



Les services publics sont au cœur des défis pour un dépassement de la crise de système

Jean-Marc Durand

Une expression revient souvent dans les médias ou dans les discours politiques de nos dirigeants depuis un quart de siècle sous une connotation négative, c'est celle de « service public à la française ». La France serait le pays de l'exception du service public car elle présenterait des spécificités qui ne se retrouvent pas dans les autres pays de l'Union européenne. Il faudrait donc corriger cette différence. Poser la question en ces termes, c'est non seulement nier l'apport des services publics au développement du pays, mais c'est aussi et peut-être surtout refuser de voir dans ces outils à la française le rôle fondamentalement émancipateur pour la période actuelle.

Une expression revient souvent dans les médias ou dans les discours politiques de nos dirigeants depuis un quart de siècle sous une connotation négative, c'est celle de « service public à la française ». La France serait le pays de l'exception du service public car elle présenterait des spécificités qui ne se retrouvent pas dans les autres pays de l'Union européenne. Il faudrait donc corriger cette différence. Il est bon de préciser que sous l'appellation services publics sont à la fois rangés dans cet article, la Fonction publique ou plus exactement les trois Fonctions publiques (État, hospitalière et territoriale) ainsi que les services publics à caractère industriel et commercial.

Services publics : définition et caractéristiques

Pour se faire une idée de la signification des services publics en France, il est utile de se rappeler un des fondements de leur définition que l'on retrouve dès l'origine dans le premier statut de la Fonction publique créé en octobre 1946 alors que Maurice Thorez était vice-président du Conseil chargé de la Fonction publique. Ce fondement constitue toujours, malgré les remises en cause et les attaques

diverses portées depuis leur création, un des piliers du fonctionnement des services publics en France.

En effet dès 1946, le terme de « service public » a désigné à la fois le service rendu et le statut du fournisseur de service. C'est-à-dire que l'existence d'un service public est réputée avérée à partir du moment où il s'agit d'une part de répondre à une mission d'intérêt général à laquelle chaque citoyenne et citoyen doit avoir un égal accès et, d'autre part, à condition que cette mission soit remplie par des personnels disposant de droits et garanties, d'un statut leur assurant une sécurité de rémunération et de carrière, et les assurant d'une indépendance réelle vis-à-vis du pouvoir politique.

L'idée de service public en France renvoie fondamentalement à cette cohésion entre l'objectif à atteindre, soit la conception fonctionnelle des services publics, et les moyens à mettre en œuvre pour ce faire, soit une approche organique. C'est en partie de cette double nature que découle une autre caractéristique solide de la gestion publique française qui s'incarne pour l'ensemble des services et des fonctions publics et donc de leurs personnels dans une obligation de moyens et non de résultats.

C'est ce qu'entre autres souligne Pierre Bauby¹ lorsqu'il écrit : « La conception fonctionnelle met l'accent sur les objectifs, les finalités, les missions des services publics [...]. Dans l'approche organique, le service public est assimilé à l'entité publique qui rend le service... La conception fonctionnelle est la seule à être commune aux différents États européens. »

On comprend ainsi mieux pourquoi la technocratie européenne s'évertue à ne parler que de service d'intérêt général (SIG). C'est le traité de Lisbonne qui a consacré cette appellation s'appuyant sur le « Livre Blanc des SIG » qui les définissait ainsi : « Services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public. » Pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que le SIG n'est pas l'équivalent au concept français de service public. Dans le cas du SIG, seule compte la mission, et l'Union européenne ne fait pas de distinction entre service rendu par une entreprise privée et service rendu par une entreprise publique, les États étant libres de définir les services et de choisir la manière dont le service doit être assuré.

C'est sur cette base que s'opère la multiplication des délégations de services publics, que fleurissent les agences de services publics et que se développent les sociétés publiques locales (SPL) – structure juridique de type société anonyme à la disposition des collectivités locales pour la gestion de leurs services publics. C'est-à-dire des sociétés de droit privé construites par des entités publiques pour assurer des missions publiques avec du personnel dont le statut peut relever de tout sauf de la Fonction publique territoriale.

Une autre caractéristique de l'intervention publique en France est qu'existent, outre les services publics administratifs et les services publics régaliens, qu'on retrouve dans tous les États, des services publics à caractère industriel et commercial. Ils représentent l'héritage légué par les grands services publics nationaux créés à la Libération dont l'objectif était d'associer efficacité économique et sociale et qui ont

ainsi non seulement contribué à l'égalité et à l'universalité d'accès de tous mais représenté un facteur déterminant du progrès économique et social au cours des « Trente Glorieuses ».

