

Jean-Christophe Le Duigou, *Secrétaire de la CGT*

## Démocratie sociale et inaliénabilité des biens publics

Les élites publiques, politiques, administratives ont une lourde responsabilité dans l'ampleur des difficultés que traversent nos institutions publiques (services publics, administrations, grandes entreprises publiques nationales) depuis le début des années 1980. L'incapacité à penser les évolutions indispensables, a fait le lit des solutions les plus libérales. Après une première phase de résistance farouche aux injonctions de Bruxelles, les gouvernements n'ont eu comme véritable stratégie que de retarder les échéances jugées inéluctables. Au plan interne, la seule évolution d'envergure fut une décentralisation amputée jusqu'à présent des volets ressources et fiscalité. Elle est demeurée au milieu du gué, générant des conséquences contradictoires tant pour les usagers que pour les personnels.

Nous sommes apparemment à la veille d'une nouvelle phase de réformes placées sous l'égide de la « rationalisation de la gestion et des structures », thème dominant dans le débat public sur l'Etat ces dix dernières années. Ainsi, le Président de la République a décidé d'engager une « refondation de l'Etat » (1). Elle passe notamment par une « révision générale des politiques publiques », menée dans le plus grand secret des Cabinets, sous l'autorité du Secrétaire général de l'Élysée. François Fillon est quant à lui chargé d'engager une nouvelle

réforme de la Fonction publique, « une urgence nationale », l'explique-t-il lui-même, après la mise en place de la Loi organique sur la Loi de finances (LOLF) (2). Cette offensive coordonnée sans véritable transparence, a de quoi inquiéter. Ce n'est pas le principe d'évolution qui est en cause. L'« adaptabilité » est l'un des principes constitutifs du service public, mais le fait que les orientations et les décisions essentielles ne fassent pas l'objet d'un réel débat public. Pourtant, ce qui est en jeu concerne toute la société qui doit se préoccuper de l'évolution de l'Etat et des services publics. Leur place historique en France fait de cette question un débat majeur. Il y a en effet urgence à bâtir une nouvelle vision de l'Etat, du service public. Encore faut-il garantir que le patrimoine public et collectif, avec les droits qui vont avec, ne sera pas « bradé ». Ne faut-il pas, dans ce contexte, afin de garantir les droits de la population et des citoyens face à une puissante logique marchande, établir le principe « d'inalién-

nabilité » d'un certain nombre de biens publics (3) ?

### Quelle crise de l'Etat

Parce que le service public est d'abord un outil de citoyenneté, le problème fondamental est celui du rapport de l'Etat à la société. Des services des Finances à ceux de l'Education nationale, là se trouve la principale source du malaise des agents publics qui ne perçoivent plus toujours le sens de leur travail. Ce constat fonde à lui seul le besoin de la réforme et son urgence. Alors qu'une longue période de croissance réduite se profile avec les conséquences financières prévisibles, l'Etat va connaître des difficultés accrues. Il ne s'agit pas d'en minimiser la portée. Certains experts parlent de crise et pensent trouver l'explication dans « l'écart désastreux entre les règles de fonctionnement de l'Etat et le mouvement vertigineux qui entraîne la société française et la planète à se réformer à toute allure » (4). Ce constat limité et biaisé ne résume pas, loin s'en faut, la crise des institutions publiques. En réalité, c'est la cohérence même de l'Etat qui est désormais en cause dans trois de ses dimensions principales : la définition de l'intérêt général, les outils de gestion publics, la structure institutionnelle elle-même. Chacun de ces piliers est aujourd'hui fragilisé. La mise en cause du concours comme mode de recrutement normal de la Fonction publique symbolise parfaitement le chemin que veulent emprunter les réformateurs gouvernementaux (5).

La perception de l'intérêt général s'obscurcit car elle n'existe pas comme réalité en soi, séparable du débat politique. La carence de ce dernier affaiblit le sens et la légitimité de l'action publique qui se résume de plus en plus à arbitrer entre des forces et des logiques contraires. Le laborieux dosage des mesures fiscales prises chaque

(1) Discours de Nicolas Sarkozy devant l'assemblée générale du Medef, 30 août 2008.

(2) François Fillon, Conférence nationale sur la fonction publique, 1<sup>er</sup> octobre 2007.

