forum

la revue théorique de FO

THEME

où va le service public?

CONTRIBUTIONS

Emmanuel Todd, Jacques Chevallier,
Alain Rey, Luc Rouban,
François Athané, André Grimaldi
Vincent de Gaulejac, Jean-Paul Delevoye
Gilles Raveaud, Pierre Bauby,
Jacques Cotta, Serge Vallemont

avec la participation de...

Yasmina Khadra, Didier Wampas, Charlotte Valandrey,
Didier Porte, Raymond Domenech, Christian Rauth,
Jean Teulé, Cypora Petitjean-Cerf, Élise Fischer
et Tahar Ben Jelloun

octobre 2011

numéro 1

Forum [fɔʀɔm] nom masculin

ÉTYM. 1757 ; mot lat. «place publique» => for, fur. Famille étymologique => hors.

1. ANTIQ. ROM. Place du marché • SPÉCIALT Place où se tenaient les assemblées du peuple et où se discutaient les affaires publiques (comme en Grèce l'agora). *Le forum romain. Les forums impériaux.*

2. FIG. ET LITTÉR. Lieu où se discutent les affaires publiques. *L'éloquence du forum*. => **prétoire, tribune**.

3. (1955) Réunion où l'on débat d'un sujet. => **colloque, symposium**. *Organiser un forum sur l'art*.

4. INFORM. Espace virtuel consacré à l'échange de messages écrits, aux discussions sur un thème, en temps différé entre utilisateurs d'un réseau télématique. Recommandation officielle pour remplacer l'anglic. *newsgroup*. *La FAQ d'un forum*.

(source: Le Petit Robert)

forum

www.revueforum.fr

Forum n°1, octobre 2011. Où va le service public?
www.revueforum.fr
Revue théorique éditée par la Confédération Force Ouvrière
141, avenue du Maine 75014 Paris - 01 40 52 82 00

Directeur de la publication: Jean-Claude Mailly, rédacteur en chef: David Rousset
Relations presse: Jean-Luc Gironde, réalisation: Patricia Le Callennec, révision: Marie-Pierre Hamon
Impression: RPN, Livry-Gargan
Remerciements: Cristelle Gillard, Emmanuelle Friedmann, Amélie Guilbaud, Pascale Rubin et Frédérique Portel
Dépôt légal: octobre 2011 - Commission paritaire en cours - ISSN en cours - Prix au numéro: 15,00 €

par Jean-Claude Mailly
Secrétaire général de Force Ouvrière

Vous avez entre les mains le premier numéro de *Forum*, la revue théorique de Force Ouvrière. Nous avons voulu une revue thématique, pluridisciplinaire et ouverte.

Thématique. En consacrant ce numéro au service public, nous voulons marquer notre attachement aux principes républicains de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité.
Comme le précise la Constitution, la République est aussi sociale. Cette république sociale, pour Force Ouvrière, repose sur trois piliers: le service public, la protection sociale collective et, en matière de négociation, conventions collectives et statuts, la hiérarchie des normes.

Edito

Que l'un de ces piliers soit menacé et c'est tout l'édifice qui risque de s'écrouler. Or, ces trois piliers sont aujourd'hui quelque peu sapés. C'est le cas avec le service public, objet de ce numéro, où la mise en œuvre de la RGPP et de la loi HPST pour l'hôpital conduit non seulement à des suppressions massives de postes, mais aussi à la disparition de missions de service public préjudiciable à l'ensemble des usagers et citoyens, que l'on veut de plus en plus considérer comme des clients.
C'est vrai dans tous les domaines, comme en témoigne le livre noir de la RGPP que nous avons rendu public et qui figure sur le site internet de la confédération, régulièrement mis à jour.
Décidée pour des raisons d'affichage de réduction des dépenses publiques, afin de satisfaire les marchés financiers et leurs vigies, les agences de notation, la RGPP s'est faite en catimini, sans concertation.
Elle est socialement, économiquement et du point de vue républicain destructrice.
Alors que toute réforme de l'État et des services publics nécessiterait un débat préalable sur leur rôle et leurs missions, ce débat, bien que promis par le président de la République, a été délibérément refusé.
Nous sommes là face à des enjeux majeurs qui renvoient à notre histoire, à notre présent et à notre futur. Ils touchent à la déréglementation de la construction européenne, à la politique économique, budgétaire et fiscale menée. Ces questions sont d'autant plus essentielles que face à une crise systémique, toute sortie de crise impose de traiter l'ensemble de ces questions.

Pluridisciplinaire. Pour toutes ces raisons, nous avons voulu traiter la question des services publics sous différentes approches: économique, républicaine, sociologique, historique et philosophique, notamment.
Nous considérons, en effet, que la spécialisation sans vision d'ensemble, sans mise en perspective et en cohérence, est réductrice. Elle est source de perte de sens et de visibilité.
C'est d'ailleurs une tendance lourde en France où, par exemple, le Commissariat au Plan, avec son approche transversale, a été abandonné au profit de nombreux lieux épars à vocation spécialisée (COR, CAE, CAS, etc.).

Ouverte. L'appel à des contributions extérieures à Force Ouvrière est une des caractéristiques fortes de *Forum*.

Je remercie ici tous ceux qui, sans hésitation, ont répondu à nos sollicitations et ont contribué à ce numéro en exprimant leur opinion personnelle.
Les convictions ne sont pas absentes, comme il se doit, elles alimentent le débat indispensable pour s'éloigner du diktat du court terme et poser les vrais enjeux.
Il appartient ensuite à chacun de se forger sa propre opinion.

forum

Sommaire

tribune

p. 6 La dette publique est un mécanisme d'exploitation financière des biens publics, entretien avec Emmanuel Todd

agora

p. 16 Le service public en six questions, par Jacques Chevallier

p. 26 De l'usager au client: la dérive, par Alain Rey

p. 38 Évaluation et valeur dans les services publics, par François Athané

p. 46 Le financement des hôpitaux: un choix politique, par André Grimaldi

p. 62 Malaise dans les institutions publiques, par Vincent de Gaulejac

p. 70 Déshumanisation du service public, par Jean-Paul Delevoye

p. 84 Le service public à la française est-il «eurocompatible»?, par Pierre Bauby

p. 92 Services publics menacés, République en danger!, par Jacques Cotta

p. 100 Les évolutions de la fonction publique française: 1983-2007, d'une rupture à l'autre, par André Vallemont

amphithéâtre

p. 30 Le rôle premier des fonctionnaires est de garantir l'effectivité de l'État de droit, entretien avec Luc Rouban

p. 74 La libéralisation des services publics, entretien avec Gilles Raveaud

forum ◆◆◆

p. 106 Paroles d'usagers: vive le service public!

Yasmina Khadra

Didier Wampas

Charlotte Valandrey

Didier Porte

Raymond Domenech

Christian Rauth

Jean Teulé

Cypora Petitjean-Cerf

Élise Fischer

Tahar Ben Jelloun

Emmanuel Todd
Démographe, historien

La dette publique est un mécanisme d'exploitation financière des biens publics

Que vous inspire, aujourd'hui, l'état des services publics en France?

Je pense que le débat sur les services publics va changer parce qu'il entre dans une phase nouvelle. Les gens vont comprendre que la grande campagne de réduction des déficits publics ne va pas se faire par l'augmentation des impôts, mais par la diminution des dépenses. Et la diminution des dépenses, c'est la contraction des services publics. Les gens vont comprendre que la réduction du nombre des fonctionnaires constitue, en fait, une partie importante de la baisse de leur niveau de vie. Quand ils vont prendre conscience que la contraction des biens et des services mis à leur disposition par les hôpitaux, que la contraction du nombre de professeurs, d'enseignants et de bien d'autres choses encore, se traduit par la contraction de leur niveau de vie, le débat va un peu changer de nature.

