

**UNIVERSITE LUMIERE LYON2**  
**HABILITATION A DIRIGER DES RECHERCHES**  
**Aménagement - Urbanisme**

**LES SERVICES PUBLICS LOCAUX**  
**TERRITOIRES ET MODELES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

*Texte présenté par*  
**Sylvain PETITET**  
**RIVES/ENTPE, UMR 5600**

*A l'occasion de la soutenance publique le 27 février 2001*

*A l'Institut d'Urbanisme de Lyon*

*devant :*

**Marc BONNEVILLE, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2**

**Alain BELTRAN, Directeur de Recherche au CNRS, Président du Jury**

**Gabriel DUPUY, Professeur à l'Université Paris 10, Rapporteur**

**Mohammed EL FAIZ, Professeur à l'Université Caddi Ayyad de Marrakech, Rapporteur**

**Franck SCHERRER, Professeur à l'Université Lumière Lyon 2, Rapporteur**

S. PETITET

Texte présenté le 27 février 2001 pour la soutenance  
de la thèse l'Habilitation à Diriger des Recherches

**LES SERVICES PUBLICS LOCAUX,  
TERRITOIRES ET MODELES DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE**

**Remerciements :**

Je souhaiterais tout d'abord remercier :

- les membres du Jury, messieurs Beltran, Bonneville, Dupuy, El Faiz et Scherrer, qui ont accepté de lire mon travail et de participer à cette soutenance, à un débat scientifique que j'espère intéressant autour de mes travaux. Je voudrai en particulier remercier tout spécialement Marc Bonneville qui accepté cette fois encore (cette fois ce sera la dernière) d'encadrer ce travail universitaire mais également Mohammed El Faïz qui est venu du Marrakech pour cette soutenance.

- les proches, les amis, les collègues ici présents, qui manifestent par leur présence leur soutien et leur intérêt pour mes travaux et qui constituent le public sans lequel cet après-midi n'aurait pas beaucoup de sens.

- enfin, tous ceux, présents ou non qui m'ont accompagné avec générosité ou à leur insu dans l'itinéraire dont j'ai essayé de rendre compte

**Introduction :**

Le document de synthèse, la thèse présentée pour l'obtention d'une Habilitation à Diriger des Recherches propose de relire et de relier la majeure partie des travaux de recherche que j'ai réalisés depuis 1986, année d'obtention, parallèlement à mon diplôme d'Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, du DEA « Espaces et Sociétés » de l'Université Lumière-Lyon2.

Pour être totalement sincère, il me faut confesser qu'il m'a fallu du temps (même si je ne pense pas avoir excessivement traîné) pour me sentir suffisamment mûr et ressentir l'intérêt et la nécessité de cet exercice qui m'a d'abord paru un peu trop essentiellement académique. Il m'a fallu, pour que je l'entreprenne, que je l'appréhende comme ce qu'il est véritablement : une façon de progresser dans sa pensée en jetant un regard rétrospectif sur un certain nombre d'années de travail. Finalement l'exercice m'a paru profitable et je me demande aujourd'hui s'il ne serait pas utile de s'y livrer de son plein gré régulièrement.

Plutôt que de vous assener un discours un peu rébarbatif sur des questions qui risquent de le paraître également un peu, je vous propose d'introduire, d'agrémenter, ou plutôt d'introduire mes propos grâce à des illustrations, un peu comme celles qui nous aidaient, dans notre enfance, à poursuivre la lecture de livres un peu trop gros ou pénibles à lire.

J'ai donc décidé d'agrémenter ma présentation de peintures de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, demi-siècle qui constitue une période aussi fondamentale en matière d'art, avec la naissance de l'art moderne, que pour la ville ; avec la naissance de la ville moderne et de ses services urbains. J'ai ainsi choisi un certain nombre de tableaux exposés dans l'ancienne gare d'Orsay, gare inaugurée le 14 juillet 1900, date symbolique pour l'inauguration de l'un des points du réseau ferré français, l'un de ces grands services publics qui ont contribué à l'aménagement du territoire français. Aujourd'hui, ce bâtiment est l'équipement support d'un tout autre service public dont la fonction territoriale est également loin d'être négligeable.

