

# ÉTATS GÉNÉRAUX DU SERVICE PUBLIC

## Note de synthèse

**DOCUMENT DE TRAVAIL** (Août 2010)

*La présentation sous cette forme est un test destiné à vérifier si elle contribue à la concision et à la clarté*

# SOMMAIRE

- AVANT PROPOS
- SITUATION ACTUELLE
- PROSPECTIVE ET ENJEUX
- PROPOSITIONS
- POINTS A DÉBATTRE
- CONCLUSION

*Cette synthèse a été élaborée à partir des nombreuses contributions reçues des comités départementaux et des organisations nationales membres du Collectif d'animation.*

*Elle renvoie à 4 textes développant 4 problématiques:*

- ✓ *Le champ des SP*
- ✓ *La démocratisation*
- ✓ *Le financement*
- ✓ *Les agents*

# AVANT PROPOS

- **Le service public (SP) a pour objectifs** d'une part la satisfaction de besoins prioritaires des citoyens, concrétisés par des droits de premier rang (droits civiques, droits sociaux, droits économiques, droits environnementaux) et, d'autre part, la recherche de l'intérêt général, défini démocratiquement par les élus du peuple (justice, solidarité, efficacité), de tels objectifs ne pouvant qu'être indépendants des mécanismes du marché
- **Les missions** découlant de ces droits sont assurées par le SP ; elles doivent revêtir les caractéristiques suivantes : **égalité d'accès** à tous ceux qui souhaitent y prétendre, quelque soit le territoire, **continuité du service, sécurité physique et juridique** (stabilité et respect des règles), **transparence** (information), **neutralité** (laïcité), **mutabilité** (adaptabilité), **qualité des prestations** (arbitrage nécessaire entre qualité et coût)
- **Le champ d'action** des services publics doit correspondre à ces caractéristiques : services régaliens, services sociaux, services vitaux liés à des activités économiques, auxquelles il faut ajouter depuis peu les vecteurs influant sur l'environnement et le développement durable.
- **Le domaine des SP** peut concerner, non seulement les services régaliens et les services sociaux (enseignement, santé, sécurité sociale, aide familiale, services de l'emploi, logement social), mais aussi tout ce qui touche les activités économique-sociales vitales (transport public, énergie en réseau, eau et assainissement, traitement des déchets), auxquels on pourrait ajouter, au nom de l'adaptabilité, ce qui concerne l'environnement, le progrès technique (internet, haut débit, balistique) et le développement, longtemps imprévu, du secteur financier
- **Un débat qui s'est imposé comme stratégique**, car les SP sont au cœur des politiques économiques, sociales et environnementales
- **De nombreuses idées reçues instillées par la propagande libérale**: corporatisme des agents considérés comme des privilégiés, insuffisante modernisation, efficacité des privatisations, baisse de la qualité, ..., amenant à lutter sur deux fronts: La défense des travailleurs et la nécessaire démocratisation. **Globalement, une posture forcément défensive dans les luttes ou dans les débats.**
- **Et pourtant, dans les sondages, l'opinion publique plébiscite les entreprises de services publics**, loin devant toutes les autres institutions publiques.

A la fois se nourrissant des luttes actuelles, et des besoins exprimés par les usagers, **les États Généraux du Service Public** se proposent d'une part de remettre à plat le concept même de service public et d'autre part de faire des propositions novatrices pour l'avenir.