(3) Nous reprenons ici, en l'adaptant, l'hypothèse avancée par Marc Fleurbaey dans son livre *Capitalisme ou démocratie, l'alternative du XXI<sup>e</sup> siècle*, Grasset, 2006. « La démocratie est ainsi faite qu'elle ne peut survivre dans une économie de marché si elle n'est pas protégée par des droits inaliénables », p. 190.

(4) Roger Fauroux et Bernard Spitz, *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, R. Laffont, Paris.

(5) Anicet Le Pors, « La révolution de la fonction publique est une forfaiture », *Le Monde*, 26 sept. 2007.

année à l'occasion de la Loi de Finances, ne fait pas une réforme de la fiscalité. La coupure entre économique et social redouble dans toutes les dimensions de l'action publique, réduisant la politique de redistribution à un accompagnement de moins en moins efficace des conséquences de choix de gestion inspirés par les critères de rentabilité. Les forces politiques tant à gauche qu'à droite ont elles-mêmes des difficultés à définir des principes adaptés à la situation. "L'équilibre" souvent prôné, devient un ersatz d'intérêt général qui neutralise la dimension proprement politique de l'élaboration et de la prise de décision.

Les outils étatiques touchent eux-mêmes leurs limites. La "rigueur" devient un principe cardinal qui ôte tout sens aux décisions financières. Demander des "sacrifices" devient le critère d'une bonne politique. Il n'y a plus de cohérence comme le montre une direction du Budget définitivement incapable de produire des choix stratégiques. Il faudrait aussi s'appesantir sur la crise du droit public et la contestation du droit administratif. Il faudrait aussi analyser plus au fond les critères internes de gestion des administrations qui poussent à extérioriser sur les usagers et la société en général beaucoup d'obligations qui ne peuvent plus être assumées par les services publics. Le déclarant, l'allocataire, l'assuré social, le redevable, la PME, l'artisan sont écrasés par la complexité des démarches administratives et des obligations qui sont mises à leur charge, accen-

tuant la coupure au sein du tissu social et économique entre ceux qui accèdent aux "réseaux de pouvoir" et peuvent ainsi hâter les décisions les concernant, et ceux qui sont tenus à la marge.

S'il n'est pas vrai que les administrations déterminent une politique, il est clair que leur affaiblissement est source de difficultés pour les couches les plus modestes de la société. L'accès aux droits devient virtuel pour les plus démunis.

Enfin, c'est la structure institutionnelle même de l'Etat qui est en train d'éclater. En devenant floue, elle perd de sa lisibilité. « *L'Etat perd le quasi-monopole d'incarnation de la puissance publique dont il bénéficiait traditionnellement* », constatent Bernard Spitz et Roger Fauroux (6). C'est vrai. D'un côté il est concurrencé par les collectivités territoriales dont les responsabilités s'élargissent. De l'autre il voit sa marge de manœuvre limitée par l'Europe et les grandes firmes de service et de production. La réaction naturelle est de s'opposer à « *ces restructurations-démantèlements* ». Mais cela ne peut suffire. Il faut aussi voir dans ce mouvement les signes de problèmes non résolus, notamment celui de l'organisation sectorielle et verticale traditionnelle de l'action publique qui supposait en contrepoint une présence politique centrale, capable d'ordonner les priorités et de gérer l'interdépendance des différentes fonctions. Face à cette anomie, l'heure est au regroupement à grande échelle des directions d'administrations censées redonner une cohérence à l'action publique. C'est sans doute beaucoup s'illusionner sur l'efficacité de la méthode technocratique de résolution des problèmes !

A l'opposé de ce processus de concentration, on assiste à la multiplication des autorités administratives indépendances (AAI) qui fragmentent l'universalité traditionnelle

de l'action de l'Etat. S'il n'est pas question de s'incliner béatement devant ces « *formes nouvelles de l'action publique* », on ne peut pas toujours défendre les formes anciennes qui n'étaient pas plus pertinentes (7). Le mouvement est d'ailleurs ambivalent puisque dans de nombreux cas, l'octroi d'une plus grande dépendance institutionnelle, s'accompagne du retour de formes étroites de tutelle. Les collectivités territoriales en savent quelque chose tout comme les acteurs décentralisés des politiques sociales, sanitaires ou d'emploi. Dans les faits avec ce double mouvement d'externalisation apparente et de tutelle accrue, on vit un vaste processus de « *dépolitisation de l'action publique* ».