Mais bien sûr, cette introduction de la peinture dans un exposé scientifique n'est pas gratuite. En effet, il me semble que l'on peut noter un grand nombre d'analogies entre l'Art, et la Peinture en particulier, et la Science, ou les sciences sociales en particulier. J'en pointerai simplement deux :

1. ces domaines de l'activité humaine fonctionnent comme des champs dont les normes, les modèles, les instances de légitimation me paraissent présenter de nombreuses similitudes. On peut ainsi noter, par exemple, alors même que l'on sait que la création se nourrit d'échanges, de hasard, de rencontres, d'appropriation-digestion de résultats publics ou collectifs, sauf peut-être dans l'Art brut, on retrouve cette même valorisation de l'individu et de son œuvre, cette même fiction efficiente du couple de l'auteur et de son œuvre comme incarnation et matérialisation d'une pensée et d'un projet cohérents.
2. Autre analogie, la place centrale de la question de la représentation de la réalité. La seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle constitue justement une période au cours de laquelle est explicitement posée cette question de la représentation. On passe d'une peinture éloquente, démonstrative, idéalisante, à une peinture qui dans les sujets traités comme dans la façon de les traiter devient plus silencieuse, intimiste ou réaliste. Pour nous cette question de la représentation de la réalité se pose au moins à trois niveaux, celui des questions et des objets traités, celui de la construction et de la présentation de nos résultats, celui des modèles que nous construisons et utilisons.

**Premier tableau dans ce parcours rapide au sein du musée d'Orsay : un tableau de Paul Signac (1863-1935), *Jeunes provençales au puits*, un tableau de 1892 qui constitue une recherche théorique sur les lois du contraste simultané des couleurs et du mélange optique préconisé par Seurat (1859-1891)**

Ici c'est moins le mode de représentation que le sujet du tableau qui m'intéresse, même s'il n'est manifestement qu'un prétexte pour Signac. Le sujet central est constitué par deux jeunes femmes au bord d'un puits mais on voit également, coté mer, l'entrée d'un port avec un phare et des bateaux, et, côté terre, un chemin emprunté par une femme, chemin qui semble devoir serpenter jusqu'au haut du tableau, peut-être conduit-il à une ville, en haut de la colline dont on croit deviner des remparts. Il ne s'agit pas bien sûr de disserter sur le choix de ces éléments par Signac puisqu'ils ne constituent manifestement que le prétexte à une recherche théorique.

En fait on peut considérer que cette vue banale d'un bord de mer ne parle que de services publics ou d'équipements collectifs.

1. Il faut tout d'abord évoquer le phare, qui peut constituer peut-être l'emblème des services publics ou plutôt collectifs puisque, pour les spécialistes d'économie publique, il délivre l'un des rares (avec la défense nationale et l'éclairage public) « service collectif pur ». En effet, pour l'un des principaux fondateurs de l'économie publique, Samuelson, un *service collectif pur* se caractérise par :

- une *indivisibilité* de la consommation,
- une *impossibilité* d'exclusion,
- une *production jointe à utilisateurs multiples* (coût marginal nul une fois le service mis en place)

Malheureusement, la plupart des services publics ne répondent pas à ces trois critères. Il faut donc se résoudre à les considérer comme *impurs*, ce qui ne nous renseigne guère sur leur nature ou sur les raisons de leur production par la sphère publique.

2. Autre équipement collectif ou infrastructure publique, le chemin ou la route, qui relèvent d'échelons territoriaux variés, commune, département, Etat suivant l'échelle spatiale dans laquelle elle prend son intérêt. La route, domaine d'action traditionnel d'un ministère qui fut longtemps celui des Ponts et Chaussées, et qui peut être gérée par la collectivité publique ou concédée, comme dans le cas d'une autoroute.

3. On pourrait également évoquer le port, mais aussi les remparts, et peut être également le ciel et la mer ; la mer que les chercheurs du CERFI ont analysée, dans *Les équipements du pouvoir*, pour Athènes, par exemple, comme un équipement collectif de circulation mais aussi un instrument de domination.

4. Je finirai bien sûr avec le puits et ses usagers, élément central du tableau mais simple prétexte comme il l'est également pour moi dans mes recherches les plus récentes. Le puits, élément d'une histoire de la mobilisation d'une ressource indispensable à la vie qui, comme l'indique Christiane Lorgues apparaît en ville en Provence, dans les villes d'origine romaine au Moyen-Age, quand « l'insécurité et les invasions obligent les Provençaux à vivre à l'abri des murailles de leur ville. Il ne peuvent plus se fier aux aqueducs et ont recours aux puits, à raison d'un puits particulier ou commun à deux maisons »<sup>1</sup>. Après ce passage forcé de l'infrastructure publique à l'équipement privé ou faiblement collectif, la suite de l'histoire est pour les villes celle du développement de puits et de pompes collectifs et publics puis celles des fontaines et du réseau d'adduction d'eau comme je l'ai retracée pour Givors.