Jusqu'à présent, on avait des libres-échangistes, des ultralibéraux ou des socio-libéraux qui nous soutenaient que le capitalisme actuel fait, certes, monter les inégalités mais qu'il demeure somme toute bénéfique pour tous, notamment avec un zeste de redistribution pour que tout le monde soit vraiment encore plus gagnant. Là, nous sommes en train d'entrer dans une phase tout à fait nouvelle, celle où cette pseudo-théorie économique s'avère totalement démentie par les faits, où la pression par les salaires extérieurs, par les délocalisations, devient telle que le niveau de vie de la grande partie de la population commence à baisser.
Simplement, cette baisse s'opère par plaques et les différents indicateurs qui permettent de la mesurer sont encore trop éparpillés, voire inadéquats: les critères du fameux panier de la ménagère sont compliqués et confus; on se focalise souvent sur le salaire moyen, alors qu'il faudrait davantage prendre en compte le salaire médian parce qu'il constitue une photographie plus fidèle de la réalité sociale.

En fait, la baisse du niveau de vie n'est pas seulement une question de stagnation du pouvoir d'achat, mais se mesure aussi à l'aune de l'environnement dans lequel on vit?

Regardez ce qu'est la vie quotidienne d'un Français ordinaire. Un Français ordinaire a ou aura des enfants, il va les faire garder en crèche, les mettre à la maternelle puis à l'école primaire, etc. Tout cela constitue des dépenses prises en charge par la collectivité, auxquelles il n'aura pas à faire face. En fait, en termes de dépenses effectives ou de dépenses que l'on n'a pas à faire, le système français d'enseignement constitue une partie très importante de notre revenu effectif. L'une des façons dont les démographes expliquent le taux élevé de fécondité qui nous distingue de tous les pays d'Europe (deux enfants par Française) tient essentiellement à l'accueil en maternelle. Or, ce nombre d'enfants par femme est ce qui nous permet d'affirmer que la France va exister dans la génération suivante. Et il en va de même pour la santé, pour l'hôpital.
En fait, ce n'est pas parce que des biens ne sont pas fournis sur le marché que ce ne sont pas des biens réels.
Les gens ordinaires, ceux qui ont un travail, un revenu qui stagne ou qui baisse légèrement vont se rendre compte que la contraction de la dépense de l'État et du service public se traduit par une baisse de leur niveau de vie. En fait, cela prendra souvent l'aspect d'une baisse de la qualité de la vie: des écoles surchargées par les fermetures de classes et les suppressions de postes d'enseignants, des hôpitaux au bord de l'asphyxie qui ne parviennent plus à fonctionner convenablement… tout cela fait partie de la baisse du niveau de vie.
Mais nous n'en sommes qu'au tout début. Pour le moment, on ne peut rien dire de tragique sur la situation sanitaire ou démographique de la France; en revanche, il faut regarder avec intérêt ce qui se passe aux États-Unis, censés être l'eldorado des libéraux. Les États-Unis ont commencé à enregistrer, à diverses périodes, des hausses de la mortalité infantile et des baisses d'espérance de vie; en fait, les États-Unis sont déjà confrontés à des problèmes de santé liés au libéralisme. En France, on n'y est pas encore, on est au point d'inflexion et les dégâts de tout cela n'apparaîtront complètement que dans dix à trente ans. Mais on peut encore arrêter la dérive.

Biographie

Emmanuel Todd est démographe, historien et essayiste français. Il est diplômé de Institut d'études politiques de Paris et docteur en histoire de l'université de Cambridge. Ingénieur de recherche à l'INED (Institut national d'études démographiques), ses travaux et recherches portent notamment sur l'analyse du fonctionnement et des évolutions de nos sociétés de manière globale. Sa thèse principale est que de nombreux phénomènes socio-politiques et économiques sont générés en fonction de déterminants tels que des facteurs démographiques et anthropologiques. Il effectue également des recherches pour tenter d'expliquer les systèmes familiaux dans le monde.

Il est l'auteur, notamment, de *Après l'Empire: essai sur la décomposition du système américain* (Paris, Gallimard, 2002) et *Après la démocratie* (Paris, Gallimard, 2008).

La remise en cause des services publics a souvent pris la forme d'attaques contre les agents publics, censés être pléthoriques et peu productifs.
D'abord, ça n'a jamais été vrai. Je suis fonctionnaire, donc je le sais très bien. L'une des choses que l'on constate lorsque l'on est dans la fonction publique, c'est que beaucoup de gens y travaillent énormément, ne comptent pas leurs heures, s'investissent dans leur mission parce qu'ils sont dans une autre logique que celle du marché. Il est totalement faux de croire que les agents publics ne travaillent que pour leur salaire.

Cette diminution des moyens alloués aux services publics intervient dans un contexte où la crise économique rend pourtant leur existence encore plus nécessaire. Comment expliquez-vous cet aveuglement de la part de l'État, censé représenter l'intérêt général?
Quand on analyse l'État, il y a toujours une difficulté qui tient à son caractère multiple, à cette sorte de bi-fonctionnalité, d'ambivalence fondamentale de l'État. Dans la réalité, l'État est tout à la fois l'expression de l'intérêt général, mais aussi l'agent de domination d'une classe sur une autre ou plutôt un point d'équilibre du rapport de force entre classes.
C'est la raison pour laquelle, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France était dotée d'un État qui collait au plus près à sa fonction d'intérêt général, quelle que soit la couleur politique du gouvernement en place. Or, aujourd'hui, l'État redevient beaucoup plus fortement qu'avant un État de classe. Cela s'est particulièrement vu depuis l'irruption de la crise économique de 2008. On a vu alors des gouvernements s'agiter pour éviter l'effondrement des systèmes bancaires, pour relancer un peu la demande effective dans un contexte d'effondrement de la demande mondiale, et donc beaucoup en ont conclu au grand retour de l'État et de l'économiste anglais Keynes. Terrible contresens! Pour Keynes, l'intervention de l'État visait à assurer l'équilibre général dans l'économie en regonflant la demande effective des pauvres ou des gens défavorisés. L'État agissait alors dans le sens de l'intérêt général et il pensait, en gros, que l'intérêt général passait par l'intérêt des masses ouvrières.

« Aujourd'hui, l'État s'est mis au service des banques et des riches sans contrepartie. »

Ce n'est plus le cas aujourd'hui?
À quoi assiste-t-on aujourd'hui? À un État qui a agi pour éviter l'effondrement du système, mais qui s'est mis au service des banques et des riches, sans contrepartie, en leur garantissant que leurs intérêts seraient pris en compte. La cause est entendue: plus personne ne croit sérieusement à l'efficacité du libéralisme économique; l'État doit intervenir. Mais cette intervention se fait prioritairement au service des riches! C'est ainsi démontré par James Galbraith, un économiste américain qui a écrit *L'État prédateur* –un livre magistral que je recommande à tout le monde–, dans lequel il explique comment les États-Unis d'aujourd'hui sont tombés sous la coupe d'une «classe prédatrice», financièrement aisée et qui contrôle le gouvernement.

Il faut absolument percer, dévoiler la nature de classe de l'État qui est en train d'apparaître et le type de gestion qui va avec. Par exemple, le véritable enjeu du débat sur la dette est en fait assez clair: la fraction du budget de l'État consacrée au service de la dette n'est rien d'autre que la fraction du budget de l'État consacrée au service des riches. Il s'agit de redonner encore plus d'argent à ceux qui en ont déjà trop, qui possèdent des titres, des emprunts d'État et auxquels il faut servir un intérêt. La dette publique, censée plomber les comptes de l'État, fait pleinement partie d'un mécanisme d'exploitation financière des biens publics par les classes supérieures, au même titre que les privatisations ou la vente des bâtiments de l'État.

La création de la Banque centrale européenne obéit-elle à la même logique?
C'est une erreur de croire que la Banque centrale européenne (BCE) n'est pas l'État car les fonctions monétaires d'une banque centrale sont des fonctions d'État, tout comme ses décisions, son fonctionnement et même sa création. Dans le cas de la BCE, il s'est agi de mettre en place une structure dite indépendante –comprenez indépendante de la souveraineté populaire–, sous domination allemande, dont la mission est de protéger l'argent des riches, notamment en combattant l'inflation.

