Les transformations des services publics français au XXe siècle : quelques repères

Alain Chatriot

▶ **To cite this version:**

Alain Chatriot. Les transformations des services publics français au XXe siècle : quelques repères. Regards croisés sur l'économie, 2007, 2 (2), pp.55 - 63. 10.3917/rce.002.0055 . hal-03462019

HAL Id: hal-03462019

https://sciencespo.hal.science/hal-03462019

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les transformations des services publics français au XX^e siècle : quelques repères

Alain Chatriot, chargé de recherche CNRS au Centre de recherche historique – Approches historiques des mondes contemporains (CRH-AHMOC)

Objets de polémiques contemporaines, formes institutionnelles aux définitions imprécises pour les juristes, les services publics et leur évolution au XX^e siècle ont longtemps peu intéressé les historiens de l'époque contemporaine. Les dix dernières années ont cependant permis d'y voir plus clair essentiellement sur la question des services publics économiques. En se tenant à distance des grandes explications causales englobantes, on souhaite ici témoigner du renouvellement apporté par ces recherches et montrer la complexité des formes prises par les services publics en France depuis le tournant des XIX^e et XX^e siècles.

L'imprécision du terme de « service public » autour de 1900 rend les choses complexes pour l'historien s'il ne veut pas amalgamer toutes les formes d'intervention de l'État et des collectivités territoriales. Les distinctions peuvent être en effet multiples et sur différents plans : services purement administratifs *versus* services industriels ou commerciaux, services généraux, locaux ou spéciaux, services organisés en régies(*), en concessions(*) ou en établissements publics(*), services liés à un monopole ou à des situations de concurrence, services gratuits ou onéreux. Sous le même terme, on peut trouver aussi bien des fonctions régaliennes traditionnelles (diplomatie, armée, police), des secteurs semi-marchands (éducation, santé) ou des activités à caractère marchand (énergies, transports, communications). C'est principalement de ces dernières formes qu'il sera question ici dès lors que ce sont à elles que l'on associe les transformations des services publics de la régie à la dérégulation contemporaine en passant par la forme de la grande entreprise nationalisée. Dans cette perspective, les services publics économiques ont indéniablement accompagné par leur évolution le développement de la politique économique et sociale menée par l'État tout au long du XX^e siècle(1).

(1) Les meilleures synthèses restent sur ce point : R. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984 [1981] et P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 1990.

En dressant ce tableau synthétique mais partiel (les questions financières ou militaires ne sont évoquées qu'indirectement), on souhaite rendre compte de la diversité des formes prises par les services publics et de la pluralité des acteurs impliqués. Ces différents aspects restitués dans leur chronologie doivent aider à mieux appréhender une histoire passablement embrouillée qui met aux prises nationalisations et entreprises de réseaux, Conseil d'État et syndicats, ingénieurs modernisateurs et tutelle financière.

Des configurations successives de services publics

Même si le début du XX[e] siècle est celui du triomphe théorique de l'école du service public français et de l'activisme du Conseil d'État pour faire reposer le droit administratif en développement sur le service public [*« Et le service public fut… »*, *p.34*], les formes alors prises par les services publics économiques sont loin de la vision que l'on peut en avoir aujourd'hui. Pour reprendre les termes de l'historien de l'économie M. Margairaz, on assiste alors à une « configuration républicaine, libérale et décentralisée »(2) qui s'exprime par la concession, avec un cahier des charges précisant les exigences publiques. Trois catégories au moins peuvent être alors distinguées : les monopoles institués pour des raisons fiscales (ainsi des tabacs et allumettes), les entreprises liées à la défense du territoire (arsenaux et chantiers navals) et les activités liées aux moyens de communication ou à la distribution de l'énergie. Si le contrôle de l'État est fort sur les deux premières (ainsi la « Manu » de Nantes est une entreprise d'État gérée par des polytechniciens très liés à l'administration des finances(3)), la troisième catégorie est plutôt celle du compromis entre public et privé comme pour les chemins de fer, les transports urbains ou la distribution du gaz et de l'électricité. Les services publics doivent alors fonctionner suivant trois règles fondamentales que la jurisprudence a dégagées : continuité, égalité et mutabilité. La mutabilité implique une adaptation aux changements techniques qui est particulièrement importante pour les entreprises d'énergie ou de transport.