Enfin il convient d'appréhender trois autres particularités de la gestion de l'action publique en France et du fonctionnement des services qui en ont la charge. Il s'agit d'une part des effectifs qui représentent un des thèmes de campagne favoris de tous les libéraux et de leurs relais médiatiques. Les chiffres fournis par le ministère du Budget et des comptes publics (Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique - Faits et chiffres 2013) indiquent qu'au 31 décembre 2013 la France comptait 5,6 millions de fonctionnaires relevant des 3 Fonctions publiques, soit 20,7 % de la population active salariée. À cet effet les statistiques de l'OCDE montrent que le nombre d'agents publics et le montant de la dépense publique comparativement au nombre d'habitants, s'il est élevé, ne fait pas pour autant de la France une exception.

Autre particularité. Au plan juridique, en droit français, le service public relève d'un régime juridique dérogatoire au droit commun. Il est en effet arbitré par des juridictions spécifiques : le Conseil d'État et les tribunaux administratifs. Ces juridictions délibèrent en fonction de trois grands principes juridiques qui fondent l'existence du service public : la continuité du service, l'égalité d'accès, la nécessité d'adaptation des prestations fournies aux situations et aux besoins, intégrant ainsi une évolution régulière tant en quantité qu'en qualité. À titre d'exemple, l'égalité d'accès et de traitement de l'ensemble des usagers est matérialisée par la péréquation géographique des tarifs. Selon ce principe, chaque usager paye le même prix pour un même service, qu'il soit dans une zone dont le coût de desserte est faible ou au contraire élevé. Cette péréquation a particulièrement été mise en œuvre au plan national pour l'électricité ou les chemins de fer.

Enfin, une autre question fait débat et constitue un autre angle d'attaque. C'est la centralisation de l'implantation et du fonctionnement des services publics. On va voir qu'il y a loin de la coupe aux lèvres ; toutes les réformes initiées au prétexte du besoin de décentralisation ont abouti à des résultats pour le moins contradictoires sinon contraires.

L'article 12 de la Constitution précise que : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » Depuis 2003 la réforme constitutionnelle a consacré un premier élargissement des compétences des régions ainsi qu'un développement de l'intercommunalité.

Pour autant, ces réformes ont-elles constitué un progrès de la décentralisation de l'action publique ? On peut en douter. Si la décentralisation affichait une volonté d'améliorer l'action des services publics en proposant de l'organiser au niveau de proximité le mieux approprié, elle a en même temps contribué à augmenter lourdement la charge financière des collectivités territoriales. Confrontées à un endettement croissant de l'État et aux exigences de Bruxelles de limiter le déficit public, le tout sur fond de baisse de l'activité, les collectivités territoriales se sont retrouvées face à d'importantes difficultés de financement.

1. Pierre Bauby, « Service public, services publics », in *Les Études de la Documentation française*, n° 5338, 2011.

Une traduction concrète de la décentralisation, mise en œuvre depuis le début des années 1980, a été par exemple le transfert aux départements de l'action sociale. On a assisté à un transfert de l'État vers une collectivité territoriale de la gestion de l'accompagnement social des grandes mutations économiques.

La conséquence a été une concentration c'est-à-dire une centralisation de l'offre de service public se traduisant par la contraction, voire la disparition de certaines missions avec l'aide des nouvelles technologies y compris derrière un affichage de meilleure accessibilité et de plus grande réactivité.

Une traduction concrète de la décentralisation, mise en œuvre depuis le début des années 1980, a été par exemple le transfert aux départements de l'action sociale. Là encore, en guise de décentralisation on a assisté à un transfert de l'État vers une collectivité territoriale de la gestion de l'accompagnement social des grandes mutations économiques liées à la conception qu'a le capitalisme libéral de la construction européenne et de la mondialisation, l'État central conservant l'essentiel des pouvoirs d'orientation et de contrôle macro-économique.

Cette évolution permet de relativiser les discours enflammés sur le plus ou le moins d'État car d'une certaine façon ces deux tendances se conjuguent ou plus exactement coexistent. En effet si on considère que les services publics n'existent pas en soi mais parce qu'ils sont une réponse à des besoins sociaux, c'est-à-dire à l'expression démocratique des besoins des populations qui constitue pour le moins le prérequis pour tout service public, la tournure que prennent les événements depuis plus de 2 décennies caractérise un processus qui vise dans les faits à réduire l'intervention publique et donc à moins d'État. Par contre, de façon apparemment contradictoire mais finalement fort logique, cette contraction de l'offre de services publics contribue à accroître le rôle centralisateur de l'État même si cela s'opère de façon déconcentrée. Ce qui n'a rien à voir avec un quelconque réel souci d'adapter régulièrement l'offre de services publics à l'évolution des besoins et aux mutations de la société. Car si, dans certains cas, cela peut conduire à ce qu'une activité organisée à un moment en service public ne relève plus nécessairement de son champ, dans de nombreux autres cas, au contraire, cette démarche devrait pousser à renforcer les services publics existants ou à en créer de