Je le dis clairement: je ne suis pas marxiste. J'ai toujours affirmé que le développement économique dépendait surtout de l'élévation autonome du niveau éducatif consécutive aux révolutions religieuses du XVIe siècle. J'ai toujours été une sorte d'hégélien empirique, mettant l'esprit humain au-dessus de l'économie, en me disant que celle-ci n'était que la projection, dans le domaine de la production, des progrès de l'intelligence humaine. Dans mes modèles, j'essaye d'expliquer que les idéologies politiques sont aussi le produit de déterminants familiaux sous-jacents, ce qui n'est guère marxiste.
Et pourtant, je ne peux que constater que l'observation attentive du système économico-politique français et de ses déterminants culturels et

L'économie est la projection, dans le domaine de la production, des progrès de l'intelligence humaine.

anthropologiques redonne toute son utilité à l'analyse marxiste en termes de rapports de force, de classes et d'exploitation.

Vous êtes partisan d'un protectionnisme au niveau européen, ce qui n'est pas vraiment un raisonnement marxiste…

Effectivement, l'une des bêtes noires de Marx, c'était Friedrich List, le grand théoricien du protectionnisme. Le protectionnisme consiste à prendre un espace défini –national ou plurinational– dans lequel, finalement, tout le monde est protégé; même si le protectionnisme a des effets différentiels sur les groupes sociaux car il favorise avant tout les ingénieurs, les ouvriers par rapport aux financiers. Dans le protectionnisme, sont présentes les notions de territoire et de solidarité des classes, ce qui s'oppose à l'idée que la lutte des classes est la chose fondamentale. En fait, le protectionnisme met le groupe, au sens national, au-dessus des classes avec, implicitement, l'idée de réconciliation de toutes les classes et de tous les groupes sociaux. À l'exception de l'oligarchie financière, qui a tout à y perdre.

« Le protectionnisme met le groupe au-dessus des classes, avec l'idée de réconciliation de toutes les classes et de tous les groupes sociaux. »

On associe souvent le protectionnisme avec l'idéologie de la préférence nationale chère à l'extrême-droite.

C'est un mauvais procès, qui découle d'un amalgame malhonnête, et ceux qui s'y livrent ne sont souvent pas dénués d'arrière-pensées. Mais l'essentiel est ailleurs. L'extrême-droite ne peut pas soutenir sérieusement l'idée protectionniste pour au moins deux bonnes raisons. Tout d'abord, si le protectionnisme protège globalement la quasi-totalité de la collectivité (sauf le monde de la finance et de la rente), ceux qui sont aujourd'hui tout en bas de l'échelle sociale, les ouvriers à bas salaires ou les gens qui ont des difficultés économiques, en seraient les premiers bénéficiaires. À commencer par les enfants d'immigrés qui sont, hélas, omniprésents dans les fonctions à bas salaire.

De surcroît, la mise en place du protectionnisme dans un espace délimité se traduirait par une élévation des revenus de l'ensemble de la société et cette opposition absurde entre Français d'origine étrangère et Français d'origine française plus ancienne serait comme abolie, puisque les deux seraient protégés ensemble.

En fait, les idéologies xénophobes prospèrent précisément grâce au libre-échange, qui est une logique de la mise en concurrence de tous avec tous. Loin du discours dominant selon lequel il signifierait la paix et le doux commerce entre nations, le libre-échange se caractérise au contraire par la guerre économique à tous les niveaux. Les grosses puissances économiques s'affrontent aux petites mais aussi entre elles et cette logique de concurrence se propage à tous les niveaux. Ainsi, l'Europe cherche tant bien que mal à tirer son épingle du jeu au niveau mondial, mais connaît aussi, en son sein, une division entre États membres et une résurgence des oppositions entre nations. Et celles-ci sont également traversées par des oppositions entre les groupes sociaux qui les composent.

Par exemple, l'idéologie libérale va stigmatiser les fonctionnaires, censés bénéficier d'un emploi à vie et ainsi être protégés des aléas du marché; elle va instaurer un clivage entre les fonctionnaires et le reste de la population. Or, la proposition protectionniste, parce qu'elle met en place, au niveau des frontières, des mesures protectrices qui bénéficient à tous, fait tomber cette opposition entre privé et public. Elle vise à recréer un espace protégé dans lequel les salaires des ouvriers, des employés et des classes moyennes du secteur privé augmenteront et dans lequel la fonction publique ne sera pas perçue comme une sorte de corps étranger privilégié, mais simplement comme une partie de la totalité sociale.

« L'idéologie libérale stigmatise les fonctionnaires, censés bénéficier d'un emploi à vie et être protégés des aléas du marché. Elle instaure un clivage entre eux et le reste de la population. »

Comment analysez-vous la façon dont est posé le débat sur les grandes options économiques?

Avec plusieurs économistes, nous avons fait réaliser un sondage qui met en lumière le fait que 80% des Français sont favorables à la mise en place d'un protectionnisme au niveau européen et qu'ils sont même 57% à le souhaiter sur le plan national, si l'Europe reste inerte. L'enquête d'opinion comportait également des questions sur les grands enjeux économiques actuels. Par exemple, les personnes interrogées ont parfaitement compris les mécanismes de la mondialisation, les délocalisations, la pression sur les salaires et la contraction de la demande globale qui en découlent.

Mais au fur et à mesure que l'on quitte la sphère de la production réelle pour aborder les problèmes monétaires, bancaires, ceux relatifs à la création de monnaie ou aux taux d'intérêt, le degré de compréhension diminue. C'est clairement le cas pour ce qui est du débat sur la dette publique: il y a une confusion entre le budget de l'État et le budget privé d'un ménage et la plupart des gens ignorent qu'un État –contrairement à un ménage– peut créer de la monnaie (à condition qu'il décide de récupérer cette prérogative, bien sûr), que les banques, simplement en prêtant de l'argent,

créent aussi de la monnaie. S'ensuivent tout un tas de croyances qui posent quand même question. En matière d'inflation, la plupart des gens pensent qu'avoir une monnaie qui perd un peu de sa valeur chaque année est un problème, et ceux qui soutiennent le contraire risquent d'être perçus comme un peu loufoques. Mais ils oublient qu'à l'époque où l'inflation était forte, durant les Trente Glorieuses, ils vivaient beaucoup mieux, ne serait-ce que parce que l'inflation grignotait leurs emprunts et leurs dettes. Les principaux bénéficiaires de l'inflation sont les emprunteurs et les premières victimes sont ceux qui vivent de leurs rentes. Voilà pourquoi Keynes disait que l'inflation était «l'euthanasie des rentiers», et ce n'est pas un hasard si les statuts de la Banque centrale européenne lui assignent pour objectif la lutte contre l'inflation…

Cette difficulté d'appréhension s'explique-t-elle en fonction du niveau social?

Absolument pas. Beaucoup de gouvernants, y compris parmi ceux qui ont été ministres de l'Économie et des Finances, ne maîtrisent pas les mécanismes monétaires et se contentent de reprendre les fiches préparées par leurs services. Dans le même registre, je pense que Jean-Claude Trichet, par exemple, a une vision extrêmement limitée de l'économie et de ses marges de manœuvre –ce qui le réduit au rôle d'idiot utile. Les hauts fonctionnaires de Bercy utilisent le théorème du bocal de cornichons: selon eux, tout corps étranger plongé dans un bocal de cornichons finira, tôt ou tard, par devenir lui-même un cornichon; ce n'est qu'une question de temps. En langage décodé, cela signifie que n'importe quelle personne qui se retrouve nommée ministre du Budget ou de l'Économie, quelle que soit sa conception politique, finira par épouser la pensée dominante, celle véhiculée par la haute administration qui dirige, de fait, le ministère. La métaphore me plaît d'autant plus qu'elle implique que les hauts fonctionnaires de Bercy sont des cornichons qui dirigent sans comprendre et qui sont donc, eux-mêmes, dominés!

Le ministre du Budget ou de l'Économie, quelle que soit sa conception politique, finira par épouser la pensée dominante.

