

Développer et démocratiser les services publics

LOUISE GAXIE ET ALAIN OBADIA

Dans l'histoire des sociétés contemporaines, les services publics ont permis – quand ils ont été développés – d'améliorer de manière considérable les conditions d'existence du plus grand nombre. Ils ont transformé en profondeur les modes de vie et la société elle-même. Ils sont un marqueur de civilisation. Les mobilisations collectives et les luttes pour les défendre ponctuent, depuis plusieurs décennies, la réalité du pays. Cela illustre l'importance qu'y attachent les populations et le rôle qu'ils jouent au service de la satisfaction des besoins.

LE CHAMP ET LA PLACE DES SERVICES PUBLICS DANS LA SOCIÉTÉ : QUELQUES DONNÉES FACTUELLES

Les activités de service public couvrent un vaste champ. De l'école à la protection sociale en passant par les transports collectifs, l'enlèvement des ordures ménagères, l'assainissement, le courrier, les télécommunications, les hôpitaux publics ou privés non lucratifs, l'administration (de l'État aux communes), une partie essentielle de la recherche ou de la culture, la protection de l'environnement ou encore la fourniture d'électricité, elles sont au cœur de notre vie quotidienne.

La fonction publique, les entreprises de droit public ou privé, ainsi que les nombreux organismes aux statuts juridiques multiples qui constituent les services publics en France et en

outre-mer employaient 6 722 000 personnes au 31 décembre 2015⁶⁸. Cela représentait 25,6 % des effectifs salariés. Dans ce total, la fonction publique d'État comptait 2 393 000 postes, la fonction publique territoriale 1 895 000, la fonction publique hospitalière 1 161 000. Bien que cette notion ne recouvre pas – loin de là – l'ensemble des activités de services publics, les « administrations publiques » (APU) au sens de l'Insee constituent 53,4 % du PIB une fois déduit le service de la dette⁶⁹. Notons cependant que ce chiffre n'inclut pas l'activité des entreprises de service public comme la SNCF ou EDF. Comme on le voit, les services publics ont un poids déterminant dans la réalité du pays. Ils conditionnent notre existence. Leur établissement et leur fonctionnement ont fait et font substantiellement appel aux financements publics. De ce fait, ils nous appartiennent. Si la volonté politique existait pour cela, ils pourraient constituer un puissant levier pour orienter l'ensemble de l'activité économique et sociale vers le progrès humain et pour démocratiser largement notre société.

LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES SERVICES PUBLICS

Les activités de service public présentent plusieurs caractéristiques. Elles visent à répondre à des besoins considérés comme fondamentaux dont la satisfaction est un droit pour la population. Elles doivent par conséquent fonctionner

de manière continue et être accessibles à tous. Ces impératifs sont incompatibles avec la logique de rentabilité financière comme en témoignent le XIX^e siècle et l'époque actuelle. Les services publics doivent prendre en compte l'ensemble des dimensions de la réponse aux besoins. Dans les conditions contemporaines, c'est une logique d'efficacité sociale et environnementale qu'ils devraient poursuivre.

Pour être pleinement établis sur l'ensemble du territoire et accomplir leurs missions, les services publics doivent recourir à des financements publics. Ces derniers ne constituent en rien la compensation de déficits, mais la contribution nécessaire de la collectivité à l'égalité d'accès ou encore au financement d'investissements lourds indispensables à la société et qui seront utilisés sur une longue période. De surcroît, au-delà du financement, l'intervention publique est nécessaire en amont pour l'établissement des services (impacts sur le domaine public, besoins d'expropriation, caractère potentiellement structurant, répartition sur l'ensemble du territoire, etc.) et en aval pour leur exploitation (fixation des obligations de sécurité, d'égalité, de continuité, d'adaptabilité, fixation de tarifs « accessibles », choix de la gratuité, etc.).

Le champ des services publics est évolutif en fonction des époques. À titre d'exemple, ce n'est qu'à partir du moment où l'on a compris que l'eau était porteuse de germes facteurs d'épidémies (fin du XIX^e siècle) que le développement de l'assainissement et la fourniture d'eau potable ont été considérés comme des besoins fondamentaux accélérant ainsi le processus de construction des réseaux et infrastructures nécessaires à la généralisation de leur accès. Autre exemple, avec l'allongement de la durée de vie et l'avancée en âge de la génération du baby-boom, la question des personnes âgées dépendantes se pose à une échelle inédite si nous voulons qu'ils vieillissent dignement. Les solutions individuelles font la démonstration de leur incapacité à répondre, pour tous, à cet enjeu fondamental. Il est donc indispensable de définir les voies et les moyens pour construire un véritable service public de qualité accessible à tous.