On peut également évoquer les travaux de Maurice Aguhlon dans les années 1970 sur le décor monumental civique des places des communes provençales dans lesquels il a réservé une place importantes aux fontaines de villages<sup>2</sup> de la III<sup>e</sup> République où l'on associe souvent la dispense d'eau potable et la République française.

Enfinement ce tableau de Signac présente tout un ensemble de constructions, d'infrastructures de services qui font partie de notre vie quotidienne et qui constituent pour moi des objets de recherches tout à fait intéressants pour réfléchir sur les formes, les finalités, les enjeux et les acteurs de l'action publique dans notre société contemporaine. Dans ce vaste ensemble d'infrastructures, d'équipements et de services publics, j'ai choisi de m'en tenir, même si l'ensemble reste encore assez vaste, à des services publics locaux définis comme des *services (activités) rendus sous une responsabilité publique locale (commune ou EPCI)*.

Ce choix relève d'abord d'une opportunité liée à l'époque à laquelle je me suis lancé dans la recherche en sciences sociale (fin des années 1980) : brièvement, dans les années 1980, avec la décentralisation, on a commencé à porter un nouveau regard sur les collectivités locales et en particulier les communes, communes qui se lançaient dans de nombreux domaines parfois

---

<sup>1</sup> C. LORGUES, « L'alimentation en eau des villages de Provence », *Monuments historiques*, août-sept. 1982, pp. 33-34.

<sup>2</sup> M. AGUHLON, « Les monuments civiques de village dans la tradition provençale »,

coûteux ont eu tendance à déléguer certains services. En matière de recherche de nombreux travaux ont commencé à concerner les services urbains d'un point de vue technique (débat autour du génie urbain, ARU, TTS) ou gestionnaire, on découvrait les grands groupes de services urbains. A l'ENTPE on a mis en place un Label SPL, sorte de préfiguration de la construction à Vaulx en Velin d'une Voie d'Approfondissement de 3<sup>ème</sup> année abordant les problèmes d'urbanisme, d'aménagement et de gestion de la ville. La directrice du laboratoire de sciences sociales qui s'y créait a souhaité que je travaille sur la gestion des services urbains. Bref, les services publics locaux ont finalement constitué pour moi une entrée pour une réflexion sur les services publics et les institutions locales.

Je peux ajouter que si ce choix pour le local s'est sans doute fait dans une ambiance un peu « localiste », il me semble néanmoins que l'échelon local est à la fois pertinent et réaliste pour une analyse des acteurs, des modalités, modèles et enjeux de l'action publique. De plus, j'insiste sur le fait qu'il s'agit là plus d'un parti méthodologique que d'une profession de foi puisque je crois qu'il est clair dans mon discours et dans mes écrits que je n'adhère pas à l'idéologie localiste, pourtant courante depuis les années quatre-vingts, qui aurait tendance à survaloriser l'échelon local au détriment de l'Etat central et de son action.

D'autre part, puisque j'en suis aux partis méthodologiques qui sont les miens, j'insiste sur un autre parti méthodologique, le recours à l'histoire, au temps long, pour essayer de dépasser la simple constatation de son poids déterminant. Il s'agit d'éviter le piège d'une vision implicitement déterministe de l'histoire pour tenter de comprendre le contexte politique, économique, social, juridique qui donne naissance à tel ou tel mouvement et qui donne un sens (direction et signification) aux phénomènes actuels qui nous intéressent. Enfin, bien qu'assez rarement explicitement mise en avant, j'accorde également une place de choix à la comparaison internationale et plus particulièrement à une histoire comparée de pays ayant adopté des solutions originales en matière de production de services publics locaux.

Pour en finir avec ce tableau de Signac, quelques mots sur les services publics, locaux en particulier. Je vous propose de commencer avec la définition qu'en donne André de Laubadère dans son célèbre *Traité de Droit administratif*: d'un point de vue juridique A. de Laubadère définit le service public comme une "activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général".