Le problème de l'organisation publique renvoie à la question du rapport de l'Etat aux différents acteurs. Les réponses qui ont été avancées ces vingt dernières années n'ont pas été satisfaisantes : l'orientation rocardienne de 1988, qui traduisait l'adhésion à l'idéologie de la "société civile" conduit à privilégier une démarche « *d'Etat subsidiaire avant la lettre* » (8) ; dix ans après, le discours jospinien de 1997 sur « *le nouveau pacte républicain* » était lui essentiellement formel puisqu'il ne s'articulait pas avec une vraie réforme de l'Etat. La survalorisation sarkozienne de l'Etat et de son pouvoir, accompagnée d'une mise en cause de ses outils d'intervention, ne fait que pousser plus avant la contradiction.

### La tentation managériale

Si l'on suit la logique désormais à l'œuvre, la clé de la réforme de l'Etat serait alors avant tout dans une plus grande efficacité des systèmes qui mettent en œuvre les fonctions collectives. L'approche est bien limitée et évacue une fois de plus les dimensions politiques essentielles. Reprenons les princi-

(6) *Op. cit.* p. 182

(7) La tutelle administrative sur l'audiovisuel n'était pas meilleure que le CSA. La conduite de la politique monétaire par le Trésor a été tout aussi critiquable que celle menée par une Banque centrale « indépendante » qui a pris le relais de la politique dite de « désinflation compétitive ».

(8) Jacques Chevallier « Le débat sur l'Etat », Regards sur l'actualité, la Documentation française.

poux constats qui sont à la base des orientations proposées.

Au départ, il y aurait la révolution du numérique et d'Internet. Soyons clairs : le développement des nouvelles technologies de l'information bouleverse les conditions d'exercice des fonctions administratives. Comme la majorité du travail des administrations consiste dans le traitement d'informations, ce bouleversement est fondamental. Mais nous ne sommes plus dans le prolongement des logiques d'automatisation des tâches qui ont été mises en œuvre dans les années 1970 et 1980 dans les grands services publics et les administrations sociales, avec force systèmes informatiques centralisés. Les procédures d'acquisition de l'information indispensable par les services se transforment. L'essentiel des données proviendra des tiers qui fourniront les principaux éléments d'information, des recoupements et des processus de gestion eux-mêmes. Le citoyen ne sera plus sollicité que marginalement. De la même manière, les informations produites par les services administratifs serviront de matière première pour d'autres travaux, statistiques ou de gestion. La mixité des sources d'information sera de règle. Des gains d'efficacité peuvent dès lors être envisagés sans porter atteinte à la qualité du service rendu à condition de bien instruire le débat essentiel sur la protection des informations individuelles.

Globalement, l'information perdra son caractère spécifique à une fonction administrative. La "logique du guichet unique" a de l'avenir, mais elle suppose qu'en contrepar-

tie la complexité soit réintégrée dans le fonctionnement administratif et non renvoyée vers le citoyen et l'utilisateur.

Les évolutions institutionnelles comme la décentralisation et la construction européenne, vont elles-mêmes pousser à des adaptations en profondeur. Les conséquences de la décentralisation n'ont pas été complètement tirées en matière de structure des administrations. De nouveaux besoins apparaissent qui ne sont pas satisfaits. Mais le risque de duplication des services par les collectivités territoriales est bien réel. Il se concrétise en matière d'équipement, de gestion des données topographiques, de gestion des comptes publics ou même d'assiette de l'impôt. Une réflexion analogue doit être amorcée pour la dimension européenne.

Tous ces éléments sont fortement soulignés dans différents travaux sur l'Etat et les administrations. La force des exemples évoqués dans les analyses n'arrive cependant pas à dissimuler le biais de ce que nous voulons qualifier de « *projet managérial de transformation de l'Etat* ». Le projet fait référence à une école théorique, "le New Public Management". Cette dernière prétendait, dès les années 1980, répondre au triple défi d'un meilleur service au client, d'une plus grande efficacité des opérations et d'une plus grande délégation de pouvoir. En séparant l'exécution des tâches de leur conception il s'agissait de concentrer les fonctionnaires sur les résultats concrets. Mis en œuvre ces principes ont directement pris de front les normes culturelles de l'action publique, s'opposant sans doute aux règles tatillonnes de la hiérarchie, mais aussi aux principes plus fondamentaux d'égalité de traitement et de neutralité qui légitimaient l'action collective.