nouveaux (formation, enseignement, culture, sport, transports, énergie, eau mais aussi par exemple accès universel au haut débit ou aux services bancaires et de crédit, emploi, écologie et stratégie, services à la personne...). Cette recherche d'adaptation, d'évolution, de démocratisation et finalement de décentralisation effective des services publics apparaît aujourd'hui d'autant plus indispensable que la crise systémique caractérisée par une crise financière, économique, sociale, sociétale et environnementale ouverte et exacerbée depuis 2008 montre l'actualité du service public et de son expansion pour le XXI^e siècle. Il faut en effet souligner que non seulement les services publics ont permis de compenser et d'atténuer les effets économiques, sociaux et territoriaux de l'épisode 2008, mais qu'ils sont le moyen de combattre le développement des phénomènes de précarisation, de fracture ou d'exclusion et, ainsi, d'incarner l'avenir pour une nouvelle civilisation.

Les services publics sous le feu de la révolution conservatrice

C'est par une circulaire du 23 février 1989 que M Rocard alors Premier ministre lance « le renouveau du service public » et amorce ainsi une politique d'adaptation restrictive du service public dont l'objectif est double : réduire la dépense publique et adapter le service public aux besoins d'un capitalisme de plus en plus financiarisé et en manque de rentabilité. C'est à partir de ce moment qu'on a pu assister à une introduction massive de « l'informatique répartie » dans les services décentralisés des administrations. L'implantation de cette technologie informationnelle a représenté un important moyen de restructuration de l'organisation des services avec pour objectif principal la réduction de l'emploi public. Dès cette période les recrutements externes de la fonction publique ont commencé à être limités. Il n'était plus question de créer des emplois mais simplement de renouveler les départs, ce qui dans les faits a eu beaucoup de mal à être atteint.

La Fonction publique d'État

Depuis ce moment, les services publics n'ont pas cessé de subir des phases plus ou moins importantes de réorganisation, de restructuration et de redéploiements d'effectifs. Mais toutes ont eu un impact considérable sur leur périmètre d'intervention, sur la motivation de leurs personnels et finalement sur leur efficacité. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 7 juillet 2008 a représenté un net accélérateur de ce processus. Accompagnée dans le même temps d'une « réforme de l'État territorial » fusionnant les services déconcentrés de l'État en huit grandes directions régionales, c'est une sorte de couple infernal qui a ainsi été constitué ; ce qui fait d'ailleurs dire à Philippe Bezes² qu'on est alors passé en mode industriel, sous-entendu de casse du service public.

Déjà, en 2001, le vote de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) avait troublé l'équilibre politique, certes fragile, entre le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Fonction publique et celui des Finances. Ce dernier particulièrement touché depuis par les suppressions d'emplois (36 000 en 15 ans)

2. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009.

s'était alors retrouvé à la tête de lignes managériales très centralisées. Il s'agissait de « piloter » l'activité des ministères à l'aide d'indicateurs de performance, avec comme impératif catégorique la rationalisation des dépenses publiques. Dans le prolongement de cette logique de « budgétisation » de la réforme de l'État, le ministère des Finances s'est vu doter, en 2005, d'une nouvelle Direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Cela a été suivi, en 2006-2007, du lancement « d'audits de modernisation » dont le but était de passer au crible les politiques publiques avec pour objectif de repérer les sources potentielles d'économies budgétaires.

Venant s'inscrire dans le prolongement de cette évolution, la RGPP, présentée comme le moyen de réformer l'État afin de le rendre moderne a constitué une vaste opération de centralisation, de politisation et de technocratisation de la réforme de l'État.

Sur fond d'instrumentalisation politique de la dette publique et d'une importante offensive des *think tanks* néolibéraux facilitée par l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République et la nomination à des postes gouvernementaux clés de personnalités souvent issues, non de la haute Fonction publique, mais du monde des affaires, on a alors assisté à une systématisation et à une radicalisation des évolutions amorcées au début des années 2000.

La mise en place d'un Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), placé sous la coupe de la présidence de la République, va jouer le rôle de gardien de l'orthodoxie de l'ambitieuse Révision générale des politiques publiques en fait inspirée de l'expérience canadienne. Le dispositif mis en place est à la fois souple, très centralisé, très technocratique et très opaque associant au sein de petites *task forces*³ les plus hauts niveaux politiques (l'Élysée et Matignon), des membres des corps d'inspection ministériels et interministériels et, surtout, des consultants issus des grands cabinets internationaux. L'objectif était clair. Les ministères ainsi « évalués » devaient impérativement réduire leurs dépenses, repenser leur rôle et leurs missions, y compris si cela devait les conduire à externaliser la mise en œuvre de certaines politiques publiques dont ils avaient la charge, vers le privé. Ainsi, pas moins de 332 décisions de réorganisation ont été arrêtées au cours de la période 2009-2011.