Ainsi, dans une société caractérisée par un système économique libéral, qui postule donc la possibilité d'aboutir à un optimum économique et social par le libre jeu du marché et par la poursuite par chaque individu de son propre intérêt, certaines activités relèvent pourtant d'une

prise en charge collective à travers des institutions publiques, d'échelles territoriales variées. On peut d'ailleurs noter une intéressante concomitance du développement du capitalisme et de celui de l'Etat si bien que l'on peut légitimement s'interroger sur le rôle des services publics dans cette articulation, ou cet ajustement de l'un à l'autre. De plus, avec l'apparition dans les années 1920 de services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), domaine où la puissance publique intervient pour des activités comparables à des activités privées, on voit apparaître un type de service qui interroge alors l'articulation entre rationalité économique et logique sociale.

Si l'on revient à notre définition, la justification de la prise en charge publique de l'activité en cause réside dans sa nature de réponse à un besoin d'intérêt général ; il convient donc de s'interroger, d'une part, sur la définition (comme processus) et l'usage de la notion d'intérêt général, et, d'autre part, sur la définition de la réponse à ce "besoin" reconnu. Comment l'intérêt général articule-t-il exigence de solidarité, contraintes économiques et prise en compte du long terme ? Faut-il considérer ces services simplement comme des réponses publiques à des besoins sociaux ou plutôt comme des instruments publics de normalisation sociale, comme des « équipements du pouvoir » (CERFI) ?

Par ailleurs, si elle est reconnue ou imposée par la puissance publique, cette satisfaction d'un « besoin » d'intérêt général peut fort bien être accomplie par un acteur privé. En effet A. de Laubadère précise que si le service public "implique une prise en charge par une collectivité publique, celle-ci assumant l'activité en cause", cette collectivité publique peut fort bien ne pas "l'assurer nécessairement elle-même directement car l'exécution du service public peut être confiée à un organisme privé". Cette possible non coïncidence entre les dimensions matérielles et organiques de l'activité de service public souligne l'existence de systèmes de production complexes dont il convient de mieux analyser logiques et enjeux pour les acteurs impliqués.

Enfin il faut aussi rappeler que ces services sont organisés et gérés à des échelles et par des institutions territoriales variées. Pour les services publics locaux il s'agit de la commune, bien entendu, mais aussi et de plus en plus d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) qui peuvent s'inscrire soit dans des logiques purement sectorielles soit dans une logique de coopération plus intégrative, pour aller vite, une logique supra-communale. Dès lors ils constituent une production réalisée sous la responsabilité d'une institution publique territoriale qui peut être analysée comme médiatisant un rapport entre cette institution et la population de son territoire.

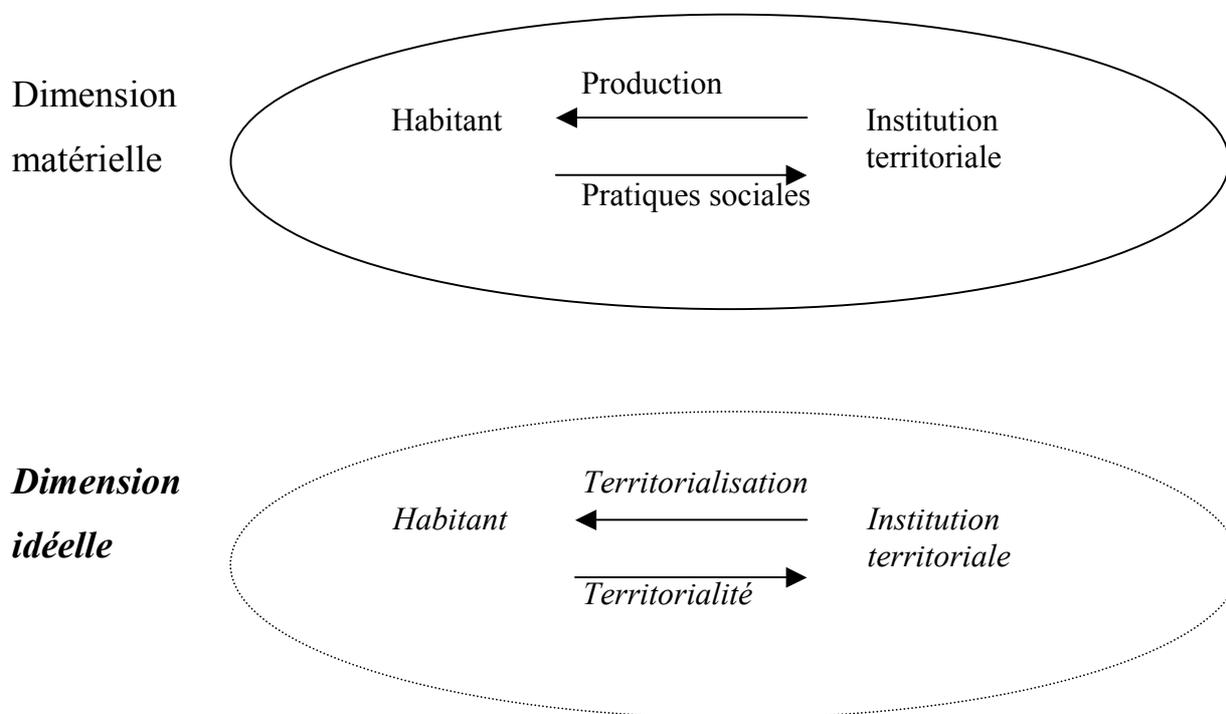
**Je vous propose d'introduire cette réflexion sur la territorialité des services publics locaux avec un tableau d'un peintre académique spécialisé dans les épisodes militaires, Edouard Detaille, tableau intitulé *Le Rêve* (1888).** C'est un tableau de grande dimension (3m\*4m) qui s'inscrit dans le contexte et alimentera la propagande militaire revancharde consécutive à la défaite de 1870. Il représente des soldats profitant d'un moment de répit pour sommeiller. La rangée de fusils qui rejoint l'horizon marque la ligne de front, elle évoque pour nous, de façon prémonitoire, les fils de fer barbelés de la Grande Guerre qui inaugureront le XX<sup>e</sup> siècle. Les soldats assoupis (activité strictement individuelle) partagent tous le même rêve de grandeur symbolisé par le défilé des figures héroïques françaises au côté d'une armée impressionnante dans le registre supérieur et imaginaire. Le traitement réaliste de la partie inférieure tranche d'ailleurs singulièrement avec sa partie supérieure.