De plus la mise en œuvre des recettes managériales ne s'est pas cantonnée à la gestion. Elle a rétroagi sur la politique, générant une contradiction de plus en plus marquée entre la logique de l'efficacité et celle de la démocratie. Les délégations effectuées au profit des managers ont cassé le système de la responsabilité politique. Pour combattre ce dysfonctionnement, on a vu s'accroître à tous les niveaux la taille et le rôle des cabinets placés auprès des ministres et des présidents d'exécutifs territoriaux. Sans pour autant améliorer l'efficacité d'ensemble ! Parallèlement, en se focalisant sur la maîtrise des coûts, les stratégies managériales ont été incapables de réorganiser les priorités et d'effectuer de véritables choix stratégiques. Comme l'avait noté un analyste anglo-saxon, « *le managérialisme a laissé sortir le génie de la bouteille mais les implications à long terme sont loin d'être claires* » (9).

On ne pourra donc que s'interroger sur nombre de propositions de réforme évoquées depuis neuf mois, qui s'appuient sur des clichés et de fausses évidences, tel le coût supposé prohibitif de l'administration française (10). Une comparaison un peu sérieuse montre que le coût global de fonctionnement de l'administration française relativement au PIB n'est pas supérieur à celui de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. La France supporte le poids plus grand des fonctions de défense et de santé mais ne se distingue vraiment des autres pays européens sur aucun autre chapitre. Même l'OCDE a dû l'admettre.

D'autres voies que cette "révolution managériale" sont envisageables, plus respectueuses des choix politiques. Elles feraient une large place à la culture de service public face aux pratiques administratives. L'enjeu est important car la priorité à la gestion pousse l'Etat à

(9) Donald J. Savoie, cité par Luc Rouban, « Les mutations de l'Etat : rythmes et raisons », Revue Française de Sciences politiques.

(10) Rien ne démontre en effet cette assertion, en tout cas pas les statistiques d'Eurostat elles-mêmes. Nous aboutissons à une conclusion analogue quant au nombre de fonctionnaires pour peu qu'on neutralise dans les comparaisons européennes la place des agents hospitaliers.

un repli sur la seule dimension régaliennne, laissant ouvert un large champ à la privatisation plus ou moins ouverte d'activités majeures comme la gestion des collectivités, l'information topographique, le traitement de l'impôt, voire une partie des politiques sociales et de l'éducation. Les grands services en réseau (eau, transport, assainissement...) sont au mieux concédés, au pire privatisés.

Cela dit, les conditions d'exercice de toutes les activités qui sont à la base de la culture publique et administrative doivent être réexaminées. L'administration transforme trop souvent "l'usager-citoyen" en "administré", "contribuable", "redevable", "assujéti", voire "délinquant potentiel". C'est inacceptable. La notion de contrainte appliquée par la puissance publique ne disparaîtra bien sûr pas dans la mesure où personne sans elle ne paierait l'impôt, ne respecterait le code de la route, ou n'accepterait les normes de la paix civile. En revanche, la place de cette contrainte, qui a marqué originellement toutes les administrations, peut se réduire relativement aux autres fonctions assumées y compris dans les tâches de sécurité où elle s'articulera plus directement aux fonctions de prévention et de service. La réhabilitation de l'usager se fera ainsi de manière spécifique à chaque champ.

Développer cette culture de service public qui allie service à la collectivité et service aux usagers est le seul moyen de faire pièce à toutes les logiques de gestion discrétionnaires et privées. Elle nous amène à faire retour sur la question politique.

(11) Roger Fauroux, *op. cit.* p. 15.

(12) Alain Supiot, « Malaise dans le social », *Droit social* n° 2, février 1996.

(13) Alain Minc (dir.), *La France de l'an 2000*, Odile Jacob, 1994.