Pour le coup, il s'agit d'une conception très marxiste selon laquelle l'idéologie dominante est l'idéologie de la classe dominante…

Oui, mais ce qui est inaccessible au marxisme, ce sont les situations où les classes dominantes ne sont même plus capables de percevoir leur intérêt tant elles sont égarées dans l'Histoire. Et nous sommes précisément plongés dans un tel contexte: il est évident que l'accumulation de l'argent telle qu'elle se produit aujourd'hui n'a plus aucun sens. Nos classes dirigeantes ont construit une monnaie unique qui ne peut pas fonctionner, qui est au bord de l'explosion. L'euro va disparaître car il est, sous sa forme actuelle, condamné et les classes dirigeantes commencent à le pressentir, ce qui les rend si nerveuses. Du reste, ce constat que les gens d'en haut ne savent plus où ils en sont est peut-être ce qui est le plus angoissant dans la situation actuelle.

Les classes dirigeantes n'ont-elles pas intérêt à sauver l'euro?

Même si la préservation de l'euro est l'intérêt des classes dirigeantes, celles-ci ne parviennent pas à le sauver car il existe des forces historiques qui sont plus puissantes qu'eux. Une classe dirigeante n'est pas maître du monde et de la réalité. Vous pouvez toujours décider que les différences entre pays européens –qu'elles soient économiques, historiques, sociologiques, culturelles ou que sais-je encore– sont marginales, que la mise en place d'une monnaie unique va, tel un *deus ex machina*, homogénéiser l'Europe. Mais la réalité est tout autre, les différences demeurent et, pour ne prendre que cet exemple, le taux de natalité est de deux enfants par femme en France et de 1,3 en Allemagne. Et l'euro accentue au contraire ces divergences, tout en produisant des dysfonctionnements en cascade. L'Allemagne s'est adaptée en faisant de la zone euro, qui ne peut plus se défendre par la dévaluation, une aire privilégiée pour ses exportations, tout en délocalisant une partie de sa production dans la partie de l'Europe qui n'appartient pas à la zone euro. Ce faisant, elle génère des problèmes de déficits commerciaux et publics supplémentaires dans tous les pays de la zone euro, qui sont pourtant censés être les partenaires de l'Allemagne et avoir les mêmes intérêts.

L'Allemagne a fait de la zone euro une aire privilégiée pour ses exportations, tout en délocalisant une part de sa production dans la partie de l'Europe hors zone euro.

Le fait national ne serait donc pas soluble dans le libre-échange?

En fait, le concept national finit toujours par se rappeler au bon souvenir de ceux qui avaient décidé de l'ignorer ou qui le tenaient pour mort et enterré. C'est une donnée presque mystérieuse: la France n'existe pas qu'à travers son État. Elle vit aussi en tant que système constitué de multiples paramètres de mœurs, de langue, de rapports entre hommes et femmes. Ce système est en fait très solide et même les pires partisans du libre-échange et de la mondialisation y appartiennent, qu'ils le veuillent ou non. Lorsque les classes dirigeantes françaises finissent par n'être attachées qu'à

des projets supranationaux, par se raconter que la France n'existe plus, elles souffrent en fait d'un vrai problème d'identité nationale, beaucoup plus réel et grave que celui dont on affuble les enfants d'origine étrangère et musulmane. Même en s'affrontant à la police dans les banlieues, les enfants d'immigrés sont pleinement français. En ne basculant pas véritablement dans la guerre civile, ils montrent qu'ils sont des petits Français très semblables aux enfants de bourgeois qui manifestaient dans les rues de Paris en 1968. Il n'en va malheureusement pas de même pour les classes dirigeantes, dont une large proportion a pour tradition de trahir son pays.

Comment expliquez-vous ce décalage entre le discours officiel et la réalité sociologique de la société française?

La situation historique actuelle est difficile à saisir car elle est paradoxale. Elle intègre toute une partie de la période précédente qui était, somme toute, plutôt gentille, apaisée. Mais au-delà, la réalité sous-jacente de la société révèle une montée de la violence, notamment au niveau des rapports économiques. Or, cette violence va forcément finir par émerger de façon visible. Par exemple, la question de la dette publique et du poids des marchés est quelque chose de très violent. Il suffit d'observer le sort de la Grèce, qui se retrouve en situation coloniale, sommée de vendre la plupart de ses biens d'État à des fonds étrangers, pour s'en convaincre. La baisse du niveau de vie va projeter en pleine lumière cette violence qui va finir par être dominante. La logique de la situation est une logique violente et lorsque Sarkozy parle violemment, il est dans la logique de l'époque. Ce qui n'est pas le cas des socialistes qui mettent un point d'honneur à se comporter comme des gens bien élevés, raisonnables, qui ne veulent pas faire de vagues. En un sens, ils ne sont pas dans leur époque, ils sont l'objet d'un certain déphasage. Mais nous sommes dans une phase où l'Histoire avance plus vite que les esprits. Les promoteurs du libre-échange et de la monnaie unique avaient gagné la bataille des idées en réussissant à faire croire qu'il n'y avait qu'une seule voie possible. Pourtant, les lignes commencent à bouger car l'Histoire est en marche; simplement, au train où vont les choses, l'euro explosera avant que le débat idéologique soit arrivé à maturité.

> ***« La réalité sous-jacente de la société révèle une montée de la violence, notamment au niveau des rapports économiques. »***

Si l'euro explose, que se passe-t-il concrètement?

Plein de choses! Tout d'abord, il faut admettre que cela posera de gros problèmes conjoncturels. Dans un contexte de crise monétaire, les risques sont réels et il y aura des erreurs à ne pas commettre pour ne pas que la machine s'arrête. Mais je crois qu'il faut avoir une vision équilibrée de l'explosion de l'euro, car toute crise est toujours pleine d'opportunités. L'absurdité des classes dirigeantes sera flagrante et ce sera l'occasion de donner un coup d'air frais dans le système, de mesurer les capacités de réaction d'une société qui se rend compte qu'elle était partie dans une mauvaise direction et qu'elle doit se ressaisir. Il y aura un effet libérateur et toutes sortes de choses paraîtront tout à coup possibles, y compris pour la liquidation de la dette publique.

Naturellement, on pourrait imaginer que les élites vont ramener le capitalisme sur une voie moins chaotique, ne serait-ce que pour préserver leurs intérêts. Mais ce n'est clairement pas ce qui se profile. L'aveuglement fait partie de l'Histoire et celle-ci n'est pas faite que de rationalité. C'est durant les années trente, alors que le monde occidental est ravagé par la crise économique, que Keynes prêche en faveur de l'action régulatrice de l'État, notamment via la dépense publique et sa fameuse Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, publiée en 1936. Mais, en Allemagne, Hitler est déjà parvenu au pouvoir depuis trois ans et, en mettant en place une économie de guerre, d'investissement militaire, a ramené le chômage à un taux insignifiant. L'Histoire est allée beaucoup plus vite que la théorie et, pour la plupart des puissances occidentales, la véritable sortie de crise ne sera mise en place qu'au lendemain de la guerre. En clair, les solutions aux crises économiques et historiques de l'Histoire sont rarement appliquées à temps. ●

Le service public
en six questions

par Jacques Chevallier
Professeur à l'université Paris II, directeur du CERSA-CNRS

1- On entend souvent parler de «la conception française du service public»: qu'entend-on par là?

Le terme de service public est, à première vue, d'une grande banalité: dans toute société on trouve en effet un ensemble d'activités considérées comme étant d'intérêt commun et devant être, à ce titre, prises en charge par la collectivité, c'est-à-dire une sphère de fonctions collectives. Cette sphère peut être conçue de manière variable: elle n'en est pas moins indispensable à l'existence même de la société; c'est à elle que renvoie le vocable de «service public».
Néanmoins, cette banalisation n'est qu'apparente: la notion française de service public comporte en réalité des implications très spécifiques.