Ce tableau évoque pour nous parfaitement la notion de territoire comme l'envisagent par exemple BRUNET, FERRAS et THERY (*Les mots de la géographie, dictionnaire critique*) quand ils parlent d'un « Espace approprié, avec sentiment ou conscience de son appropriation » et qu'ils ajoutent « le territoire renvoie en fait à l'existence de l'Etat, [...] Etat qui doit assurer une *autorité territoriale* sur un espace reconnu, à l'intérieur par toute une population, à l'extérieur par les autres Etats, et borné par des limites bien définies ; ainsi se charge-t-il de *l'aménagement du territoire* » (1998, p.480). Le territoire c'est donc un morceau d'espace borné, contrôlé par un pouvoir et occupé par une population (les soldats, la Nation en arme, expression de la population et du pouvoir dans une France républicaine) qui ressent un sentiment d'appartenance. Tous ces éléments sont représentés dans le tableau de Detaille.

Pour ma part, j'aborde le territoire à partir des services publics locaux à travers une « fonction territoriale » des services que j'ai essayé de définir et analyser.

En fait, la mise en avant d'une telle fonction constitue pour moi l'aboutissement d'une réflexion sur les fonctions assumées par ces services dans le cadre d'une volonté de mieux comprendre les finalités de l'action publique locale. Il m'a tout d'abord fallu noter les impasses auxquelles semblent mener les essais aussi bien théoriques qu'empiriques de classements mono-fonctionnels des services publics locaux. J'ai donc plutôt abouti à envisager ces services comme par essence pluri-fonctionnels et je me suis alors plus particulièrement intéressé à leur *fonction territoriale*, vue comme un rapport symétrique entre une population locale et une institution territoriale.

## LA FONCTION TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX



Peut-être peut-on m'objecter ici que cette représentation occulte quelque peu la dimension spatiale du territoire, qu'elle ne fait de l'espace que le simple support de pratiques sociales. On pourrait sans doute essayer d'analyser cette fonction territoriale comme impliquant trois éléments, l'institution territoriale, la population locale et l'espace. Notre parti amène à occulter l'inscription physique, spatiale de nombreux services publics (et les effets qu'ils produisent) sans doute moins immédiatement visibles pour de nombreux services publics locaux que pour de grands services publics nationaux (autoroutes, voies ferrées). Néanmoins ces effets me semblent avoir plus trait aux pratiques simplement spatiales, de localisation, de production, de consommation des individus qu'à un rapport à une institution territoriale.