## La question politique

Définir une véritable réforme de l'Etat implique de répondre à une série de questions nouvelles qui balisent la voie pour un nouveau modèle de pouvoir. Derrière les formulations que nous avons vu fleurir depuis vingt ans, invitant à faire de l'Etat "un partenaire", "un stratège", "un régulateur" ou "un animateur", on ne peut escamoter des interrogations plus fondamentales sinon à accepter l'alignement progressif de l'Etat sur le modèle anglo-saxon. Le nouveau profil du pouvoir se jouera autour de trois questions essentielles : la place de la loi et son articulation aux autres normes collectives, le contenu de la régulation publique et enfin la conception de la solidarité que la collectivité entend faire prévaloir.

Le Medef a choisi de faire du recul de la loi, l'axe de sa bataille, allant jusqu'à proposer une nouvelle "constitution sociale". Beaucoup d'observateurs ont récusé cet excès et répliqué en disant que l'Etat doit conserver « dans tous les cas le droit de rédiger les cahiers des charges des contractants » (11). Cette réponse est bien insuffisante pour construire un nouveau pouvoir collectif. Elle ignore superbement le phénomène pourtant bien mis en valeur par les économistes, d'une « captation du régulateur par l'opérateur » rendant illusoire toutes les clauses contractuelles imposées par l'autorité publique. La longue expérience britannique des services publics privatisés est de ce point de vue pleine d'enseignements.

Pour autant, il faut être clair. La "norme étatique" ne peut plus regarder d'en haut cette nouvelle société en gestation, pas plus qu'elle ne peut à elle seule retisser le lien social qui se délite. L'Etat n'a plus ni cette autorité ni ce pouvoir. Les textes fondamentaux de la République doivent être réexaminés. Il est notamment nécessaire de redéfinir ce champ des principes constitutionnels face au mécanisme néolibéral de "subsidiarité". L'Etat

n'a pas seulement à intervenir quand l'autorégulation sociale est en échec. C'est la collectivité qui fixe le cadre d'intervention des différents acteurs et les finalités de la "régulation" qui ne peut ignorer le conflit. Mais l'égalité des acteurs suppose que les notions d'ordre public social et de biens publics, même si elles doivent évoluer, demeurent des piliers de "l'Etat social" (12). Nous proposons pour ce faire d'établir l'inaliénabilité d'un certains nombres de droits sociaux dans la mesure où ils définissent la qualité même des membres de la société, déterminent la nature des relations sociales dominantes et façonnent la culture d'une société.

Mais le droit et la loi peuvent être porteurs d'illusions si on ne les relie pas aux conditions économiques et culturelles nouvelles. Si l'articulation au champ économique telle qu'elle a fonctionné dans l'après-guerre n'est plus efficace, la question n'a pas pour autant disparu. La structuration du marché du travail autour des branches et de grandes garanties transversales (diplômes, SMIC, Sécurité sociale...) ne suffit plus bien sûr face aux mutations technologiques et à la mondialisation. Le défi porté par ces évolutions n'est pas seulement de "recaler" dans un nouveau contexte le système antérieur ou d'accepter sous bénéfice de quelques aménagements l'hégémonie du marché. Une nouvelle construction de droits et de pouvoirs est nécessaire alliée à la recherche d'une nouvelle efficacité économique. Le rôle ne concerne pas uniquement la répartition des fruits du travail, mais aussi l'organisation de ce dernier et l'accès des populations à l'emploi.

D'où la réouverture nécessaire du débat sur le principe de solidarité. C'est en 1994 que le rapport Minc avait lancé le concept d'"équité" (13). Puis dans la foulée de la troisième voie britannique, l'égalité des chances était opposée à l'égalité de résultats. Ces deux offen-

sives allaient profondément ébranler l'approche française de l'action publique, tellement est ancrée l'idée que la politique est avant tout l'égalité, présente dans toutes les dimensions de l'organisation du système social.

Historiquement, en France, l'égalité des droits et contributions, l'accès indifférencié à un service public venaient compléter la logique de la Sécurité sociale. Le Medef aujourd'hui veut faire pénétrer la logique financière via l'assurantiel, développer la patrimonialisation des droits sociaux en rabattant l'Etat sur une conception de la "solidarité-charité". Mais que mettent en avant les forces progressistes en matière d'égalité ? Place du contributif, de la progressivité en fiscalité, mais aussi responsabilisation des entreprises, le tout en prenant la dimension des territoires et de l'espace européen dans les services assurés

à la collectivité et aux individus. En l'état actuel des choses, ces pistes ressemblent avant tout à un vaste chantier !