Elle repose en fin de compte sur deux idées essentielles:
- d'une part, que les fins que poursuivent les organisations publiques ne sont pas identiques à celles que poursuivent les organisations privées, que leurs logiques d'action respectives sont différentes: alors qu'une organisation privée cherche à promouvoir ses intérêts propres (intérêt collectif ou intérêts individuels de ses membres), une organisation publique est instituée pour satisfaire des besoins (individuels et collectifs) qui la dépassent;
- d'autre part, que cette finalité justifie l'application de règles juridiques dérogatoires par rapport au droit commun. Ce qu'on appelle en France le «régime de service public» est caractérisé par l'octroi aux usagers d'un ensemble de garanties et de protections; le noyau dur de ce régime sera cristallisé au début du siècle autour des trois grands principes de continuité, d'égalité et de mutabilité: parce qu'ils sont préposés à la satisfaction des besoins du public, les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue, dans des conditions égales pour tous et leurs règles de fonctionnement doivent pouvoir être adaptées à tout moment.
La notion de service public amalgame et condense ces idées en établissant une ligne de démarcation tranchée (et plus tranchée qu'ailleurs) entre public et privé.

- Le service public recouvre d'abord l'ensemble des activités (approche matérielle) et des structures (approche organique) placées sous la dépendance des collectivités publiques, relevant de la sphère du «public» (ce qu'on appelle «les services publics»).
- Ces activités et structures doivent être en principe soumises à un régime juridique, dérogatoire («exorbitant» disent les juristes) par rapport au droit commun (régime fait d'obligations mais aussi de privilèges): le service public servira ainsi de critère pour déterminer le champ d'application d'un droit particulier (le droit administratif).
- Enfin, le service public c'est encore le principe qui est censé commander la gestion publique, la finalité à laquelle sont tenus de se référer gouvernants et fonctionnaires, la norme dont dépend la légitimité de leur action.
Le vocable de «service public» (et c'est ce qui fait sa singularité) évoque à la fois ces trois types de significations –institutionnelle, juridique, idéologique–, qui interfèrent sans cesse et s'alimentent réciproquement. Le service public est donc une notion complexe, dans laquelle se mélangent le réel et les croyances, soudés par le ciment du droit.
La notion de service public apparaît ainsi, en France, comme la pièce maîtresse, la clef de voûte de la construction étatique: c'est elle qui permet de donner de l'État une représentation unifiée et cohérente. On s'explique dès lors que la question du service public soit en France une «question sensible», dans la mesure où elle touche aux fondations mêmes de l'État et par là même au lien social.

2- À quel moment est apparue, en France, la notion de service public?

La théorie du service public naît au terme d'une période d'intenses bouleversements remettant en cause la conception traditionnelle de l'État. L'État a sans doute toujours été, en France, fortement présent dans la vie sociale: néanmoins, il était avant tout perçu comme une instance tutélaire et lointaine, chargée d'encadrer le jeu social; la prise en charge directe d'activités n'était justifiée que par l'exercice d'attributions dites «régaliennes», le souci de protection de l'«ordre public», ou encore la carence de l'initiative privée.
Un tournant se produit à la fin du XIXe siècle. Sous la pression de contraintes diverses –économiques (l'industrialisation et la concentration des moyens de production), sociales (la paupérisation et l'apparition de besoins nouveaux) et

Biographie

Jacques Chevallier est professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II).

Après avoir fondé et animé, à Amiens, le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, il dirige à Paris, depuis 1999, le Centre d'études et de recherche de science administrative (CERSA-CNRS). Membre du comité de rédaction ou du conseil scientifique de nombreuses revues scientifiques, il est l'auteur de nombreuses publications dans les domaines du droit public, de la science administrative et politique, de la théorie du droit et de l'État.

Il a notamment publié *Le service public* (6e édition, 2005), *L'État post-moderne* (2e édition, 2004) et *L'État de droit* (4e édition, 2003) aux éditions PUF.

politiques (le modèle républicain et les progrès de l'idée de justice sociale)–, l'État va être amené à s'engager beaucoup plus activement dans la vie sociale.
- Sur le plan économique, les interventions classiques, telles que le fonctionnement des services de régulation globale de l'économie ou la création des infrastructures nécessaires à l'essor de la production et des échanges (chemin de fer, réseau routier, équipements collectifs, travaux publics...), se doublent d'un soutien apporté au développement agricole et industriel; surtout, le développement du socialisme municipal aboutit à la prise en charge par les collectivités locales d'une série de services de proximité.
- Sur le plan culturel, les grandes lois scolaires du début de la troisième République débouchent sur la mise en place d'un vaste appareil éducatif placé sous l'égide de l'État et investi d'une fonction essentielle de formation et de socialisation.
- Sur le plan social enfin, le renforcement des dispositifs d'assistance gérés au niveau local se double de la mise en place de dispositifs de protection ouvrière.
Cet État interventionniste et garant de la solidarité sociale se démarque profondément de l'État libéral classique: quittant sa position d'extériorité et de supériorité, l'État n'hésite plus à se jeter dans l'arène et à intervenir activement dans le jeu social; son intervention est perçue aussi bien comme un facteur de développement que comme un moyen de préserver la paix civile. La vision traditionnelle de l'État, fondée sur l'idée de «puissance», de «souveraineté», est évidemment incapable de rendre compte de cette évolution: l'État se présente en effet, désormais, moins sous la forme de manifestations d'autorité que comme un prestataire de services, dont l'objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public. La doctrine du service public va venir légitimer cette évolution en reconstruisant la théorie de l'État sur des bases nouvelles, qui répondent parallèlement au besoin de fondation du droit public.

L'État se présente comme un prestataire de services dont l'objectif est de satisfaire les besoins du public.

D'une part, elle implique l'idée de subordination de l'État: le rôle des gouvernants est, comme le souligne le célèbre juriste Léon Duguit, fondateur de l'«école du service public», de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensables à la vie collective; les prérogatives qu'ils détiennent ne sont que la contrepartie de cette obligation.
D'autre part, elle infléchit la conception du rôle de l'État: celui-ci est appelé à abandonner sa position d'arbitre pour prendre part activement à la gestion du social; la prescription fait place à la prestation.
Les effets de la promotion de la notion de service public seront multiples: le tracé d'une ligne de démarcation nette entre public et privé; la transformation de l'image de l'État qui, perdant le privilège de la transcendance, apparaît comme préposé à la satisfaction des attentes du public; la construction d'un système cohérent de légitimation de «ceux du public» (la diffusion de l'idéologie du service public va couronner en France la construction de la fonction publique en dotant les fonctionnaires de l'idéologie professionnelle nécessaire); la pression continue en faveur de l'élargissement de la sphère de la gestion publique.

3- Quelles ont été les grandes étapes du développement des services publics?

L'essor des services publics a été en France, plus encore que dans les autres pays libéraux, spectaculaire: la sphère de gestion publique s'est graduellement étendue, à partir du noyau originaire des activités régaliennes, par cercles concentriques de plus en plus larges, couvrant des pans entiers de la vie économique et sociale. Ce processus d'expansion a été grandement favorisé par l'enracinement de la mythologie du service public, qui a abouti à parer la gestion publique d'une supériorité de principe par rapport à la gestion privée: également accessibles, fonctionnant au meilleur coût possible, les services publics sont censés être mieux à même de préserver et de garantir les intérêts du public, tout en œuvrant pour la réduction des inégalités; aussi leur extension paraît-elle devoir s'imposer, ainsi que le prévoyait Léon Duguit.

Sans doute, cette croyance dans les vertus du service public, solidement ancrée à gauche, a toujours été moins affirmée à droite, comme en témoigne un discours volontiers critique contre le poids croissant de l'État; et les phases les plus spectaculaires de développement des services publics, notamment économiques, coïncideront avec l'arrivée au pouvoir des partis de gauche, comme en 1936 et surtout à la Libération. Néanmoins, la gauche et la droite partageront en fin de compte la même vision d'un État conçu comme instrument privilégié d'intégration nationale et érigé en garant de la croissance économique et du progrès social; et la pression de tous les groupes sociaux en faveur du développement des services publics atteste de la croyance collective dans les bienfaits de la gestion publique.
Les services publics ont ainsi été amenés en France à prendre en charge les grandes fonctions collectives en devenant les supports nécessaires au développement économique et social.