# LA SITUATION ACTUELLE

- **La mondialisation néolibérale souhaite élargir au maximum le champ des services soumis à concurrence**, via les acteurs que sont: Les entreprises multinationales de services, le FMI, l'OMC et l'AGCS, l'Union Européenne et la directive services. Cette politique est relayée avec vigueur par le gouvernement français
- **L'échelle nationale reste l'échelle stratégique**. C'est à son niveau que se sont formés les services publics et que s'élabore la politique des services publics. Mais l'Union Européenne est devenue l'élément moteur dans l'évolution des politiques publiques. Les directives européennes rythment la restructuration des secteurs et des entreprises. Dans les faits, pour l'exercice des services publics, l'échelle locale s'est imposée comme une des plus pertinentes. C'est l'échelle de la démocratie de proximité, celle où il paraît le plus logique de combiner le rapport entre population et territoire.
- **L'Etat français s'efforce au nom de l'efficacité de réduire le champ des services publics**, de privatiser des secteurs entiers, d'accentuer les transferts vers l'échelon local sans transférer les moyens correspondants; au nom de la modernité, il fait prévaloir les critères de gestion du privé dans les entreprises publiques, remet en cause le statut des agents et réduit les effectifs pour raison affichée de productivité. **D'où une baisse de la qualité et un renchérissement des coûts du service**. Cette politique est plus accentuée dans les secteurs où la concurrence privée est forte : Énergie, santé, communication, services à la personne, ...
- **Les usagers des services publics sont au centre du débat**. Ils sont systématiquement mis en avant pour exprimer la colère des usagers dès qu'il y a une grève ou quelque chose qui ne marche pas. La bataille pour la libéralisation se fait au nom du consommateur à qui on promet pêle-mêle des réductions de tarif, une meilleure qualité de service, moins de bureaucratie pour l'utilisateur et plus d'amabilité pour le client. Mais il se trouve que le citoyen français est de moins en moins sensible aux arguments déployés et reste attaché aux services publics, même s'il attend des améliorations.
- **Les mouvements de lutte et de résistance qui se manifestent sont de plusieurs ordres:**
  - Sociaux pour les conditions de travail ou pour stopper la dégradation et la privatisation du SP dans plusieurs secteurs; mouvements de lutte contre les exclusions pour l'égalité d'accès et l'application des droits (logement, justice, éducation, ...); mouvements de solidarité internationale qui condamnent les dégâts, sociaux, écologiques et démocratiques, des grands projets portés par les firmes multinationales et soutenus par les institutions multilatérales, et ayant élargi leur critique à la crise de la dette; mouvements écologistes pour l'eau, l'énergie, et tout ce qui touche au mode de vie. Remarquons une relative discrétion des mouvements de consommateurs. Mais ces mouvements, malgré des succès partiels, ne parviennent pas à endiguer la tendance lourde à l'œuvre, du fait de l'importance des moyens utilisés pour en montrer la pertinence., et sans doute de l'absence de convergence et de force de conviction des mouvements de résistance

# PROSPECTIVE ET ENJEUX (1)

- **Un certain nombre de défis à relever obligent le secteur public à réévaluer son rôle dans la prestation de services publics.** Ces défis sont :
  - le changement des profils démographiques et l'augmentation des attentes des clients vis-à-vis du secteur public ;
  - le fait que les citoyens et les utilisateurs soient plus conscients de leurs droits (en raison de l'influence croissante des médias et des mouvements sociaux) et qu'ils demandent plus de responsabilité et de transparence ;
  - les contraintes budgétaires auxquelles doit faire face un secteur public déjà sous pression, l'augmentation des impôts n'étant souvent plus un recours envisageable ;
  - la concurrence mondiale entre les différents pays (développés et en développement) pour attirer les investissements, renforcée par le fait que la réforme du secteur public constitue aujourd'hui une priorité pour la plupart des gouvernements ;
  - une exigence démocratique enfin, corollaire du consentement à l'impôt.
- **Le domaine des SP** peut concerner, non seulement les services régaliens et les services sociaux (enseignement, santé, sécurité sociale, aide familiale, services de l'emploi, logement social), mais aussi tout ce qui touche les activités economico-sociales vitales (transport public, énergie en réseau, eau et assainissement, traitement des déchets), auxquels on pourrait ajouter, au nom de l'adaptabilité, ce qui concerne l'environnement, le progrès technique (internet, haut débit, ...), l'information et le développement, longtemps imprévu, du secteur financier. La définition du périmètre, même si on a tenté de la rationaliser par des critères, reste essentiellement politique.
- Une caractéristique essentielle tient au fait qu'il existe dans de nombreux domaines **des besoins individuels ou collectifs qui ne sauraient relever de l'économie de marché**, parce qu'il revient à la puissance publique de définir les orientations de la production et les mécanismes de tarification et de répartition, et de satisfaire une demande non solvable. Il s'agit pour plusieurs économistes d'une logique économique différente à la fois de l'économie de marché et de l'économie administrée, « **l'économie des besoins** ».
- **Le choix d'un niveau d'exercice pertinent:** Dans un régime démocratique, le service public a vocation à être placé, au nom de la volonté populaire, sous l'égide directe ou indirecte des autorités publiques élues les mieux placées pour les exercer efficacement, d'après le principe de subsidiarité. A l'origine, on avait le choix entre *l'Etat et les autorités locales*. Maintenant, deux autres niveaux se surajoutent: *La Région et l'Union Européenne*.
- **Le choix des moyens et outils pour assurer ce service:** La régie, l'appel à un outil de statut public ou d'économie mixte, la S.A. à capital public, La délégation de service public, la partenariat public-privé, le recours à l'économie sociale et solidaire. En dehors des objectifs politiques de la maîtrise d'ouvrage publique, il faut déterminer dans chaque dispositif la place et le rôle des usagers et des agents

