

Jacques Chevallier

LE SERVICE PUBLIC

*Treizième édition mise à jour
40^e mille*

*Que
sais-je?*

À lire également en *Que sais-je ?*

COLLECTION FONDÉE PAR PAUL ANGOULVENT

Renaud Denoix de Saint Marc, *L'État*, n° 616.

Prosper Weil, Dominique Pouyaud, *Le Droit administratif*, n° 1152.

Marcel Pochard, *Les 100 mots de la fonction publique*, n° 3919.

Laurie Boussaguét, *Les Politiques publiques*, n° 4164.

Benoît Plessix, *Le Droit public*, n° 4167.

Benjamin Blaquière, *Les 100 mots du droit administratif*, n° 4235.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins
d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle.

La fouille de textes et de données est interdite
conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

ISBN 978-2-7154-3983-2

ISSN 0768-0066

Dépôt légal – 1^{re} édition : 1987

13^e édition mise à jour : 2026, avril

© *Que sais-je ?*/Presses Universitaires de France, 2026
170 bis, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Introduction

La notion de service public relève, à première vue, de l'ordre de l'évidence. Dans toute société, on trouve un ensemble d'activités considérées comme étant d'intérêt commun et devant être, à ce titre, prises en charge par la collectivité : le service public évoque cette sphère des *fonctions collectives*, nécessaires à l'existence même du social. Faisant écho aux thèmes du « Bien commun », de l'« Intérêt général », de l'« Utilité publique », avec lesquels elle forme une configuration idéologique complexe, la notion a donc des racines anciennes et apparaît inhérente à l'organisation des sociétés modernes. Néanmoins, cette banalisation n'est qu'apparente. Le vocable de « service public » n'est qu'un des modes possibles de désignation de cette sphère des fonctions collectives : on parlera ailleurs de *Public Utilities*, de *Daseinsvorsorge* ou encore de « services d'intérêt général » ; et ces expressions renvoient à chaque fois à des contextes sociopolitiques différents.

La notion française de service public présente ainsi une coloration singulière. Le service public a été en effet érigé en France à la hauteur d'un véritable *mythe*, c'est-à-dire l'une de ces images fondatrices, servant de point d'appui et de support à la construction de l'identité collective. Du mythe, le service public présente en effet tous les aspects essentiels : l'ampleur et la profondeur des résonances qu'il éveille ; les glissements de significations qu'il autorise ; la force agissante attestée par les effets sociaux et politiques qu'il produit ; la tension entre la représentation et la réalité. Cette dimension mythique interdit toute assimilation avec les notions voisines qu'on peut trouver ailleurs : derrière les

mots, c'est toute une conception du statut de l'État – et, par-delà, du lien social – qui est mobilisée.

Cette dimension mythique explique que la notion de service public soit aussi difficile à appréhender et à cerner : utilisée dans des champs conceptuels très diversifiés, elle est *saturée de significations multiples* qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les unes aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant. Le service public, c'est d'abord une *entité sociale* : il englobe les diverses activités et structures placées sous la dépendance des collectivités publiques ; relevant de la « sphère publique », les services publics présentent un ensemble de spécificités qui interdisent toute assimilation aux entreprises privées. Mais le service public est aussi une *notion juridique* : il entraîne l'application de règles de droit spécifiques et dérogatoires au droit commun ; le « régime de service public » condense et résume ce qui fait le particularisme du droit administratif. Enfin, et plus profondément, le service public est un *opérateur idéologique* : il sculpte le mythe d'un État généreux, bienveillant, uniquement soucieux du bien-être de tous ; le service public est le « principe axiologique » qui est censé commander la gestion publique, la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, la norme dont dépend la légitimité de leur action.

Le vocable de « service public » évoque *à la fois* ces trois types de significations : institutionnelle, juridique, idéologique, qui interfèrent sans cesse et s'alimentent réciproquement : de même que la réalité du fonctionnement concret des services publics tend à être occultée par l'écran du mythe, la force agissante de celui-ci produit une série d'effets sociaux tangibles ; quant au régime juridique, il contribue à consolider le mythe et à cristalliser la réalité. Le service public est donc une *notion complexe*, dans laquelle se mélangent de manière indiscernable, indissociable et indissoluble le réel et le mythe, soudés par

le ciment du droit. La notion de service public apparaît ainsi, en France, comme la pièce maîtresse, la *clé de voûte de la construction étatique* : c'est elle qui permet de clôturer l'espace étatique sur lui-même, en traçant une ligne ferme de démarcation entre public et privé, mais aussi d'intégrer les différents éléments de la théorie de l'État, en les amalgamant, par une étrange alchimie, dans un ensemble conceptuel unifié et cohérent.

