est-à-dire collectifs. L'adjectif public qualifie autant ce qui est collectif que ce qui émane de, ou appartient à, l'incarnation institutionnelle de ce collectif, ce qu'on appelle l'Etat. Ce mot constitue l'inscription dans le langage d'un projet et la manifestation de son succès : la naturalisation de la prise en charge par un pouvoir (l'Etat) des intérêts d'une collectivité humaine (la Nation) vivant sur un Territoire (le territoire national). D'une certaine manière tous ces éléments sont déclinés dans le nom de notre Ecole.

La question centrale cachée, à laquelle l'adjectif "public" donne implicitement sa réponse, c'est bien celle de la prise en charge des intérêts collectifs. En d'autres termes *Comment une collectivité humaine, vivant sur un territoire donné, définit-elle et prend-elle en charge ses intérêts collectifs ?* Le double sens du vocable "public" nous fournit alors sa réponse implicite en définissant ce qu'on appelle l'Etat avec son droit et ses services (au sens organisationnel du terme) comme une construction institutionnelle visant à prendre en charge ces intérêts collectifs. A travers l'"intérêt public", ou l'intérêt général, et l'identification implicite de l'intérêt collectif à l'intérêt d'Etat, celui-ci se légitime et légitime également son action. L'Etat monarchiste construit par les légistes intervenait au nom du "commun profit" ou du "bien commun" et l'Etat républicain moderne intervient au nom de l'"intérêt général". A travers cette étatisation de l'intérêt commun¹, l'Etat s'est arrogé le monopole de la définition de l'intérêt collectif et de sa prise en charge.

Ainsi, même si nous n'avons pas choisi de l'aborder frontalement dans ce colloque, la question de la définition de l'intérêt général me semble traverser l'ensemble des communications présentées, une définition qui est autant un processus que son résultat énoncé. Il s'agit en effet bien de s'interroger sur l'articulation des intérêts privés (intérêts particuliers qui peuvent être économiques), de l'intérêt commun (somme consensuel ou non

¹ F.RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

de ces intérêts particuliers) et des intérêts publics, intérêts d'Etat transcendant les intérêts particuliers et censés recouvrir l'intérêt collectif ou commun d'une société. On pourra sans doute s'interroger sur la façon dont l'intérêt général dont se réclament les productions étudiées, travaux et services publics, articule ces trois dimensions et peut-être avancer plus particulièrement sur la voie d'une réflexion sur l'intérêt public-intérêt d'Etat entre "richesse et puissance"².

Ainsi, ce qui, de prime abord, rassemble les productions étudiées dans ce colloque, des travaux et des services publics, c'est bien cet adjectif qu'elles ont en commun et qui renvoie à l'intérêt général, intérêt général fondement de *la responsabilité* sinon de *l'action* de l'Etat. En effet, si l'existence d'un besoin d'intérêt général reconnu par l'Etat justifie la construction d'infrastructures, d'équipements publics ou la production de services publics, elle n'implique pas forcément que ces infrastructures, équipements ou services soient directement produits par l'Etat à travers ses services ou entreprises publics. La chose est évidente pour les travaux publics, elle l'est sans doute moins pour les services publics. Pourtant si on peut définir le service public comme une "activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général", il ne faut pas oublier que celle-ci peut choisir de "ne pas l'assurer [...] elle-même" et donc que "l'exécution du service public peut-être confiée à un organisme privé"³. Le cas des services publics à caractère industriel ou commercial dont la gestion peut être privée, services qui nous intéressent plus particulièrement ici, est particulièrement intéressant pour une réflexion sur "intérêt public et initiative privée" et "initiatives publiques et intérêts privés" :

- "intérêt public et initiative privée" et même "intérêt de l'intérêt public pour l'initiative privée" lorsque l'activité de service public, rendue par une entreprise privée, relève du régime juridique de service public, fait d'obligations et de prérogatives (égalité, continuité, adaptabilité mais aussi primauté) et confère à l'entreprise un monopole;

- "initiatives publiques et intérêts privés" avec la question de l'intervention publique dans le domaine économique pour laquelle, au début du siècle en particulier, la jurisprudence a maintes fois rappelé le principe d'une action *supplétive* de l'Etat. Ainsi, à cette époque, il est clair que "les entreprises ayant un caractère commercial restent en règle général, réservées à l'initiative privée"⁴, l'initiative publique n'étant légitime que dans la mesure où "l'initiative privée ne pourrait assurer qu'une satisfaction incomplète et intermittente"⁵ à un besoin d'intérêt général. On voit donc s'exprimer là une vision libérale de l'Etat qui doit se contenter de veiller à ce que les besoins de la collectivité soient satisfaits par l'initiative privée (dans la mesure ou pour Smith l'intérêt général apparaît naturellement de la somme des intérêts voire même des égoïsmes privés) et n'intervenir que lorsque cette initiative privée fait défaut.