La gauche et la droite ont partagé la même vision d'un État conçu comme instrument privilégié d'intégration nationale.

Le service public a conquis d'abord une place structurelle dans l'économie. Tandis qu'au début du XXe siècle, la croissance des services locaux se poursuit,

alimentée par le moteur du socialisme municipal, l'intervention de l'État change d'échelle et de logique: à la prise en charge ponctuelle d'activités économiques, entraînant la naissance de la catégorie des «services publics industriels et commerciaux», succédera, à partir des années trente, l'apparition de puissantes entreprises publiques, contrôlant les secteurs de base de l'économie. On ira beaucoup plus loin encore au lendemain de la Libération, par la nationalisation des banques et des assurances: les infrastructures nécessaires au développement économique sont alors considérées comme devant être la propriété de la collectivité.
Parallèlement, on retrouvera la même logique qui se développera sur le terrain social par la mise en place, à côté des actions ponctuelles en faveur de certaines catégories sociales, d'un système général de protection sociale, en deux temps, d'abord les assurances sociales (1930) et les allocations familiales (1932), puis la Sécurité sociale (1945): là encore, c'est l'idée que le service public doit assurer, même dans le cadre d'une gestion privée, une couverture uniforme à la population contre les risques sociaux. Si l'on admet que le système éducatif ou les services postaux répondaient déjà à cette logique, le service public devient bel et bien la trame de la vie collective, et partant l'instrument privilégié de cohésion de la société française.

Le service public doit assurer une couverture uniforme à la population contre les risques sociaux.

On assistera enfin, après la Seconde Guerre mondiale, à un spectaculaire essor des services socio-culturels, qui s'étendront à de nombreux domaines: information, recherche, jeunesse et sports, activités artistiques et culturelles, tourisme, loisirs, environnement, etc. La multiplication, dans tous ces domaines, de dispositifs d'encadrement et d'équipements publics a conduit l'État et les collectivités locales à prendre insensiblement en charge l'animation de la vie collective et la gestion du quotidien.

4- Comment les services publics sont-ils gérés?

L'expansion des services publics s'est accompagnée d'une transformation profonde des modes de gestion: la formule traditionnelle de la régie a été relayée par la création d'établissements publics spécialisés et dotés de la personnalité juridique et encore par la délégation du service public à des gestionnaires privés; cette diversification a été considérée comme la condition de l'efficacité de la gestion publique et comme le moyen, pour l'État et les collectivités locales, de remplir les missions multiples dont ils se trouvent investis dans le domaine économique et social.
Dans le cadre de la régie, le service est géré directement par la collectivité, qui affecte une série de moyens (humains, financiers, matériels) pour son exécution: dépourvue de personnalité juridique et d'autonomie financière, la régie se fond dans les activités de la collectivité dont elle relève; cependant, on a assisté, surtout à partir du moment où le procédé s'est appliqué au domaine économique, à un processus d'autonomisation passant par plusieurs étapes.
Apparu au milieu du XIXe siècle, le procédé de l'établissement public a connu un spectaculaire développement, notamment dans le secteur économique: les établissements publics vont s'y multiplier après la Première Guerre mondiale et le mouvement continuera après 1945, la plupart des entreprises nationalisées adoptant ce statut. L'établissement public se caractérise par trois éléments essentiels:
- la personnalité juridique: doté de la capacité juridique, l'établissement public peut faire des actes juridiques, ester en justice, répondre de ses faits et gestes; il possède un patrimoine propre, bénéficie de l'autonomie financière et s'attache les services d'un personnel placé sous son autorité exclusive; il a la faculté de s'administrer lui-même, de gérer ses affaires sous sa pleine responsabilité et en dehors de toute ingérence extérieure;
- le principe de spécialité: institué pour gérer une activité précise, même si elle est en pratique plus ou moins étendue, l'établissement public est tenu de respecter strictement le champ d'action qui lui est assigné. Ce principe a cependant perdu au fil du temps beaucoup de sa substance: les établissements publics se sont vu reconnaître, par des textes ou par la jurisprudence, le droit d'étendre leur activité en dehors des limites strictes de leur spécialité;
- la tutelle: contrepartie de l'autonomie, elle dote la collectivité de rattachement, d'une part d'un pouvoir d'orientation, en vue de préciser le contenu des obligations à la charge de l'établissement, d'autre part d'un pouvoir de contrôle, destiné à en vérifier l'exécution: le droit de regard sur les décisions les plus importantes (tutelle technique) se double d'un contrôle sur l'engagement des dépenses (contrôle financier) et sur les paiements (agent comptable), ainsi que de vérification *a posteriori* (Cour des comptes).

L'appel à la collaboration du privé pour la gestion des services publics n'est pas chose nouvelle. Les services économiques ont, dès le début du XXe siècle, été confiés à des gestionnaires privés, évitant ainsi aux collectivités locales et à l'État de s'engager dans des activités coûteuses et risquées: c'est dans le cadre de la concession qu'ont été construits et exploités les services locaux de proximité (distribution et épuration des eaux, enlèvement et traitement des ordures ménagères, transports urbains, chauffage collectif, pompes funèbres, lutte contre l'incendie…), puis les grands réseaux nationaux de transport, de communication et d'énergie, avant leur nationalisation; et le relais associatif a été très largement utilisé pour la gestion des services sociaux et culturels. Le phénomène prend cependant aujourd'hui une dimension et une portée différentes, pour des raisons

L'appel à la collaboration du privé pour la gestion des services publics n'est pas chose nouvelle.

pratiques (la crise des finances publiques, le souci d'efficacité…), mais aussi idéologiques (le déficit de légitimité de l'État, l'affirmation du principe de subsidiarité…): il est de plus en plus fait appel à la gestion privée, dans le cadre de «délégations de service public» (DSP), et au financement privé pour la construction et l'entretien d'équipements publics, par recours aux contrats de «partenariat public-privé» (PPP).
Cette diversification des modes de gestion entraîne la coexistence, au sein de l'appareil administratif, de structures très dissemblables: à côté des services anciens, de type régalien, qui continuent à être gérés en régie, on trouve des services administratifs implantés sur tout le territoire (établissements d'enseignement, hôpitaux), ainsi que des grandes entreprises de réseaux (SNCF, EDF-GDF, La Poste, France Télécom), mais aussi une myriade d'établissements, publics ou privés, spécialisés, qui assument des tâches extrêmement variées; par ailleurs, la gestion déléguée reste la règle du niveau local.

5- On parle de «crise du service public»: pourquoi?

La crise de l'État providence a porté un coup sévère à la conception française du service public, qui s'était épanouie pendant les Trente Glorieuses et qui paraissait être à l'abri de toute remise en cause. Les causes de cet ébranlement sont multiples: des mutations technologiques et économiques, contribuant à saper la position de certains services en les exposant à la pression de la concurrence; des pressions extérieures, notamment communautaires, s'exerçant dans le sens d'un réaménagement des frontières du public et du privé et d'une réduction de la spécificité du régime de service public; des contraintes financières, entraînant le plafonnement de la part du produit national consacrée aux services non directement productifs; des contraintes sociales nouvelles enfin, résultat de l'insatisfaction croissante aussi bien des usagers que des agents. Toutes ces données nouvelles ont entraîné un double mouvement de repli et de banalisation de la gestion publique.

On a développé des politiques de privatisation touchant des fleurons du secteur public chargés de missions de service public.

Le repli a été particulièrement sensible dans le domaine économique, compte tenu du développement de politiques de privatisation touchant des fleurons essentiels du secteur public, souvent chargés de missions de service public. L'idée selon laquelle l'État était fondé à prendre en charge la gestion des secteurs clés de l'économie est devenue caduque, sous l'effet de pressions internes et externes: tandis que les vertus de la gestion publique étaient de plus en plus contestées, le culte du service public faisant place à l'exaltation des valeurs de l'entreprise, la libéralisation des échanges a conduit à la remise en cause des monopoles publics. La conception d'un État érigé en producteur de biens et de services paraît désormais frappée d'obsolescence. En même temps que le service public voyait son étendue circonscrite, on assistait à la banalisation progressive de son statut: les signes distinctifs qui attestaient de son irréductible singularité par rapport à la sphère des activités privées tendent à s'estomper.