**(Voir transparent : la fonction territoriale des services publics locaux)**

J'ai ainsi proposé de définir cette fonction territoriale comme complexe, au sens mathématique du terme, c'est-à-dire comme comportant, d'une part, une dimension matérielle (*réel*) faite de productions, d'actions publics et de pratiques sociales des habitants et, d'autre part, une dimension idéale (*imaginaire*) consistant en une *territorialisation* des institutions territoriales et un sentiment de *territorialité* des habitants.

Une analyse de l'histoire des institutions urbaines sous l'angle des rapports entre pouvoirs et territoires m'a amené à considérer ces institutions (paroisses, villes, communes, EPCI) non pas comme matérialisations de la prise en main de ses intérêts par une communauté existante mais plutôt essentiellement comme des dispositifs de contrôle territorial des populations pour le compte des pouvoirs de niveaux supérieurs (principalement l'Etat, depuis plus de deux siècles). Par ailleurs, l'histoire presque quarantenaire du District de Villefranche (Rhône) illustre l'importance des services publics locaux pour la viabilité d'une telle institution intercommunale à vocation supra-communale. Ainsi leur dimension de territorialisation des institutions territoriales apparaît incontestable, mais on peut affiner l'analyse en s'intéressant au partage des rôles qui s'opère entre communes et ce type d'EPCI (et son évolution).

On peut tout d'abord noter que après la crise de 1971, le district a pu trouver sa légitimité et se développer à partir de la prise en charge de services que l'on qualifie souvent de « techniques urbains » (eau, assainissement, OM, voirie, transports collectifs) avant de voir ses compétences élargies à des services relevant du domaine social, sportif ou culturel à partir des années 1990. On peut dire que l'on commence avec les Services Publics Industriels et Commerciaux (SPIC) avant d'aborder les Services publics Administratifs (SPA) ce qui se traduirait, si l'on suit Samuel Martin et Jean-Claude Pradeilles, par l'extension depuis des services « produits » (pris dans des relations marchandes et incapables de produire un

sentiment d'appartenance territoriale) vers des services « dispensés » (services qui relèvent d'une institution dispensatrice de bienfaits, qui, eux, produisent de la territorialité). Néanmoins si l'on affine encore l'analyse en distinguant la mise en place d'équipements et infrastructures et leur gestion, on constate alors un partage respectueux de la territorialité communale puisque le district apparaît alors comme un EPCI d'investissement laissant le soin de délivrer les services à d'autres, entreprises privées par délégation de gestion pour les SPIC, communes pour les SPA. Néanmoins des évolutions très récentes remettent en cause ce partage des rôles et suggèrent l'apparition possible d'une véritable territorialité districale.

Il nous a paru intéressant de poursuivre la réflexion, en conservant cette distinction entre services « produits » et services « dispensés ». En ce qui concerne les services aujourd'hui « produits », nous avons, dans le cas de l'eau (service qui nous semble aujourd'hui naturellement produit) nous avons analysé l'histoire de la mise en place d'un service d'eau potable à Givors (Rhône), dans le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle comme celle de la transformation, par le biais de l'adoption du système technique du réseau, de l'eau comme service « dispensé » à l'eau service « produit » conquis aux logiques marchandes. Dans le domaine des SPA il nous semble que, par un faisceau d'évolutions concomitantes, de nombreux services ont de plus en plus tendance à abandonner la logique de la dispense pour celle de la production comme si les SPIC constituaient désormais un « modèle » pour la gestion de l'ensemble des services publics locaux.

En conclusion de cette partie, on peut se demander si, dans un contexte de mobilité croissante des individus, de dispersion spatiale de leurs pratiques sociales (au sens large) la territorialité locale a encore un sens et si la relation qui s'instaure aujourd'hui entre les habitants et leurs institutions locales ne sont pas de plus en plus celle d'un client captif (la possibilité de vote par les pieds est-elle bien réaliste ?) face à des fournisseurs de services. En quelque la France rurale et ses solidarités communautaires souvent mythifiées a laissé la place à une France urbaine où les services publics locaux nous font désormais pleinement accéder à la « vie AUCHAN ».