Il en résulte que, si la sphère publique *assume* les besoins d'intérêt général, reste à savoir comment leur satisfaction est *assurée*. En d'autres termes, à celle de la reconnaissance et de la prise en charge des besoins d'intérêt général, succède la question de la production des infrastructures, équipements et services censés y répondre.

Je crois que les communications qui se succéderont pendant ces trois jours nous convaincront, s'il en était encore besoin, qu'il n'y a pas de modèle unique tant les réponses apparaissent comme variées selon les domaines, les périodes et les pays considérés.

² F.FOURQUET, *Richesse et puissance ; une généalogie de la valeur*, Paris, La Découverte, 1989, 317 p.

³ A.De LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1973, p. 578.

⁴ Arrêt "Casanova", Conseil d'Etat, 29 mars 1901.

⁵ Arrêt "Winkell", Conseil d'Etat, 7 août 1909.

Avant d'essayer de lancer quelques pistes de questionnement déclinant cette question centrale peut-être faut-il maintenant justifier notre choix de l'aborder à partir de deux champs de recherche apparemment distincts : celui des travaux et services publics.

Nous avons vu précédemment que ces objets partagent au moins un adjectif et donc des questions communes mais peut-être ne sont-ils également que deux moments ou deux aspects d'une même réalité. La production d'un service public (distribution d'eau potable, d'énergie électrique, transport en commun, télécommunication...) nécessite la réalisation d'infrastructures, de travaux publics. Inversement les travaux publics, la construction d'infrastructures ou d'équipements publics ne prennent sens que dans les services que ces biens permettent de produire. Ainsi, au début du siècle, le droit français ne connaît que la *concession de travaux publics* qui est en fait une concession de travail et de service public puisque Berthélémy, par exemple, la définit comme "un contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers un établissement public à effectuer et à entretenir un travail public moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui useront de ce travail"⁶. La réalisation du travail (canal, pont, puis ligne de chemin de fer, réseau de distribution d'eau potable, d'énergie, autoroute, etc...) ne trouve son sens, et sa rentabilité éventuelle pour le concessionnaire, que dans son exploitation, la production d'un service public. Ainsi nombre de grandes entreprises de ces secteurs se sont constituées en groupes spécialisés dans la construction et la gestion d'infrastructures publiques (Vivendi, Lyonnaise des Eaux, Bouygues).

La question de la production de ces biens et services peut alors conduire à une analyse en termes de systèmes d'acteurs, acteurs publics, privés, mixtes qu'il s'agira de repérer, dont on pourra essayer de comprendre les logiques, stratégies et rôles dans les processus étudiés.

Si l'on reprend notre dichotomie commode public/privé on pourra questionner l'une et l'autre de ces deux sphères et leurs relations.

On pourra ainsi s'interroger sur la *structuration* de ces deux sphères dans la perspective d'une telle production :

- logiques et stratégies des entreprises privées impliquées: entreprises constructrices, équipementiers, concepteurs, financeurs privés, entreprises gestionnaires de services publics...

- structuration de la sphère publique: logiques et stratégies de développement de services et entreprises publiques, réflexion sur l'organisation territoriale de l'Etat, sur le niveau pertinent de prise en charge de la question et de sa réponse (débat sur la subsidiarité).

On pourra également s'interroger sur les fonctions assumées par ces deux sphères dans l'ensemble du processus de production de ces biens ou services : formation des hommes, financement, conception, réalisation, exploitation des infrastructures ou services, régulation du système d'acteurs concernés par leur production...

Il est certain que les travaux présentés et les échanges auxquels ils donneront lieu ne permettront pas de dégager un modèle unique de production de ces biens et services publics. Sans doute sera-t-il néanmoins possible de dégager des constantes, des modèles sectoriels, nationaux ou historiques et de s'interroger sur leur construction, leur évolution, leur diffusion éventuelle ainsi que leurs différences.

⁶ H.BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, A.Rousseau, 1901, p. 582.