Mais cet équilibre marqué aussi avant 1914 par le développement du socialisme municipal et des cas de municipalisation gestionnaire entre en crise avec la Première Guerre mondiale. L'inflation qui accompagne le conflit crée des difficultés considérables pour les services publics dont les tarifs ont été bloqués. Les expériences concernant l'armement et le contrôle de l'État pendant la guerre sont parfois des échecs

---

(2) M. Margairaz, « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants dans le premier XX[e] siècle : d'une configuration historique à l'autre », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52-3, juillet-septembre 2005, pp.132-165.

(3) M. Eveno et P. Smith, *Histoire des monopoles du tabac et des allumettes en France XIX[e]-XX[e] siècles, guide du chercheur*, éditions Jacques Marseille, Altadis, 2003.

comme avec le projet d'arsenal de Roanne. Peu à peu, une deuxième configuration de services publics d'échelle nationale se dégage à travers les crises et les deux guerres mondiales. Cette configuration se caractérise par une quasi-disparition des acteurs privés dans certains domaines et une sorte d'osmose progressive des services publics économiques et du secteur économique public à travers la formation, aux côtés des services publics locaux, de grandes entreprises nationales de réseaux dans lesquelles le personnel bénéficie de statuts avantageux.

« Des années trente aux années soixante, les services publics économiques ont été un levier de modernisation et de rationalisation de l'ensemble de l'économie française. »

Avant que ce modèle se stabilise à la libération, les services publics revêtent cependant encore de nombreuses formes durant l'entre-deux-guerres. Parmi celles-ci, l'une des plus originales est celle de l'office[4]. Cette forme juridique s'était développée depuis le début du siècle mais les offices se multiplient après la guerre, certains se créant pour gérer les suites du traité de Versailles et la récupération des brevets allemands. C'est en particulier le cas de l'office le plus célèbre et le plus critiqué : l'Office national industriel de l'azote, créé par une loi en avril 1924. À propos de ces institutions, un député écrivait dans un rapport parlementaire (n°1534, 9 mars 1933) : « La naissance de ces organismes a coïncidé avec le mouvement d'autonomie administrative qui s'est manifesté à cette époque. L'État a étendu son intervention à des domaines de plus en plus variés. Il a créé des monopoles, s'est fait entrepreneur de transports ». Mais cette situation pose des problèmes financiers et une commission des offices est instituée en 1933. Dans son rapport de septembre 1935, elle constate : « Il s'est manifesté pendant quelques années un véritable engouement pour cette formule d'offices autonomes, qui devait, disait-on, permettre une organisation plus souple des services, intéresser davantage les usagers à la gestion, attirer les libéralités dont pourraient bénéficier notamment les services scientifiques, et favoriser la créa-

(4) A. Chatriot, « Les Offices en France sous la troisième République. Une réforme incertaine de l'Administration », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, pp.635-650.

tion d'un patrimoine et des réserves pour l'exécution de programmes répartis sur plusieurs années. Quelles que soient les raisons qui ont pu être invoquées en ce sens, cette politique devait aboutir à d'incontestables abus ».

Durant cette même période sont aussi créées des sociétés mixtes comme la Compagnie nationale du Rhône (1921) et la Compagnie française des pétroles (1924). Mais parallèlement à ces créations, de nouvelles critiques et dénonciations de l'étatisme se développent : l'une des plus fortes est celle portée par l'industriel et théoricien des relations professionnelles Henri Fayol qui, après une enquête sur les PTT et le monopole des allumettes, parle d'« incapacité industrielle de l'État »[5].

Face à toutes ces mutations institutionnelles, le Conseil d'État innove lui aussi mais de manière originale comme le montre la célèbre affaire du Bac d'Eloka. La décision du 22 janvier 1921 « Colonie de la Côte d'Ivoire contre Société commerciale de l'Ouest africain » relève au départ du contentieux de la responsabilité : la colonie de Côte d'Ivoire exploite directement un service de bac, qui connaît un naufrage, causant une victime et la perte de quatre véhicules de la Société commerciale de l'Ouest africain. Cette dernière pose un recours, le tribunal des conflits se demande si l'affaire ressort de l'administratif ou du civil. La décision comporte une phrase décisive : « La Colonie de la Côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire » qui permet la séparation entre les services proprement administratifs et des services qualifiés d'industriels ou commerciaux[6]. L'institution qui avait érigé le service public en dogme construisait ainsi une distinction subtile permettant de reconnaître des spécificités aux services publics économiques.