Cette place centrale occupée par le service public dans l'imaginaire collectif a été progressivement conquise. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, si la notion n'est pas inconnue, elle n'a qu'une importance limitée, dans les analyses juridiques comme dans les discours politiques. Ce sont les juristes qui lui ont donné, à l'aube du XX^e siècle, toute son importance, en l'utilisant pour répondre au besoin de fondation du droit public. La notion s'enrichira par la suite d'autres significations, en devenant emblématique d'un modèle de société. Une fois mise en place, cette « machinerie conceptuelle » constituera un puissant moteur d'expansion étatique : l'extension de la gestion publique, imposée par la défaillance des mécanismes de régulation économique et sociale, a contribué à forger le mythe d'un État capable d'avoir réponse à tout ; et la propagation de ce mythe a alimenté en retour une demande croissante d'interventionnisme, justifiant la création de nouveaux services publics. Sur le socle de croyances ainsi constitué s'est édifié un État fort, doté d'une identité nettement affirmée et érigé en moteur d'intégration sociale : formant l'ossature de la vie collective, les services publics ont été conçus comme un instrument privilégié d'intégration et de cohésion sociale ; également accessibles, fonctionnant au meilleur coût possible, ils étaient censés être à même de préserver et de garantir le bien-être collectif, tout en œuvrant pour la réduction des inégalités.

Cependant, si l'emprise de l'État sur la vie sociale semblait devoir, sous couvert du thème du service public, s'étendre inexorablement – l'interventionnisme étatique, le cadre normatif et le jeu de croyances s'entretenant mutuellement et redoublant leurs effets –, un retournement s'est produit au cours des années 1970 avec la montée en puissance, en France comme ailleurs, d'un néo-libéralisme conquérant, entendant rompre avec le protectorat étatique qui s'était établi sous les couleurs de l'État-providence. La remise en cause de la vision d'un État investi de la mission et doté de la capacité de satisfaire les besoins de tous ordres des individus et des groupes ne pouvait manquer de porter un coup sévère à la conception française du service public qui s'était épanouie pendant les Trente Glorieuses. Tandis que le périmètre des services publics était progressivement redéfini, notamment sous la pression européenne, et leur étendue circonscrite, les signes distinctifs qui attestaient de leur irréductible singularité par rapport à la sphère des activités privées ont eu tendance à s'estomper : le mythe du service public a perdu beaucoup de sa puissance évocatrice et les conséquences juridiques qui étaient attachées à la notion sont devenues plus incertaines. Non seulement les services publics n'étaient plus investis d'une supériorité de principe, mais invités à s'inspirer du monde du privé ; et le critère de la puissance publique apparaissait davantage conforme aux valeurs libérales que celui du service public pour fonder l'autonomie du droit administratif. Il convenait dès lors, pour certains, de prendre acte de cette évolution, en substituant à un vocable devenu obsolète et emblématique d'une certaine « exceptionnalité française », l'expression « service d'intérêt général » en usage au niveau européen.

Ce mouvement de reflux ne signifiait pourtant pas que le service public était devenu un mot vide de sens, qu'il convenait de reléguer au rang des accessoires inutiles,

et que les services publics, héritiers d'une histoire dépassée, étaient voués à un dépérissement inéluctable.

La crise sanitaire de 2020 a mis en évidence les effets délétères de l'application sans nuance aux services publics d'un modèle de management qui relativise le particularisme de la gestion publique et invite celle-ci à s'inspirer des méthodes de gestion du privé. Toutes les enquêtes témoignent d'un fort attachement collectif à des services publics perçus comme un facteur essentiel de sécurité, d'égalité et de solidarité (baromètre des services publics, avril 2025) ; et la notion reste investie de cet ensemble de significations qui lui donnent une place de toute première importance, en tant que soubassement de la conception française de l'État.

PREMIÈRE PARTIE

La théorie du service public

À l'origine conçue par et à usage des juristes, la notion de service public subira par la suite une véritable transmutation : de principe d'identification d'un courant doctrinal au sein du champ du droit public, elle s'est transformée en élément nodal de la théorie de l'État et du droit ; elle va servir aussi bien à actionner la dogmatique du droit administratif qu'à mobiliser la symbolique entourant l'État. Cette promotion a été assortie d'une sensible dérive par rapport aux ambitions initiales : la référence au service public n'est suffisante, ni pour délimiter le champ d'application du droit administratif ni pour dessiner la figure de l'État ; mais, si la doctrine du service public a échoué dans sa prétention à bâtir une théorie de l'État épurée de toute référence à la puissance, elle a cependant contribué à faire du service public l'une des poutres maîtresses de l'architecture étatique. Cette genèse témoigne de la force agissante des constructions juridiques, la théorie du service public ayant produit des effets de réalité, en entraînant l'inflexion concrète des fonctions étatiques.