C'est pourtant de ce débat que pourra naître une nouvelle démarche politique au sens plein du terme. Le contrat social à l'heure où la production, les services, la finance, mais aussi certaines catégories de travailleurs peuvent "faire sécession" ne découle plus d'un processus unique, médiatisé par l'Etat. Mais cela ne veut certainement pas dire que l'Etat ne doit plus jouer qu'un rôle mineur comme c'est le cas actuellement face à certaines offensives du Medef. Le conflit et la coopération doivent vivre à tous les niveaux de manière explicite appelant une nouvelle "démocratie sociale".

Car ce qui frappe le plus dans le débat sur l'Etat et sa modernisation depuis vingt ans, c'est le relatif effacement de la dimension anthropologique de l'Etat, au profit d'une vision fonctionnaliste où la puissance publique est avant tout l'in-

terface d'une organisation économico-sociale, plongée dans la compétitivité mondiale. Le vide citoyen ne risque-t-il pas dès lors d'être comblé, comme le disait P. Legendre, par des « *clientèles féodales politiques* » (14) ?

Réinventer la démocratie en France, suppose alors moins un nouveau tracé des frontières entre l'Etat et les acteurs sociaux, citoyens et économiques, qu'une transformation des pouvoirs dans tous les domaines. Et de ce point de vue il y a urgence à concevoir un Etat et des services publics efficaces permettant tout à la fois l'égalité d'accès à un certain nombre de biens et services indispensables et l'exercice d'une pleine citoyenneté moderne. Refuser leur privatisation n'est pas le signe d'un attachement à une logique passéiste mais plutôt l'indication que l'on veut construire les conditions d'une véritable autonomie des salariés et des citoyens.

Jean-Christophe Le Duigou

(14) P. Legendre, « Ce que nous appelons le droit », Le débat n° 74, mars-avril 1993.



## Bientôt privés de services publics ?

Regards Croisés sur l'Economie n° 2

### Partie 1 : Qu'est-ce qu'un service public ?

**Une notion équivoque...** *Les nouvelles frontières du service public*, Jacques Chevallier - *De l'indéfini à la fonctionnalité, réflexions actuelles sur la notion de service public*, Dorian Guinard

**...en mutation : les transformations historiques des services publics :** *Pour le public, avec le privé. La construction d'un modèle français de service public avant 1914*, Claire Lemerrier - *Les transformations des services publics français au XXe siècle : quelques repères*, Alain Chatriot

**La nouvelle donne européenne :** *Europe et service public*, Jean-Claude Boual - *Ouverture à la concurrence et service universel : avancées ou reculs du service public ?*, David Flacher et Hugues Jennequin

### Partie 2 : Services publics et marché : opposition ou complémentarité ?

**Privatisations et libéralisations : fondements, enjeux, bilan.** *La privatisation des services publics : fondements et enjeux*, Frédéric Marty - *Les ouvertures de capital des entreprises publiques*, Michel Durupty - *Trente ans de déréglementation : quel bilan ?*, Yves Crozet

**Le service public s'oppose-t-il au marché ?** *Service public et marché*, Yves Salesses - *L'eupéanisation du service public postal*, Pierre Bauby - *Le service public de l'éducation face à la logique marchande*, François Dubet

**Au-delà de l'opposition public-privé :** *La gestion mixte du service public*, Arnaud Voisin - *Encadré, déléguer, mais comment ? Les aléas de la concurrence pour le marché - Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales*, Natahlie Georges

### Partie 3 : Réformer les services publics

**Évaluer les services publics, une nécessité...** : *Évaluer les services publics : l'exemple de la santé*, Stéphane Le Boulter

**...pour mener des réformes d'envergure :** *Peut-on réformer l'État avec les méthodes du secteur privé ?*, André Barilari - *Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité*, Jean-Claude Barbier - *Personnels et usagers des services publics : des relations transformées ?*, Françoise Dreyfus

**Pour ou contre le service minimum ? :** *Service minimum : nos voisins l'ont instauré sans drame*, Elisabeth Auvillain