**Poursuivant avec l'image rurale et même ruraliste, je vous propose de découvrir un nouveau tableau permettant d'aborder un autre type de question. Il s'agit d'un célèbre tableau *Les glaneuses* (Salon des 1857) de Jean-François MILLET (1814-1875),** Peintre de la ruralité française du XIX<sup>e</sup> qui nous laisse encore une image vivace d'une France des communes rurales mythifiée. Ce tableau représente trois femmes de la classe la plus misérable. Leur travail est de ramasser les maigres épis abandonnés ; certains sont jetés dans le tablier et d'autres rassemblés en glanes. Malgré la simplicité du sujet, la composition est grandiose. Les glaneuses, aux regards inaccessibles progressent ensemble ; les positions et les gestes évoquant un ballet réglé. Elles paraissent monumentales, impression renforcée par un cadrage serré et une réduction d'échelle entre le premier plan et le fond. Même misérables, elles paraissent nobles et dignes. Seul, sombre et raide, on distingue en arrière plan un homme à cheval, sans doute un régisseur, la personne qui gère, administre la propriété. Il révèle le contexte social et nous rappelle le sens ancien du terme « régie »

Le verbe « régir » constitue l'adaptation (début XIII<sup>e</sup> s.) d'un emprunt au latin *regere* « diriger, guider, gouverner » au propre, et au figuré « exercer le pouvoir », de *rex, regis* (→ roi). Au XV<sup>e</sup> siècle il a le sens de « gérer, administrer pour son compte ou pour celui d'autrui ». Son participe passé a été substantivé au féminin au début du XVI<sup>e</sup> ; apparaît alors le nom « régie » au sens politique général de « gouvernement », puis de « palais, résidence royale ». L'usage moderne du mot apparaît au XVIII<sup>e</sup>, sous l'influence du verbe « régir » ; il signifie alors « administration de biens au compte d'autrui, soumise à l'obligation de reddition de comptes ». Par spécialisation, le mot désigne le mode de gestion d'une entreprise publique par les fonctionnaires d'une collectivité publique, le type de gestion étant souvent précisé : régie intéressée (1835), régie directe, régie municipale (1936). Par métonymie, il désigne l'entreprise publique ainsi gérée.

S'intéresser à la gestion des services publics locaux c'est le plus souvent s'intéresser, comme nous y invite le droit, aux différents modes de gestion (régie, concession, affermage, régie intéressée, etc.). Pour notre part, nous avons cherché à pousser un peu plus loin l'analyse en reprenant notre distinction entre la dimension production d'infrastructures ou équipements et la production du service proprement dit, sa gestion ; distinction donc entre investissement et fonctionnement pour la production du service.

Mis en œuvre pour les SPA, ce type d'analyse nous a permis de constater que le système de la gestion déléguée, tel que fonctionnant pour les SPIC, avait tendance à constituer un modèle de gestion pour les SPA régissant les rapports entre commune et milieu associatif. La commune a tendance à se positionner comme une autorité organisatrice et plus simplement un simple

partenaire accompagnant les initiatives associatives ; elle entend également entretenir des relations plus formelles et contractualisées avec des associations désormais considérées comme des prestataires de service. Cette analyse poursuit celle évoquée précédemment.

Du côté des SPIC, notre grille d'analyse permet de remettre en cause les conclusions que tire D. Lorrain du fonctionnement de ce qu'il appelle, avec les professionnels du secteur le « modèle français des services urbains ». En effet elle permet de dépasser la seule dimension « gestion » de la production de ces services (pour laquelle l'institution publique est autorité organisatrice du service) pour se pencher également sur la construction des infrastructures et équipements nécessaires (pour laquelle, l'institution publique est cette fois maître d'ouvrage). On met à jour un système d'acteur complexe dont l'analyse permet de mieux rendre compte de la variété des modes d'action de l'Etat et de mieux comprendre les ressorts de l'expansion du secteur privé en France.

Pour les SPIC comme pour les SPA se dessine un mode de production reposant sur une prise en charge publique des investissements et un fonctionnement privé, générateur de bénéfice avec un minimum d'investissement pour les grands groupes de services urbains. Si l'apparition du principe de la gestion déléguée avait originellement pour but de permettre et de favoriser l'investissement privé (à travers la concession) dans des domaines présentant un intérêt pour la nation (canaux, chemins de fer, ponts, projets d'urbanisme, services urbains), le XXe siècle a plutôt été celui de la prise en charge publique des investissements avec l'invention de l'affermage , même si l'on peut noter depuis une vingtaine d'années des tentatives de remobilisation de ces capitaux privés.