Cette sorte de machine infernale contre le service public a dès 2010 provoqué de fortes réactions. Plusieurs rapports publics ont critiqué vertement à la fois les modalités et les résultats de la réforme de l'État version RGPP. Le Conseil économique, social et environnemental lui-même exigeait de « suspendre temporairement, pour évaluer et réorienter, la Révision générale des politiques publiques ». Selon Jacqueline Doneddu⁴, l'auteur de ce rapport : « Au terme de quatre années de restructurations, la RGPP suscite des critiques convergentes (commissions parlementaires, Cour des comptes, corps de l'inspection générale, ensemble des associations d'élus, professionnels exerçant dans les administrations publiques, organisations syndicales de salariés, plusieurs associations, etc.) ». Elle considérait dès lors que ce fait, assez exceptionnel pour être souligné, justifiait la suspension de la RGPP afin d'évaluer ses effets et avant d'opérer les réorientations qui en découleraient, notamment pour prendre en compte

et intégrer à cette réforme les citoyens qui demeureraient les grands oubliés alors qu'ils devaient en être les premiers bénéficiaires.

Le même type de critiques était formulé dans le rapport du médiateur qui dénonçait une réforme précipitée, un brouillage législatif dû à l'empilage de textes et le manque d'information des citoyens. Il mettait surtout l'accent sur la gravité des opérations de fusion pour les missions publiques elles-mêmes et le service rendu aux citoyens. Que ce soit des fusions réalisées au plan territorial comme les agences régionales de santé ou les préfectures mais aussi d'autres opérations comme la fusion d'administrations financières telles que la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique. En fait pour le médiateur ces fusions recélaient des risques de fissions, on peut traduire d'éclatement, de certains services publics avec tout ce que pourrait impliquer en termes de perte d'efficacité sociale, de délitement du lien social et de dilution d'informations utiles à la gestion du pays. On mesure par exemple aujourd'hui les risques que fait courir à la population le démantèlement du service des renseignements généraux. Même la Cour des comptes, certes avec une visée qui lui est propre, remettait en question les économies réalisées ou prévues par la RGPP, soit 7 milliards d'euros pour la période 2009-2011 et 10 milliards pour la période 2011-2013. En 2010 dans son rapport annuel, si elle constatait que 100 000 postes de fonctionnaires avaient effectivement été supprimés entre 2007 et 2009, elle s'interrogeait quant à la réalité des économies budgétaires réalisées en parallèle.

Au final, des trois objectifs assignés à la RGPP : la réalisation d'économies budgétaires, l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et la modernisation des administrations publiques, aucun n'avait finalement été atteint. Pour autant, malgré un constat alarmant pointant les dérives de la multiplication de décisions prises en comité restreint et de plus en plus verticalisées, précipitées et autoritaires, ignorant les agents de la Fonction publique et ses « usagers », se passant d'une évaluation des effets des mesures décidées malgré l'opacité des conséquences budgétaires, la RGPP sur fond de dramatisation de la dette publique allait être reconduite et intensifiée. Pire même après l'élection de 2012, si l'appellation disparaissait, l'esprit demeurerait. La RGPP se transformait en MAP. Ainsi 200 nouvelles mesures dites de simplification allaient être décidées et la politique de réduction de la dépense publique poursuivie. À part les ministères prioritaires (Éducation nationale, Intérieur et Justice), tous les autres sont sommés de poursuivre un plan d'économies drastiques tant en matière d'effectifs que de moyens matériel de fonctionnement. Et cette politique n'a pas frappé que la Fonction publique d'État. Elle a été appliquée avec la même vigueur aux Fonctions publiques territoriales et hospitalières et ont été déclinées au sein des services publics à caractère commercial ou industriel comme EDF-GDF et la SNCF – pour ne prendre que les plus emblématiques.

Finalement et malgré les déclarations toutes plus lénifiantes les unes que les autres, la réforme de l'État dans l'esprit RGPP s'inscrit dans le double objectif d'une réduction du périmètre d'intervention de l'action publique de l'État au sens de sa forme carac-

3. Task forces = forces opérationnelles.

4. Jacqueline Doneddu, « Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ? », *Les rapports du Conseil économique, social et environnemental*, Paris, Les Éditions des journaux officiels, novembre 2011, p. 28.