# PROSPECTIVE ET ENJEUX (2)

- **Le financement : les finances publiques sont sous le coup de mesures qui réduisent considérablement les capacités de financement des services publics:**
  - D'abord, une politique de réduction de la pression fiscale sur les revenus élevés qui diminue les marges d'intervention sans aucun retour financier établi
  - L'ensemble de la fonction publique est percuté de plein fouet par la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet 2007. Déclinisme du discours néolibéral qui s'est fait de plus en plus pressant, elle a conduit pour chaque ministère de l'Etat à des audits et des réorganisations avec, comme leitmotiv, l'objectif officiel affiché que les administrations doivent être plus efficaces et doivent rendre de meilleurs services. Mais derrière cet affichage d'exigence de qualité, servi par le discours de nécessité d'une diminution drastique de la dépense publique (et aggravé aujourd'hui par le plan de rigueur récemment annoncé) se cache une toute autre réalité : celle d'une volonté politique d'un service public à minima, qui coûte moins cher, qui fonctionne avec moins de fonctionnaires et qui laisse surtout au fur et à mesure des pans entiers de l'action publique « glisser » vers le secteur privé, tout en dégradant la qualité des missions remplies par les fonctionnaires.
  - La fusion des administrations des Impôts et de la Comptabilité publique (Trésoreries) s'est traduite par un plan social de plus de 70 000 emplois sur 130 000, la disparition de nombreux centres des impôts et de trésoreries et l'affaiblissement des capacités de contrôle de l'administration fiscale, porte ouverte pour la croissance des profits financiers des entreprises et l'accumulation de fortunes.

Cette politique a accéléré le recours au secteur privé et le passage à l'économie de marché pour ces services

- **Démocratie et citoyenneté:**

**L'appropriation sociale** ne saurait se réduire à un transfert juridique de propriété à l'État ou une collectivité publique. Elle **doit s'accompagner d'une extension de la démocratie** : droits donnés aux travailleurs pour intervenir dans la gestion ; moyen d'expression des aspirations des citoyens, définition des missions et des orientations des services, entreprises et organismes concernés par le débat des assemblées compétentes (nationale, régionale, départementale, municipale), etc. Il s'agit aussi de donner aux citoyen(ne)s -usager(e)s, salarié(e)s, élu(e)s- de nouveaux droits pour exercer une démocratie effective avec pour objectifs : - une véritable égalité dans l'accès à ces services et leur plein usage, sur tout le territoire, - la garantie de leur qualité et de leur efficacité, - une vraie collégialité dans les décisions et la fixation des tarifs

- **Désormais l'Union Européenne (UE) joue un rôle législatif très actif, tout particulièrement pour les SP des télécoms, de l'énergie, des transports collectifs, de la poste, au point qu'elle se substitue progressivement à l'Etat dans ce rôle de législateur**, édictant des directives qui assurent la régulation et l'évaluation de ces services, laissant à l'Etat le soin d'en assurer avec plus ou moins de latitude la transposition dans le droit national. Il est probable qu'elle parviendra dans le futur à assurer directement la gestion de certains services publics d'importance européenne (à commencer par les transport et l'énergie), comme elle le fait déjà à propos de l'aérospatiale (Galileo). Mais l'UE a adopté la notion anglo-saxonne de Service d'Intérêt économique général (SIEG) et ne se résout pas à intégrer la concept de Service Public. Pourtant, les comparaisons européennes font apparaître des facteurs d'unité qui coexistent avec des facteurs de diversité, sectoriels et nationaux. C'est de **cette combinaison, tension, entrecroc de ces trois tendances – sectorielle, nationale et processus d'européanisation – que résulte la situation actuelle des SIG dans l'Union européenne et son évolution possible.**