Dans ce contexte, il faut aussi considérer les limites financières à l'intervention de l'État[7]. Avec la crise économique, la puissance publique est amenée à restructurer plusieurs secteurs. C'est d'abord le cas de l'aéronautique, marquée par des scandales et de graves difficultés. Air France est ainsi créée en août 1933, l'État détenant 25 % de son capital[8]. La formation de la SNCF est aussi du même type et ne peut se confondre avec les revendications syndicales ou avec les nationalisations de l'après Seconde Guerre mondiale. Elle est en effet demandée par les anciens dirigeants des grands réseaux car le système est devenu peu rentable, et on peut considérer qu'il s'agit plus d'une étatisation que d'une nationalisation – avec une participation à la

(5) A. Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'Administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, n°34, décembre 2003, pp.84-97.

(6) L. Dubois de Carratier, « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52-3, juillet-septembre 2005, pp.49-74.

(7) J. Bouvier, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales ESC*, 33-2, mars-avril 1978, pp. 207-215.

(8) E. Chadeau, *L'industrie aéronautique en France 1900-1950. De Blériot à Dassault*, Fayard, 1987.

gestion des ouvriers comme l'espérait la CGT réformiste –, à tel point qu'en mai 1939 le secrétaire général des cheminots développe le sigle SNCF en « sabotage de la nationalisation par le capitalisme ferroviaire »[9].

Le traitement de la Seconde Guerre mondiale sur la question des services publics est complexe puisque l'on assiste à la fois à une « corporatisation » et à une étatisation renforcée de l'économie. Les études récentes menées sur les entreprises sous l'occupation ont permis de mieux comprendre le rôle des comités d'organisation, ces nouvelles structures dans lesquelles les acteurs industriels ont la charge de gérer la structuration de leur profession[10].

À la libération, le consensus politique, intellectuel, social et économique se fait sur la figure des nationalisations vers lesquelles converge toute une série de traditions intellectuelles et politiques différentes[11]. Un premier héritage vient de la vieille CGT, celle de Léon Jouhaux qui avait après la Première Guerre mondiale revendiqué des « nationalisations industrialisées » qui auraient permis une gestion rationalisée et partagée de l'ensemble de l'économie. Les grands ingénieurs portent eux aussi des projets de nationalisation, en particulier dans le secteur de l'énergie, au nom de la rationalisation et de l'harmonisation technique. Enfin les communistes, longtemps rétifs à l'idée de nationalisation, y voient un moyen d'affirmer leur pouvoir social et économique. En quatre ans, plusieurs secteurs connaissent des nationalisations dont la cadence élevée s'explique aussi par le discrédit du patronat et l'accord temporaire des socialistes, du MRP, des communistes et même des gaullistes sur une refondation économique. Sont ainsi nationalisés : les houillères du Nord et du Pas-de-Calais en 1944, la RATP, les usines Renault, la Compagnie des messageries maritimes, la SNCF, Gnome et Rhône (future SNECMA) en 1945, la Banque de France et quatre banques de dépôt (Crédit lyonnais, Société générale, BNCI, Comptoir national d'escompte) ainsi que les principales entreprises d'assurance en 1946. Le système alors mis en place est utilisé à plein par les gouvernements de la IV^{e} République et par le pouvoir gaullien pour leur politique industrielle.

La diversité des acteurs aux prises avec les services publics

Ce parcours historique des deux premiers tiers du XX^{e} siècle donne une idée des différentes formes prises par les services publics économiques. Il faut aussi souligner la diversité des acteurs qui interviennent sur ces questions. Différentes échelles sont

(9) F. Caron, *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau : la Compagnie de chemin de fer du Nord, 1846-1937*, Mouton, 1973.
(10) H. Joly (dir.), *Les comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004.
(11) C. Andrieu, L. Le Van et A. Prost (dir.), *Les nationalisations de la Libération. De l'utopie au compromis*, Presses de la FNSP, 1987.