téristique de l'après-guerre et d'une caporalisation de son fonctionnement et de sa chaîne décisionnelle. Cette double réalité met à mal la thèse, longtemps en vogue dans les années 1980 et 1990, du « retrait de l'État », ou encore de l'avènement de la « gouvernance dépolitisée » et de l'« État creux ». Ce qui est à l'œuvre est tout le contraire et vient s'inscrire dans une conception plus généralement initiée depuis le niveau européen qui vise la création d'États vassaux relais et garants de décisions prises « en chambre » par un groupe réduit de technocrates et de politiciens tous acquis à la domination des critères de rentabilité sur les critères d'efficacité sociale, soit à la primauté des objectifs financiers sur les objectifs sociaux. Dans les faits on assiste à une nouvelle recentralisation participant de ce qu'on pourrait appeler une nouvelle révolution bureaucratique poussant à une forme d'État prédateur où tout serait fait pour empêcher l'intérêt public de s'affirmer mais aussi pour braconner sur les terres des flux économiques du secteur public passé.

Le but recherché n'est pas que l'État néolibéral intervienne moins que l'État d'après-guerre, mais qu'il intervienne selon d'autres critères et d'autres finalités. Pour cela, sont introduits des instruments de gestion visant à instiller de la concurrence dans la sphère publique, à « réguler » la concurrence entre opérateurs privés et publics dans la réalisation de certaines missions publiques, à mettre au point une batterie d'indicateurs de mesure de la « performance » et à encadrer les conduites individuelles par des systèmes d'incitation informationnelles et monétaires (prime au mérite, à la performance, etc). Ces conceptions ont envahi tous les pans de l'action publique. Ainsi les Fonctions publiques territoriale et hospitalière ont subi les mêmes évolutions.

La Fonction publique territoriale

C'est du doux nom de RÉATE qu'a été qualifiée la réforme de l'administration territoriale de l'État. Directement issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP), cette réforme est la plus importante de ces trente dernières années. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, accompagnée d'une nouvelle organisation départementale de l'État. Les services de l'État ont ainsi été réorganisés autour du Préfet autour de deux directions départementales interministérielles : la Direction départementale des

territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Les Objectifs officiels de la RÉATE étaient :

- D'unifier, de renforcer et de rendre plus lisible la parole de l'État au niveau local : les équipes devant se resserrer autour du préfet ;
- De maintenir une présence sur l'ensemble du département pour mettre en œuvre les politiques publiques, faciliter la continuité du service public et promouvoir une approche pluridisciplinaire ;
- De préparer les services de l'État aux enjeux de demain : la redéfinition des champs d'intervention de l'État nécessite le renouvellement des méthodes de travail, le regroupement des services de l'État dans des locaux communs et la rationalisation des fonctions support afin de mutualiser les compétences et les charges financières.

Dans les faits cette réforme poursuivie et confirmée après 2012 s'est traduite par un resserrement des services entraînant la fusion-absorption-disparition de certains d'entre eux, notamment dans les domaines de l'aide sociale, de la culture, des sports, ainsi que la fin des aides à certaines associations. S'agissant de l'emploi la même logique que celle appliquée dans la Fonction publique d'État a été appliquée et ce sont des centaines, ou plus exactement des milliers d'emplois publics qui ont disparu. Comment aurait-il pu en être autrement puisque le fond de l'opération en direction des collectivités territoriales consistait à réduire largement leur dépense ? D'ailleurs pour s'assurer que tel allait bien être le cas, l'État a décidé de réduire très fortement ses concours, soit de 12,5 milliards entre 2014 et 2017 sur un montant total de concours de 59 milliards, soit plus de 20 %, et alors que ces concours représentent 54 % des recettes des collectivités locales. Ce phénomène conduit d'ores et déjà certaines collectivités à être au bord du gouffre financier et pousse maintenant à une nouvelle phase de fusion, notamment de communes entre elles, voire de départements entre eux ; le tout avec en ligne de mire les hyper agglomérations et autres métropoles.

La Fonction publique hospitalière

La loi HPST, Hôpital, Patients, Santé et Territoires, texte très important car s'en prenant pour la première fois directement à l'institution hospitalière, est au niveau du secteur santé et protection sociale la déclinaison de la RGPP.

Adopté dans sa version finale en Conseil des ministres le 22 octobre 2008, ce texte comporte 33 articles, regroupés en quatre titres dont le premier traite de l'Hôpital en second de l'égalité d'accès de tous à des soins de qualité, le troisième de prévention et de santé publique limitées à l'interdiction de la vente d'alcool et de cigarettes bonbons aux jeunes, le quatrième de l'organisation territoriale de la santé. En fait les deux titres les plus importants sont les 1 et 4, les deux autres étant là pour faire bien sur la photo.

La loi crée les Agences régionales de santé (ARS) qui fusionnent sept structures. C'est ainsi que les DRASS et les DDASS ont disparu. Par ailleurs l'étendue des

missions des ARS (santé publique, veille sanitaire, gestion du risque et maîtrise des dépenses, lutte contre les déserts médicaux) confère à leur directeur un véritable rôle de super préfet sanitaire, directement nommé en Conseil des ministres.