**Enfin, je voudrais conclure cette présentation avec la célèbre *Olympia* (1863, Salon de 1865) d'Edouard MANET (1832-1883).** On peut bien entendu rappeler le décalage, pour le public de l'époque, entre le sujet somme toute assez conventionnel de l'odalisque allongée telle que traitée par Titien (1488-1576 ; *La Vénus d'Urbain*, 1538) Goya (1746-1828 ; *La maja vêtue*, 1800 et *la maja dévêtue*, 1800-1803) Ingres (1780-1867 ; *La grande odalisque*, 1814), ou le plus modeste Jalabert (*Odalisque, figure académique*, 1842 ?) et la façon de la traiter, réaliste et un peu brutale, jouant sur les contrastes plutôt que l'harmonie des couleurs et de leurs dégradés, préférant les contours nets et les grands aplats aux subtils jeux d'ombres. Alors que Manet voyait là un chef-d'œuvre propre à lui apporter la notoriété et la reconnaissance officielle à laquelle il aspirait, la bourgeoisie et la critique parisiennes, ont violemment rejeté et le motif et la façon de le traiter.

Restons-en au sujet, il ne s'agit pas d'une Vénus rêveuse, d'une nymphe s'ébattant dans la nature ou d'une odalisque alanguie ou surprise dans son intimité mais d'une femme absolument pas idéalisée, bien réelle, et quelle femme ! une courtisane, une femme entretenue, publique, une prostituée. Ce tableau pourrait presque être une enseigne, une de ces figures peintes au fronton d'un lupanar de Pompeï. En effet, ce qui a peut-être le plus choqué dans ce tableau c'est certainement, dans le regard adressé au spectateur, cette affirmation simple et directe de sa condition de femme publique. J'y vois en quelque sorte, la brutalité de la relation marchande. J'aurais pu évoquer la relation marchande avec Daumier et ses propriétaires avides, rapaces assoiffés d'argent, mais *Olympia* nous la montre au creux de l'alcôve dans le lieu de notre vie la plus privée, de nos relations les plus intimes. Elle nous rappelle alors que ce qui peut renvoyer à la relation sociale la plus essentielle, ne serait-ce que pour la reproduction de la société, peut aussi constituer une relation marchande.

Enfin, l'un des aspects importants que nous retenons de ces années de travail sur les services publics locaux, c'est la montée en puissance du modèle de la gestion déléguée (essentiellement au cours du XX<sup>e</sup> siècle celui de l'affermage) qui se caractérise par la généralisation des relations qui caractérisent la sphère privée de l'économie :

- contractualisation des rapports entre les organisations productives (pour retenir une formulation qui puisse convenir aux organisations privées et publiques de différentes natures ou échelles territoriales) ;
- et adoption de relations marchandes avec les destinataires des productions.

Sur le premier point on peut dire que du côté de la sphère publique, on contractualise avec ses prestataires de service (entreprises privées ou associations, mais dans les deux cas l'élément le plus fort n'est pas le même) mais on contractualise beaucoup entre institutions publiques, l'acteur public le plus puissant entendant le plus souvent se positionner comme autorité organisatrice.

En ce qui concerne le second point on peut conclure que la logique de dispense, qui caractérise le service public, logique du don, de la solidarité a tendance à disparaître devant la logique de la relation marchande, celle du donnant-donnant. Cette relation est une relation économique mais pas une relation sociale, elle ne crée aucun sentiment d'appartenance à une quelconque communauté, elle ne peut s'inscrire véritablement dans la durée. Diffusé aussi bien par la sphère publique que par la sphère privée, un tel modèle de relations étendu à l'ensemble des relations humaine risque d'avoir des effets dévastateurs sur la société.

Dans son *Olympia*, Manet, paradoxalement se contente de suggérer, en l'euphémisant même, la relation marchande. Il nous présente une femme entretenue, elle est payée de ses services par des cadeaux, des dons, symbolisés par le bouquet envoyé sans doute par un amant, un client et présenté par la servante, comme si cette relation ne pouvait être, et vécue par l'amant, et montrée au spectateur, dans toute sa nudité. Peut-être que le chat noir hérissé, symbole maléfique au premier plan est-il un signe pour comprendre ce qui se passe derrière les lourdes tentures sombres de l'arrière plan. *Olympia* est d'une étonnante modernité. Malgré son nom elle ne descend pas de la résidence des Dieux, peut-être préfigure-t-elle l'enfer de la société libérale.

## TRAVAIL ET SERVICE PUBLICS DANS LA PRODUCTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