Ces exemples illustrent que la reconnaissance d'un besoin fondamental résulte d'une construction sociale qui implique une prise de conscience initiale. Cette prise de conscience présuppose que des acteurs divers aient intérêt à agir de concert pour faire prévaloir leur cause (« coalition

de causes et d'intérêts »). Elle est donc le résultat de mobilisations et de luttes qui objectivent la réalité d'un besoin émergent. La satisfaction progressive de ce dernier à l'ensemble de la population finit par donner au service public correspondant la force d'une évidence sociale au point que les personnes qui n'y ont pas accès sont considérées comme des « exclus ».

Ces caractéristiques se retrouvent dans l'histoire de tous les pays européens. Ils ont été l'un des éléments centraux de la construction de l'État social (avec le développement du droit du travail et de la protection sociale). En ce sens, les services publics ne constituent pas une spécificité française. Partout, à des rythmes et sous des formes différents, ils ont été la cible de l'offensive néolibérale qui, depuis les années 1980, a pour objectif de transformer leurs activités en nouveaux terrains de rentabilisation des capitaux et de faire de la concurrence un moteur de réforme des services publics. L'orientation néolibérale de la construction européenne impulsée par les gouvernements des États membres a constitué un accélérateur de la mise en œuvre de ce choix politique.

LES ATTAQUES NÉOLIBÉRALES PORTEUSES DE RÉGRESSION DES DROITS

Trente ans après la montée en puissance de cette offensive, quelques constats peuvent être établis. De la situation catastrophique de l'hôpital ou de la justice à la remise en cause du service public ferroviaire, en passant par les classes surchargées, les universités embolisées, la fermeture de bureaux de poste, la fracture numérique,

⁶⁸ Insee et Statistique publique, *Tableau de synthèse de l'emploi public en 2017. Rapport annuel*, Paris, DGAFP, déc. 2017, pp. 4-7 (https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/tableau-de-synthese-2017.pdf). Soulignons que ce chiffre résulte de l'agrégation – par nos soins – des effectifs des APU (Administrations publiques) et des différentes entités réalisant des activités de service public, mais relevant du droit privé (ex : organismes de protection sociale), du droit public particulier (ex : SNCF avant sa transformation de statut) ou du droit privé à statut (ex : EDF).

⁶⁹ Direction du budget, « La structure de la dépense publique », *Le forum de la performance*, mise à jour du 6.03.2018 (<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques/s-informer/structure-depense-publique#.WxUMmu6FO M8>).

le coût de l'énergie (précarité énergétique), de l'eau, de l'enlèvement des ordures ou encore la faible prise en compte des enjeux environnementaux, le bilan est éloquent.

La transformation d'établissements publics en société anonyme – même si l'État y reste majoritaire – a fait prévaloir l'intérêt des actionnaires au détriment des populations. La mise en concurrence hypertrophie la logique comptable au service de la rentabilité. Elle conduit à délaisser, voire à supprimer, les services de proximité, à remettre en cause les équilibres territoriaux et le bon entretien des infrastructures. Plus généralement, elle conduit à séparer les activités potentiellement rentables de celles qui ne le sont pas et qui restent à la charge des budgets publics (« compensations de service public »). On retrouve le vieil adage de « la privatisation des profits et de la collectivisation des pertes ». Cette marchandisation des services publics ne va pas sans dépenses parasitaires. Leur financiarisation débouche sur des frais de fusions-acquisitions, de prises de contrôles, de versement de dividendes. De son côté, la concurrence multiplie les coûts de marketing et de publicité, mais également les dépenses de procédure nécessaires pour concourir aux appels d'offres et concrétiser la possibilité d'exploiter un service. Elle se traduit également par la constitution d'oligopoles aux pouvoirs démesurés qui se font régulièrement épingleur pour leurs « ententes » sur les prix.

Au final, contrairement au dogme, les restructurations néolibérales conduisent plutôt à une élévation des tarifs contradictoire avec l'objectif de favoriser l'accès de tous. Par ailleurs, en faisant de plus en plus prédominer le critère de la sol-

tabilité, elles exacerbent les tendances individualistes de la société et nous font retomber dans une approche en termes de charité pour assurer un filet de sécurité à ceux qui n'auraient pas les moyens d'accéder pleinement aux services.