Comme dans les deux autres Fonctions publiques le but des ARS est d'opérer une forme d'étatisation de la santé dont la traduction est la centralisation des décisions et de la gestion autour de super préfets de la santé et de concentrer dans des groupements hospitaliers de territoire (GHT) des services et des établissements, ce qui signifie la fermeture d'un certain nombre d'entre eux – le Graal serait qu'il n'existe plus qu'un établissement hospitalier par département. Là encore le premier objectif est la réalisation d'économies sur les dépenses de santé (voir le PLFSS de chaque année).

Ainsi le pouvoir n'hésite pas à viser le démantèlement de tout le dispositif sanitaire mis en place depuis la Libération. Au travers de la loi Santé, se produit une des plus graves attaques contre le système de santé français depuis la création de la Sécurité sociale. Pour la première fois tous les hôpitaux vont être confrontés dans le même temps à une restructuration régressive d'ampleur inégalée. Les GHT doivent regrouper dans une même entité les établissements sanitaires et médico-sociaux publics du territoire. C'est ce principe même qui est contestable... En leur sein, le contenu professionnel, les conditions de travail et la reconnaissance professionnelle seront bafoués. Et au-delà, ce sont les conditions de réponses aux besoins diversifiés et de proximité de la population qui sont en jeu.

Les services publics commerciaux et industriels

Dans la volonté d'ouverture du secteur public à la « concurrence libre et non faussée » selon les injonctions de la commission de Bruxelles, touchant à des questions aussi cruciales que l'éducation, l'énergie, l'environnement, les transports, la santé, etc., France Télécom, EDF-GDF, la SNCF, ont été selon les cas et les niveaux de résistance sociale, soient privatisés en totalité ou en partie, soit démantelés, soit amputés. Cette logique s'est mise en œuvre de façon linéaire quelle que soit la couleur du pouvoir politique en place. Sur la base d'un tel principe c'est la desserte et l'accès à un service de qualité pour tous et à un prix régulé qui est mis en cause. C'est aussi la sécurité des personnes qui est menacée. Au final ces réformes régressives fragilisent fondamentalement la situation des ménages les plus modestes, les plaçant dans la quasi-impossibilité de continuer à accéder à des services essentiels au progrès humain.

L'expansion des services publics, un enjeu de civilisation

Si la première conséquence des restructurations engagées au nom de la RGPP, de la RéATE et autres réformes du genre est la réduction des

effectifs pour économiser la dépense publique, le corollaire est la casse des garanties et du statut des personnels. Comment en effet faire accepter un accroissement et un transfert massif des charges de travail, une plus grande flexibilité, une hiérarchie caporalisée, sans casser les règles qui protègent les carrières et les emplois, qui garantissent les rémunérations, qui donnent aux personnels des moyens de contrôle et d'intervention, certes à améliorer, comme les comités techniques et les commissions paritaires? C'est à ce titre qu'on été conduites de multiples réformes accompagnées de changement d'appellation des comités techniques qui, au prétexte de donner plus de pouvoirs d'intervention aux personnels, ont confirmé le rôle décisionnel des directions. De même s'agissant des conseils d'administration des hôpitaux qui sont devenus des conseils de surveillance, etc. Et c'est ainsi que disparaissent petit à petit l'idée et la présence du service public. C'est tout le dispositif de droits démocratiques et de pouvoirs d'intervention des agents publics dont étaient porteur le statut de la Fonction publique et les statuts des entreprises publiques qui est ciblé. Car, contrairement à ce que d'aucuns affirment de façon péremptoire, le statut de la Fonction publique n'est pas synonyme d'étatisation mais constitue un ensemble de droits et de garanties cherchant à faire du fonctionnaire un véritable citoyen sur son lieu de travail comme à l'extérieur.

Face aux coups portés à une telle conception, à l'urgence de prendre en compte les évolutions sociales et sociétales posant la nécessité d'une nouvelle maîtrise économique, sociale et environnementale il est impérieux de sortir du cercle vicieux de la réduction de la dépense publique et de la régression des droits démocratiques. Il s'agit donc d'ouvrir une issue vertueuse fondée sur la réponse à l'exigence de développement des potentiels humains et matériels. Cela suppose la croissance des dépenses publiques pour soutenir la conquête d'une efficacité sociale nouvelle dont les services publics, leur relance et leur extension, constituent la clé de voûte. La reconquête des services publics participe pleinement de la construction d'un dépassement réussi de la crise systémique vers une nouvelle civilisation pour toute l'humanité. L'évolution du rôle et de la place des services publics est en ce sens une question centrale qui sous-tend un véritable choix de société. Le capitalisme ultra-libéral ne se fixe pas un modèle de société solidaire, écologique et citoyen. Sa recherche du profit maximum le conduit à diminuer les prélèvements sociaux sur la richesse créée au profit des prélèvements financiers poussant à rationner toujours plus la dépense publique.