à l'œuvre, du local à l'international ; on rencontre aussi bien usagers que fonctionnaires, ingénieurs, syndicalistes, juristes et économistes. En s'interrogeant sur la durée d'un secteur public très étendu, l'historien des entreprises P. Fridenson a montré la convergence d'intérêt d'acteurs très différents : « Les juristes n'ont cessé d'élargir la doctrine du service public, les membres des grands corps de l'État (bientôt complétés par les anciens élèves de l'École nationale d'administration) ont vu dans les entreprises publiques un vaste débouché, et les ingénieurs parmi eux un champ d'innovation technique et gestionnaire et un levier pour la hausse de la productivité. Les ouvriers, et pas seulement les cégétistes, ont atteint la sécurité de l'emploi et la limitation des pouvoirs directs de la hiérarchie »[12]. C'est aussi cette convergence d'intérêts qui participe au durcissement du combat idéologique autour des entreprises de secteurs publics. Les nationalisations de 1981-1982 puis les privatisations de 1986-1988 témoignent dans un cas comme dans l'autre des luttes autour d'un modèle correspondant à une période antérieure et à la vision d'une l'économie réglementée par une forte intervention de la puissance publique.

Parmi les hauts fonctionnaires se dégagent quelques figures qui ont souvent intéressé les historiens : Raoul Dautry, d'abord homme des réseaux ferrés, puis de la mobilisation en 1939-1940 et homme de l'atome après la Seconde Guerre mondiale ; René Mayer, qui avant sa carrière politique sous la IV^e^ République avait été à la fois membre du Conseil d'État, homme des chemins de fer et un des créateurs d'Air France ; ou encore, pour prendre une grande figure liée au monde financier, François Bloch-Lainé[13], inspecteur des finances et homme de la Caisse des dépôts et consignations puis du Crédit lyonnais. À ces hommes qui ont souvent accompagné ce que M. Margairaz a nommé la « conversion »[14] d'une génération de hauts fonctionnaires, libéraux de formation, souvent passés par l'Inspection des finances, à la constitution d'un puissant secteur économique public, on pourrait joindre Paul Delouvrier, Roger Goetze, Claude Gruson ou même Bernard Chenot qui a écrit des synthèses sur ces transformations de l'organisation économique de l'État[15]. Bon nombre de ces personnalités ont en fait utilisé les services publics pour accompagner la modernisation qu'ils encourageaient dans d'autres cénacles comme le Commissariat général au Plan. Ainsi, pendant la période des années trente aux années soixante, les services publics

(12) P. Fridenson, « Les entreprises publiques », in V. Duclert et C. Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Flammarion, 2002, pp. 705-713, p.710.

(13) *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*, CHEFF, 2005.

(14) M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952*, CHEFF, 1991, vol.2

(15) B. Chenot, *Organisation économique de l'État*, Dalloz, 2e éd., 1965 [1951] ; Les entreprises nationalisées, PUF, QSJ ?, 7e éd., 1983 [1956] et du même auteur dans une vision rétrospective critique : *Réflexions sur la cité : 1945-1980*, Emile-Paul, 1981.

économiques ont été un levier de modernisation et de rationalisation de l'ensemble de l'économie française[16].

En dehors de ces acteurs directs des services publics français, il faut aussi considérer que, contrairement à ce que l'on a parfois écrit, la question ne concerne pas seulement les juristes mais aussi les économistes. Ainsi les ingénieurs économistes, qui ont certes eu des approches surtout sectorielles, ont été des théoriciens essentiels des services publics à la suite des travaux sur les tarifications de Jules Dupuit au XIX^{e} siècle. C'est le cas du spécialiste des transports Clément Colson et de ses élèves François Divisia, René Roy et Maurice Allais. Comme l'a montré l'historien Olivier Dard, certains de ces économistes ont parfois voulu présenter une vision plus radicale des services publics : c'est en particulier le cas dans les années trente de François Trevoux qui, bon connaisseur des expériences nord-américaines, proposait à partir d'une analyse de la jurisprudence de la Cour suprême et du New Deal de transposer l'institutionnalisme américain pour penser les services publics économiques français[17].

Autre figure d'économiste-praticien lié à un service public des secteurs de réseaux, Marcel Boiteux a dirigé EDF après en avoir été l'économiste en chef et le théoricien de sa tarification. L'exemple de l'électricité au XX^{e} siècle, très bien analysé par les historiens, permet d'appréhender les nombreuses évolutions et la complexité des acteurs qui interviennent dans la question des services publics économiques[18]. Le paysage de l'électricité au début du siècle est typiquement constitué de concessions localisées. Le développement du secteur électrique, malgré quelques grands groupes, est limité à un horizon local ; la question de l'électrification rurale est en effet un instrument de pouvoir pour les notables locaux. Durant l'entre-deux-guerres la question de l'interconnexion des réseaux posée par les ingénieurs marque la montée en puissance de l'État[19]. Or la loi du 8 avril 1946 est exemplaire de la convergence d'ambitions opposées : celles de la CGT et des ingénieurs, celles des résistants, des politiques et des planistes. Cette loi nationalise en fait les 1450 entreprises françaises de production, transport et distribution d'électricité et de gaz pour donner naissance à Electricité de France. La nationalisation est fermement négociée par Marcel Paul, ministre communiste de la production industrielle et un des artisans de cette loi, qui souhaite fonder un modèle social innovant avec égalité entre hommes et femmes, grille de salaire uni-