Pour les salariés et fonctionnaires concernés, la volonté de soumettre les services publics aux objectifs et critères de gestion calqués sur le fonctionnement des entreprises privées (*new public management*) ainsi qu'au dogme de la concurrence a également des conséquences sur leur métier. Leurs conditions de travail ne cessent de se dégrader et ils subissent une perte du sens de leurs missions. Le résultat : une souffrance de plus en plus insupportable comme l'illustre de manière éloquent la détresse du personnel hospitalier.

En résumé, le coût collectif de la restructuration néolibérale des services publics est immense. Il touche aussi bien les usagers, les travailleurs que les territoires. Certains de ces derniers sont même placés dans une situation périlleuse par la désertion de services publics indispensables à leurs équilibres économiques et démographiques ; autant de critères que la logique actuellement à l'œuvre ne prend pas en compte. Cette évolution souvent qualifiée de « modernisation » (sic) met à mal la perception du rôle des services publics comme vecteurs essentiels d'un modèle de société qui placerait au cœur de sa logique l'effectivité des droits sociaux fondamentaux comme la solidarité sociale et géographique. Elle est de surcroît incapable d'intégrer l'urgence des enjeux écologiques comme l'illustre tristement le délabrement du fret ferroviaire⁷⁰.

Les luttes en cours, le plus souvent soutenues largement par la population, portent sur prati-



quement toutes ces dimensions. Il est bien évidemment essentiel de s'opposer à la régression néolibérale des services publics et de tenter, dans chaque cas, de la mettre en échec. Dans le même mouvement, il est nécessaire de proposer des alternatives transformatrices. C'est une condition indispensable pour que les mobilisations gagnent en crédibilité et qu'elles deviennent majoritaires. Nous ne devons pas nous positionner comme les défenseurs du statu quo ou les nostalgiques des services publics « d'avant ». En effet, au-delà des attaques qu'ils subissent aujourd'hui, ils étaient loin de répondre correctement à tous les besoins et aspirations. Ils étaient loin aussi de fonctionner de manière démocratique.

TRANSFORMER LES SERVICES PUBLICS : LA PERSPECTIVE DES COMMUNS

Il est impératif de sortir de la dichotomie État/marché. Les faits témoignent de l'impossibilité pour le marché de répondre aux besoins fondamentaux en intégrant les exigences d'égalité, de continuité, d'adaptabilité, de lisibilité, de durabilité et de mise en cause du productivisme. Mais les faits témoignent aussi des limites d'une gestion étatique, verticale et technocratique qui conduit à des choix déconnectés des besoins réels et des aspirations. C'est logique vu que c'est bien souvent en partant des appréciations, propositions et aspirations de ceux qui sont au contact des réalités quotidiennes que le service et les prestations fournies peuvent être améliorés.

La thématique montante des communs peut constituer une perspective féconde pour dépasser cette contradiction et transformer les services

publics pour qu'ils deviennent des vecteurs de la transition écologique et de l'innovation démocratique. Les communs portent une logique visant à faire prévaloir le droit d'usage partagé de biens et de services pour lesquels la coopération, l'entraide et la solidarité sont plus pertinentes que l'appropriation privative et le chacun pour soi. Ce type d'approche correspond, à l'évidence, à ce qui devrait caractériser les services publics.

Autre élément clé de la logique des communs : la gestion par les intéressés eux-mêmes fondée sur des règles et des modalités démocratiques et participatives. C'est en effet la pratique collective qui crée le commun. Sur la base d'une propriété publique ou sociale largement démocratisée, les citoyens, les usagers, les salariés et les représentants des territoires doivent pouvoir participer à la détermination des besoins et des modalités pour les satisfaire, à la définition des missions et des objectifs des services publics, à l'organisation de leur fonctionnement, de leur gestion et de leur mode de financement ou encore à l'évaluation de leur qualité et de leur efficacité sociale et environnementale. Tel est bien le sens de la bataille que nous menons pour transformer les services publics.

Cette bataille doit se décliner à toutes les échelles : du national et du local jusqu'au mondial pour certaines questions. Elle doit devenir un élément structurant d'une construction européenne profondément transformée. Faire prévaloir les rapports de coopération et de solidarité sur les logiques de concurrence et de compétitivité est une condition essentielle pour la construction d'une Europe au service des peuples. ★

⁷⁰ De 2001 à 2016, le fret ferroviaire est passé de 51,7 à 32,6 milliards de tonnes/km soit une diminution de 36,9 % (Commissariat général au développement durable, *Chiffres clés du transport*, Édition 2018, p. 28, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2018/datalab-31-chiffres-cles-transport-mars2018.pdf)