Il s'agit dans la situation d'aujourd'hui de tracer les grandes lignes fondatrices d'un renouveau des services publics et de leur développement. Enjeu d'une nouvelle maîtrise sociale et d'une autre utilisation de l'argent, ils représentent une visée nouvelle et moderne de l'organisation politique et administrative permettant de répondre aux besoins sociaux, de combattre la dérive

Dans les faits on assiste à une nouvelle recentralisation participant de ce qu'on pourrait appeler une nouvelle révolution bureaucratique poussant à une forme d'État prédateur où tout serait fait pour empêcher l'intérêt public de s'affirmer mais aussi pour braconner sur les terres des flux économiques du secteur public passé.

financière de l'économie et de soutenir une croissance d'un type nouveau. En cela ils permettent de répondre à des questions centrales posées à l'homme et à la planète. On soulignera cinq axes.

• **Apporter une réponse publique d'intérêt général aux besoins sociaux et assurer l'égalité et la solidarité des individus et des territoires**

Cet objectif suppose de redéfinir le champ d'intervention des missions publiques et de réaffirmer les principes fondateurs des services publics que sont l'intérêt général, l'indépendance et la responsabilité. L'intérêt général sans lequel les deux autres fondements sont inopérants, distingue en effet très précisément le fonctionnaire qui est au service de la collectivité publique du salarié du privé lié à un employeur par un contrat.

La montée de nouveaux besoins sociaux et l'exigence de rupture avec les choix de gestion actuels invitent à redéfinir les contours et les objectifs des services publics du XXI^e siècle. Aide à la personne, gestion de l'eau, information et communications, transports, énergie, écologie, planification stratégique, crédit, banques, médicaments, formation, enseignement, culture, sport, santé, sont des domaines pour lesquels le franchissement d'une nouvelle étape de l'appropriation sociale est nécessaire.

Les services publics sont ainsi un levier des plus efficaces pour soustraire à la logique du marché un certain nombre d'actions et d'activités qui consistent, soit à gérer des biens communs à l'humanité, soit à permettre un niveau de développement identique pour chaque être humain par une gestion socialisée de certains biens et services. Ils sont le moyen de stimuler les capacités humaines en vue d'une élévation générale du niveau global de civilisation et par conséquent d'une croissance d'un type nouveau.

• **Promouvoir une nouvelle sécurisation de l'emploi public par la formation et la reconnaissance des qualifications, de nouvelles garanties et l'indépendance**

La sécurisation des parcours professionnels des fonctionnaires est un axe structurant de la logique qui a présidé à la rédaction du statut de la Fonction publique. Substituer le contrat au statut, l'emploi (le métier) à la carrière, choisir l'individualisation et la performance, accroître la part de salaire au « mérite » ce qui revient à rendre la rémunération discriminatoire, sont les armes de destruction massive des principes d'intérêt général, d'indépendance, d'efficacité sociale et sociétale, de responsabilisation et de démocratie.

Derrière les discours sur la professionnalisation, le professionnalisme, s'opère le basculement d'une Fonction publique de carrière vers une Fonction publique d'emploi. La mise en cause de la primauté de la conception du métier (d'emploi) sur celle de carrière participe à substituer à la logique du service public celle du marché. Tout comme la parcellisation des fonctions contribue à briser la cohérence des missions publiques pour en organiser ensuite, morceaux après morceaux, l'externalisation.

Répondre à cette évolution suppose de réactualiser le statut des agents publics en promouvant un nouveau type de sécurisation de l'emploi public par une élé-

vation des niveaux de formation et de qualifications et la réaffirmation d'une garantie d'indépendance vis-à-vis de l'employeur qu'il soit local, régional, national ou européen. Cela suppose une profonde rénovation des critères de gestion des personnels (recrutement, rémunération, grille indiciaire et hiérarchique – corps, grades- formation, promotion, notation, mobilité) en lien avec un nouveau type de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