- La logique d'action du service public n'apparaît plus tout d'abord comme radicalement opposée à celle du privé. Institué pour répondre à certaines demandes sociales, le service public est tenu de fonctionner, tout comme l'entreprise privée, de la manière la plus efficace possible, en améliorant sans cesse ses performances. L'efficacité devient ainsi le dénominateur commun du public et du privé, transcendant l'opposition de leurs rationalités.
- À partir du moment où les services publics sont soumis à la même contrainte d'efficacité que les entreprises privées, plus rien ne semble justifier le particularisme de leur statut juridique. L'application aux services publics de règles juridiques dérogatoires au droit commun tend à apparaître comme une survivance: non seulement elle fausserait le jeu de la concurrence entre public et privé, mais encore elle serait contraire à l'impératif d'efficacité. Ces règles constitueraient pour les services publics un cadre rigide, un véritable carcan, qui serait une gêne pour l'action, un obstacle à la nécessaire modernisation des principes de gestion.
- L'impératif d'efficacité auquel sont désormais soumis les services publics implique enfin le rapprochement de leurs modes de gestion de ceux applicables dans le privé: il s'agirait de réduire les éléments de particularisme inhérents à la gestion publique, de manière à accroître la productivité et à améliorer les performances des services publics. L'idée selon laquelle la distinction public-privé n'interdit pas l'adoption de principes communs de bonne gestion s'est désormais imposée.

Le service public est tenu de fonctionner de la manière la plus efficace possible, en améliorant sans cesse ses performances.

La conception traditionnelle du service public a donc été fortement ébranlée au cours des dernières années: tandis que, sous la pression communautaire, les grands réseaux de service public économiques, dotés d'une position monopolistique, ont fait l'objet d'un processus de réévaluation, le mythe du service public a perdu beaucoup de sa puissance évocatrice et les conséquences juridiques qui étaient attachées à la notion sont devenues plus incertaines.

6- Les politiques de réforme en cours remettent-elles en cause la conception française du service public?

Le contexte nouveau dans lequel les services publics sont placés impose une adaptation en profondeur de leurs modes d'organisation et de fonctionnement:

il s'agit d'atténuer les rigidités, internes et externes, liées à la gestion publique par le passage à un modèle d'organisation plus ouvert et plus souple. La prise de conscience de cette exigence a conduit, en France comme ailleurs, à engager depuis les années 1980 un processus de réforme.
- Dans un premier temps (décennie 1980), l'accent est mis sur la «modernisation administrative», avec la promotion de la «démarche qualité» (1986), puis sur la recherche des voies d'un «renouveau du service public» (1989).
- Dans un second temps (décennie 1990), la question de la «modernisation administrative» est intégrée dans une problématique plus large de «réforme de l'État», dont elle constitue le volet essentiel.
- On est passé, au cours des années 2000, à un troisième temps avec la réforme budgétaire (2001) et la «Révision générale des politiques publiques» (RGPP), lancée en 2007: au-delà d'une réforme du budget et de la comptabilité de l'État, la LOLF introduit des mécanismes de performance déjà mis en place dans plusieurs pays de l'OCDE en vue de moderniser la gestion publique; quant à la RGPP, elle entend procéder à un réexamen d'ensemble des missions et des structures de l'État afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique. Ces deux réformes se complètent et se conjuguent, créant une nouvelle dynamique reposant sur l'idée de «performance», qui infléchit la conception traditionnelle du service public.

Les réformes créent une nouvelle dynamique et infléchissent la conception traditionnelle du service public.

Le souci d'amélioration des performances des services publics implique d'abord l'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager: la qualité est devenue le principe d'intégration et de mise en cohérence d'un ensemble de réformes (accessibilité, simplicité, rapidité, transparence, médiation, participation, responsabilité…) visant à améliorer la relation administrative; elle a conduit aussi à la mise en place de dispositifs nouveaux, tels que les «chartes qualité» et les «engagements de service», définissant à l'intention des usagers les caractéristiques des prestations et la manière dont elles sont délivrées.
Le souci de performance implique aussi une adaptation des principes d'organisation et des méthodes de gestion. Le souci d'une meilleure efficience impose une plus grande souplesse de gestion: les gestionnaires doivent disposer, en contrepartie des engagements souscrits en amont et de l'évaluation des résultats en aval, de «marges de manœuvre» leur permettant de prendre les initiatives propres à améliorer la qualité du service rendu. Parallèlement, les services publics sont appelés à rénover leurs rapports avec les agents, en passant d'une «administration du personnel», dominée par des considérations juridiques et budgétaires, à une «gestion des ressources humaines», fondée sur une logique d'optimisation et s'appuyant sur des outils plus rigoureux: cette gestion implique tout à la fois une gestion prévisionnelle des emplois, une meilleure prise en compte des performances des intéressés par l'introduction de méthodes d'évaluation, le renforcement des dispositifs de formation et l'accroissement de la mobilité, l'extension des vecteurs de participation.
Cette logique de performance contribue sans aucun doute à infléchir en profondeur la conception traditionnelle du service public: à la vision traditionnelle d'un univers administratif radicalement distinct du monde de l'entreprise et soucieux avant tout de régularité, a succédé l'image de services sommés de tirer le meilleur parti possible des moyens matériels et humains qui leur sont alloués, en améliorant sans cesse leur productivité et leur rendement.

Cependant, cette logique reste équivoque. Visant à «faire mieux avec moins», la notion de performance comporte au moins deux facettes: d'une part, l'amélioration du service rendu, par un souci de qualité; d'autre part, la réduction de son coût de fonctionnement, par un effort de productivité. Or, entre l'amélioration de la qualité du service et l'économie de moyens, il faut souvent arbitrer et la crise des finances publiques conduit à privilégier le second impératif: la réduction des coûts implique la réduction des effectifs, la qualité des services publics dût-elle en souffrir. La logique de performance est dès lors perçue par les agents comme incompatible avec les valeurs du service public, auxquelles ils restent viscéralement attachés.

De l'usager au client: la dérive

par Alain Rey
Lexicologue et linguiste

Le sentiment de la langue que partage la majorité des francophones –en l'occurrence, s'agissant de notions engagées dans l'institution, il s'agira des Français– nous amène à voir dans le passage de «l'usager» au «client» le chemin qui conduit de la règle d'un service **public** à celle de l'échange d'argent. C'est-à-dire le passage d'une société où les besoins et les «biens communs» sont privilégiés, à un monde où la recherche des profits commerciaux, puis surtout financiers, l'emporte sur toute autre considération.

Pourtant, l'idée assez juste que l'on vient de formuler n'est pas inscrite dans les mots, qui ont un passé parfois révélateur. Le rapport entre l'idée de service et celle d'usage est étroit, mais chaque notion établit un type de relation différent. L'**usage**, mot biface, entre utilisation et usure, relie une personne ou un groupe à des moyens qui satisfont à des besoins; le **service** rend disponible ces moyens à ceux qui les requièrent.

Un «service public», expression qui apparaît en France après la révolution bourgeoise de 1830, fut d'abord une administration assumant une mission d'intérêt général, mais l'expression s'est étendue au XXe siècle à toute organisation financée par l'État et fournissant à la collectivité de ceux qui bénéficient de ce service (les usagers) un bien ou ce qu'on appelle en économie un «service», cela à partir de la IIIe République.
Les services s'ajoutent aux biens matériels dans le monde des valeurs; leur importance n'a cessé de croître dans le capitalisme privé comme dans l'économie d'État. Il y a une répartition entre ces deux types de service, le public, reflet d'une volonté d'économie sociale –qu'elle soit ou non «socialiste»–, et le privé, motivé par la recherche de profits. C'est alors que l'usager devient «client», mais ce mot lui-même, par son étonnante origine, manifeste un rapport devenu obscur avec l'idée d'une hiérarchie sociale dure que transmettent **servir** et **service**, dans la généalogie desquels on trouve le ***servus*** latin, l'esclave, atténué en serviteur. Le serviteur, dans le service public, est l'État, et le «servi», le citoyen.