(16) O. Dard, « Technocrates et services publics de 1918 à 1950 : de la rationalisation à la productivité », in Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *Histoire et service public*, PUF, 2004, pp. 383-396.

(17) *O. Dard, « Les économistes et le service public d'une guerre à l'autre », Revue d'histoire moderne et contemporaine, 52-3, juillet-septembre 2005, pp. 119-131.*

(18) *Histoire générale de l'électricité*, Fayard, vol. 3, 1991, 1994 et 1996.

(19) C. Bouneau, *Modernisation et territoire : l'électrification du grand Sud-Ouest de la fin du XIXe siècle à 1946*, Bordeaux, Fédération historique du Sud-Ouest, 1997.

que et développement de la formation interne. Dans le même temps, cette entreprise nationalisée est utilisée à des fins de politique économique générale (blocage de ses prix pour lutter contre l'inflation). Le rôle des acteurs territoriaux est alors profondément modifié, comme il l'est à nouveau au moment de la transformation du marché durant les années 1990[20]. Un autre exemple d'enchevêtrement des acteurs publics nationaux et territoriaux aurait pu être donné avec celui des transports parisiens et de l'évolution progressive vers la création de la RATP[21].

La question des usagers a été et reste importante pour les services publics. Outre les éléments de jurisprudence posés par le Conseil d'État, la prise en compte ou même la participation des usagers à la direction des services publics a ainsi été posée au moment des nationalisations, tant à la Libération qu'en 1981. Certaines parties du secteur public ont donné naissance à des professions en contact direct avec les usagers, comme par exemple pour La Poste les métiers de facteurs ou de receveurs des postes[22]. Au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, la thématique des usagers a aussi croisé celle des consommateurs[23] et ce croisement a parfois été utilisé pour critiquer vivement les dysfonctionnements des services publics.

Le choix fait ici de s'intéresser aux services publics économiques n'a pas permis d'aborder de nombreux autres domaines sur lesquels les historiens et les politistes commencent à produire des études originales et même parfois comparatives[24]. Ainsi les services publics touchant le domaine social commencent à être mieux connus, que ce soit par des travaux collectifs sur le ministère du Travail[25] ou par des approches sectorielles comme sur le logement ou sur la sécurité sociale[26]. On pourrait le dire aussi des services publics de radiodiffusion et de télévision. Il semble intéressant de relire les mutations récentes et les débats à l'échelle européenne en montrant la diversité des acteurs en jeu. Comprendre les services publics dans leur version française au XX^{e} siècle implique en effet de conjuguer des temporalités différentes : longue pour l'intervention de l'État, moyenne pour la phase de crise des années trente et du début des années quarante, et courte pour la Libération. Dans le même temps, cette longue

---

(20) F. Poupeau, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux. Les métamorphoses de l'État jacobin*, CNRS éditions, 2004.
(21) D. Larroque, M. Margairaz et P. Zembri, *Paris et ses transports XIX^{e}-XX^{e} siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Recherches/AHICF, 2002.
(22) O. Join-Lambert, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Belin, 2001.
(23) A. Chatriot, M. Chessel et M. Hilton (dir.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^{e} siècle*, La Découverte, 2004.
(24) C. Bouneau et A. Fernandez (dir.), *L'entreprise publique en France et en Espagne 18^{e}-20^{e} siècles*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2004.
(25) A. Chatriot, O. Join-Lambert et V. Viet (dir.), *Les Politiques du Travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.
(26) B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Economica, 2001.

durée doit s'appliquer aussi pour mieux comprendre la remise en cause de ce modèle dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Ainsi, comme le montre le sociologue F. Denord(27), le néolibéralisme a lui aussi une histoire qui amène à reconsidérer l'histoire des politiques économiques sur l'ensemble du XX^{e} siècle.

(27) F. Denord, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Demopolis, 2007.