# QUELQUES PROPOSITIONS A SOUMETTRE AUX ÉTATS GÉNÉRAUX

- **La refondation des services publics repose sur des orientations qu'il convient de préciser à partir de la prise de conscience, dans chaque société et au niveau mondial, de l'impasse portée par le modèle néolibéral de l'ajustement structurel:**
  1. réguler l'économie et les échanges à partir du respect des droits, des droits civils et politiques autant que des droits économiques, sociaux et culturels.
  2. mettre l'accent sur la satisfaction des besoins fondamentaux. Le développement ne se réduit pas à la croissance
  3. Fonder les services publics sur le principe de l'égalité d'accès pour tous aux droits fondamentaux, et donc ne pas subordonner, dans les politiques économiques, l'égalité et la lutte contre les discriminations à la croissance
  4. mettre la redistribution au cœur des politiques sociales
  5. promouvoir la démocratisation des services publics
  6. donner la priorité aux services publics locaux, à travers les collectivités locales qui peuvent être le niveau pertinent de la cohésion territoriale et de la démocratie de proximité.
  7. construire un modèle européen de services publics
- **une plate-forme d'action pour la refondation des services publics fondée sur l'égalité d'accès des citoyens aux services publics:**
  - L'évaluation par une commission parlementaire, avec un débat public et contradictoire, des effets des politiques de libéralisation et de privatisation des entreprises de services publics ;
  - La définition par les mouvements sociaux européens d'un modèle européen de services publics, fondé sur le principe d'égalité d'accès, le renforcement du lien social, l'équipement équilibré du territoire, le développement du marché intérieur, le respect de l'environnement, la redistribution sociale ;
  - La priorité donnée, dans les politiques locales, à l'égalité d'accès aux services publics pour tous les résidents et le développement de coalitions locales citoyennes, autour de la garantie d'accès aux droits essentiels, comprenant les institutions démocratiques locales, les associations citoyennes et les acteurs économiques locaux ;
  - Le renforcement des instances de régulation publique et leur contrôle par les instances parlementaires et citoyennes ;
  - La démocratisation des services publics, au niveau des instances de régulation, des entreprises de services publics et des collectivités locales en organisant la représentation des usagers, des travailleurs des services publics, des collectivités locales ;
  - La participation aux campagnes menées pour demander au gouvernement français et à l'Union Européenne de refuser de ratifier l'AGCS et pour remettre en cause les dispositions de l'OMC attentatoires à l'égalité d'accès aux services publics ;
  - La participation aux campagnes menées pour s'opposer aux privatisations des services publics imposées par les institutions internationales, la « sanctuarisation » des dépenses de santé et d'éducation et l'affectation de 30 % au moins de l'Aide Publique au Développement au financement des services de base et à leur accessibilité au niveau local ;
  - La mise en œuvre au niveau européen de la taxation des transactions financières à court terme et l'utilisation des fonds recueillis pour financer les services de base.
- **La mise en œuvre de cette plate forme exige en parallèle d'importantes réformes touchant les fonctions publiques, tant dans les statuts, les rémunérations et les conditions de travail que dans les formations la valorisation des compétences**

# ÉLÉMENTS DE DÉBAT

## Des points controversés

- L'importance de l'élargissement du champ du SP
- La gratuité de certains services publics
- L'Intérêt du guichet unique
- Le rôle du secteur privé dans la fourniture des services et la pertinence des délégations de services publics (DSP)
- A quel niveau renforcer l'ingénierie publique: National ou local?

## Des innovations à promouvoir

- La création de réseaux territoriaux rassemblant collectivités, organismes sociaux, ..., afin de mutualiser les améliorations à apporter aux services publics
- La création d'un institut national et d'instituts régionaux pour l'innovation dans les services publics rassemblant institutions, usagers et agents, disposant de fonds d'intervention

# EN GUISE DE CONCLUSION

- LA POLITIQUE LIBÉRALE ACTUELLE DE RATIONALISATION DE LA DÉLIVRANCE DES SERVICES ET DE SOUMISSION AUX LOIS DES MARCHES CONDUIT A UNE IMPASSE TRAGIQUE POUR LES PLUS FAIBLES ET A UN ACCROISSEMENT DES INÉGALITÉS. ELLE DOIT ÊTRE REMISE EN CAUSE
- UN LARGE DÉBAT NÉCESSAIRE A ENGAGER SUR UNE OPTION DE SOCIÉTÉ. IL IMPLIQUE LE MONDE POLITIQUE, MAIS AUSSI LES SYNDICATS ET LES ASSOCIATIONS DE TOUS TYPES
- IL FAUT DANS L'IMMEDIAT FAIRE CONVERGER DES LUTTES SECTORIELLES ET EN VALORISER LES REVENDICATIONS ET LES PERSPECTIVES COMMUNES
- MAIS IL FAUT AUSSI SORTIR DES POSTURES DÉFENSIVES POUR REFONDER DANS LA DURÉE UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL DU SERVICE PUBLIC FRANÇAIS ET SI POSSIBLE EUROPÉEN REPOSANT A LA FOIS SUR LES ACQUIS DE L'HISTOIRE, MAIS AUSSI SUR LES NOUVEAUX DÉFIS A RELEVER