• **Maîtriser démocratiquement les évolutions économiques et sociales du pays**

La question n'est pas de savoir si on doit préserver l'existant mais d'aller résolument vers de nouveaux services publics s'appuyant sur une coopération créative entre tous les usagers et tous les personnels en France et dans ses régions, mais au-delà en Europe et dans le monde. C'est pourquoi les services publics ont besoin d'un véritable contrôle dont l'État ne peut en être le garant. Les évolutions engagées ces dernières années nous le rappellent. Karl Marx disait de l'État que : « c'est une classe qui en opprime une autre », pour Engels, l'État se résumait à « une bande d'hommes armés ». Ainsi il est illusoire d'attendre de l'État qu'il soit le garant du Service public. C'est pourquoi il convient de mettre en œuvre des moyens de contrôle citoyen des politiques publiques du local au national et adaptables aux besoins. Une aspiration considérable de maîtrise collective des enjeux du développement humain monte dans la société appelant à l'installation de nouveaux critères de gestion dans les entreprises, dans la cité comme dans les services publics et la Fonction publique. Les agents des services publics dans des institutions renouvelées en lien avec les citoyens dans de nouvelles institutions exerceraient des pouvoirs de contrôle et de décisions de la gestion des services publics et de leur évolution. Cela toucherait aux règles d'élaboration et d'exécution budgétaire (État comme collectivités territoriales) qui par de nouveaux dispositifs d'intervention citoyenne et syndicale contribueraient à élaborer les principes d'une nouvelle LOLF.

• **Mobiliser des sources de financements nouvelles, par le recours au crédit et aux banques et en premier lieu de la Banque centrale européenne (BCE) pour une nouvelle efficacité**

L'essor des services publics suppose d'importants investissements tant humains que matériels. Si une des sources traditionnelles du financement des services publics donc de la dépense publique est la fiscalité qui alimente les budgets de l'État et des collectivités territoriales, les besoins de financement du service public sont tels que la fiscalité même réformée de façon progressiste ne peut suffire à couvrir la demande. Par ailleurs le développement des services publics participe à mettre en action nombre d'entreprises privées pour construire, rénover, équiper. De même le recours à de nouveaux emplois publics contribue à relancer la demande et la consommation et ainsi à réactiver des pans entiers de la sphère économique privée. Le développement des services publics est alors, contrairement aux effets ravageurs de la propagande libérale, un atout majeur du développement de l'ensemble de l'activité

économique du pays, et ce serait également le cas en Europe et dans le monde. Enfin, répondant à des besoins sociaux essentiels (santé, formation, culture, enseignements...), les services publics contribuent largement à une élévation de la qualité du travail et de la productivité.

À partir du moment où il est un fait avéré que le développement des services publics constitue le socle commun de l'évolution de toute la société et à partir du moment où on s'accorde réellement à dire que les banques et la politique du crédit sont des outils au service de cette visée globale, il serait plus qu'incongru que le crédit bancaire ne participe pas à la soutenir. Et cela devrait commencer par le niveau européen et donc la BCE. Plutôt que d'injecter des milliards d'euros (chaque mois 80 milliards) certes « critérisés » mais finalement à l'aveugle car sans contrôle réel, cet argent de la BCE ne devrait-il pas participer à alimenter un fonds européen de développement social, solidaire et écologique pour soutenir la création, l'adaptation et l'extension des services et de l'emploi publics ? Cela permettrait d'endiguer la dérive financière folle de la politique monétaire et économique et participerait à réorienter les masses énormes d'argent en circulation vers des activités socialement utiles plutôt que de les jeter en pâture aux jeux spéculatifs.

• Porter le débat et les propositions de conquête des services publics aux plans européen et mondial

En redéfinissant le périmètre, le financement et la gestion des services publics en France, nous ouvririons la voie à un travail et à une campagne en faveur des services publics en Europe et dans le monde. Et

particulièrement à des services publics qui, contrairement aux dogmes de Bruxelles, iraient bien au-delà de la conception d'intérêt général définie par le traité de Lisbonne pour devenir des services publics où missions et emplois seraient associés et accomplis par une même entité juridique aux fins d'un même but à vocation d'efficacité sociale, d'indépendance et d'égalité d'accès, de traitement et de recrutement. Ce serait à l'échelle de l'Europe et au-delà à l'échelle du monde un facteur d'évolution considérable car le moyen d'imposer une véritable alternative aux méfaits du capitalisme financiarisé.

Pour conclure...

Face à l'originalité des défis contemporains (révolutions informationnelle, monétaire, écologique, démographique, parentale) il convient de partir des besoins sociaux, des pouvoirs et des critères de régulation pour définir une fonction et des services publics modernes répondant aux nouvelles exigences de coopérations. Cette visée constitue la pierre angulaire d'un projet de transformation révolutionnaire de la société. Le développement des capacités humaines et la libération de leur potentiel créateur constituent à la fois le moyen et l'objectif à atteindre. Véritable enjeu de civilisation, la recherche d'une nouvelle efficacité de la dépense publique se situe aux antipodes de la logique d'assistanat que le discours libéral vilipende mais dont dépend pour une large part la pérennité de son système.

Un service public au diapason des aspirations et des besoins sociaux constitue un moyen considérable de dépassement de la logique d'exploitation et de domination dans laquelle veut nous maintenir le système capitaliste libéral et financiarisé. ■■■