Une ambiguïté se manifeste aussi avec le «client», mot pris au Moyen Âge au latin ***cliens***. Quand ce mot passe au français, il s'applique à une personne qui confie ses intérêts à un homme de loi, sens proche de celui qu'il a aujourd'hui quand on parle des clients d'un avocat. Cette valeur juridique manifeste un grand changement par rapport au terme latin, qui désignait un plébéien placé sous la «protection» d'un ***patronus*** (mot qui a donné **patron**, on s'en doute), toujours un patricien. Cette institution romaine ayant disparu, le ***cliens*** de la Gaule romanisée est devenu un vassal, un serviteur.

La signification moderne de client et de clientèle correspond à l'extension du commerce dans les premières décennies du XIXe siècle.
Mais le mot a conservé une trace de ses origines: le bon client est en quelque sorte soumis à son fournisseur, qui devient, à la romaine, son «patron». On peut noter que la langue anglaise a donné au mot **patron**, hérité des Normands, le sens de «client», dans la mesure où l'usager payant d'un commerçant, d'un spectacle, etc., le soutient financièrement (on dit aujourd'hui, par anglicisme, qu'il le «supporte») et le protège.
Faut-il y voir une réhabilitation du patronage–protection et une justification de la relation financière à la Adam Smith, précapitaliste? Je ne sais, mais il est clair que l'attitude de la langue française vis-à-vis des «patrons» est beaucoup plus sévère. Quant au client à la française (le **client** anglais est, comme en latin, soumis: pour «pays satellite», on dit en anglais ***client state***), ce client qui, selon la formule, «a toujours raison» (à condition de payer, et la langue populaire a créé l'expression «cochon de payant»), c'est lui qui fait fonctionner la machine économique enclenchée par l'**entrepreneur** –par pudeur sans doute, les «patrons» français sont devenus des «entrepreneurs», mot plus dynamique et plus moral.

L'usager peut l'être à titre gratuit, jamais le client

L'ex-usager des transports en commun «usait» de ces transports, satisfaisant un besoin parfois vital. L'usager d'un théâtre subventionné, dans son usage, bénéficie de la subvention, qui vient de l'État. Reste qu'il paye, mais en employant le mot **usager**, on jetait un voile pudique sur ce fait. Et il pouvait y avoir des usagers gratuits, ce qui ne s'est jamais vu d'un client, malgré les primes et les bonus de la publicité. Celle-ci est l'art de vendre, de créer le client fidèle, de le soumettre à sa loi –celle des prix, qualifiés de «justes», «réduits», «cassés», pour

Biographie

Alain Rey est lexicologue et linguiste. Après des études de sciences politiques et de lettres, il est, en 1951, le premier collaborateur de Paul Robert, fondateur des célèbres dictionnaires. Puis, il devient rédacteur en chef des publications des éditions Le Robert. Figure emblématique de la rédaction des dictionnaires *Le Robert*, il a entrepris la réédition du *Grand Robert de la langue française*, dernière édition en 2001 (6 volumes). Dès 1967, il est le rédacteur du *Petit Robert* et de nombreux dictionnaires, notamment le *Dictionnaire historique de la langue française* (1992), le *Dictionnaire culturel en langue française* (2005) et, dernièrement, le *Dictionnaire amoureux des dictionnaires* (Plon, 2011).
Passionné d'étymologie, il a, entre 1993 et 2006, animé une chronique quotidienne sur France Inter intitulée «Le mot de la fin».

faire passer la pilule. On songe à la superbe formule de Marx: «Les eaux glacées du calcul égoïste.» En réchauffant un peu ces eaux, qui ne sont ni claires ni potables, le service public et ses usagers rendaient la vie moins dure aux pauvres –mot qui a cessé d'être tabou, on va pouvoir reparler de paupérisation. L'usager, l'usage insistent sur le service, alors que le client, la clientèle conservent de leurs origines un côté soumis, voire écrasé par la mécanique des échanges d'argent.

En politique, il arrive que l'hypocrisie, moteur de la paix sociale, de la propagande et des publicités, le cède à la franchise. Les verbes **acheter**, **vendre**, **gagner** ne sont plus tabous. On ne dit plus, comme au XIXe siècle, «enrichissez-vous!», faisant mine d'oublier qu'enrichir quelques-uns, c'est appauvrir beaucoup d'autres, mais «travaillez plus pour gagner plus», ce qui implique «pour dépenser plus», et donc «pour faire gagner plus à ceux dont vous êtes les clients».

Règle d'or et règle de fer

Une autre expression, qui me paraît plus scandaleuse encore, est «la France vit au-dessus de ses moyens», abstraction qui recouvre le fait écrasant que les Français sans moyens vivent au-dessous de leurs besoins. Si «le client est roi», c'est en fonction de ses moyens; quant à l'usager, c'est un misérable assisté. La «règle d'or» du budget national en équilibre, dans les conditions de l'économie contemporaine, est une règle de fer pour les budgets individuels. Travailler toujours plus pour faire gagner toujours plus à quelques-uns, c'est aussi pour payer plus, pour devenir le client parfait, serviteur du système.

Pour que ces conditions puissent changer, souhaitons que l'on retrouve l'usager, symbole de la satisfaction des besoins, derrière le client, asservi et trompé par les langues de bois de la politique et de la finance. ●

Luc Rouban
Directeur de recherches au CNRS

Le rôle premier des fonctionnaires est de garantir l'effectivité de l'État de droit

Les différentes réformes de la fonction publique entreprises ces dernières années se limitent-elles à un objectif comptable d'économies budgétaires?

Si on réfléchit à la portée des réformes menées depuis 2002, 2003, mais surtout depuis 2007, on constate qu'il s'agit d'un véritable projet social qui ne se limite pas à la simple réalisation d'économies ou à la mise en place d'instruments de gestion publique moderniste. En septembre 2007, à l'Institut régional d'administration de Nantes, Nicolas Sarkozy prononce un discours dans lequel il parle d'une véritable refondation de la fonction publique. Il y a dès le début un projet théorique qui offre le socle des réformes qui suivront ensuite. D'inspiration thatchérienne, celui-ci se caractérise notamment par une nouvelle alliance entre les élites politiques et économiques au détriment de la haute fonction publique, qui constituait en quelque sorte la clef de voûte administrative de la Ve République. Cela s'illustre notamment avec les décisions relatives à l'individualisation des carrières et des primes, le summum étant la loi du 3 août 2009 sur la reconversion professionnelle des fonctionnaires. Dans la foulée de la RGPP et des fusions de corps et disparitions d'emplois, elle instaure la possibilité de créer des situations de mobilité forcée. Paradoxalement, cette volonté d'emprise du politique sur l'administration intervient à un moment où un nombre croissant de citoyens se dépolitisent et se désintéressent des élections.

C'est le projet libéral classique d'ouverture générale de la fonction publique au secteur privé?

En théorie mais pas en pratique. On s'aperçoit très rapidement que l'ouverture, la mobilité et la fluidité restent lettres mortes. On pouvait, par exemple, croire que la RGPP allait mettre en place des élites nouvelles, notamment constituées de jeunes fonctionnaires qui n'avaient pas pu intégrer les grands corps de l'État. En réalité, l'ensemble des opérations a été mené par l'Inspection générale des finances, par des anciens des cabinets ministériels partis pantoufler dans des grandes entreprises privées et qui reviennent, bardés d'une culture managériale spécifique, piloter les audits et les différentes études. Il n'y aura eu finalement ni renouvellement, ni fluidification, ni brassage du milieu professionnel; la seule rupture véritable avec la tradition française étant le recours systématique à des cabinets consultants privés. Enfin, avec la crise de 2008 et son impact sur les finances publiques, l'argument des économies budgétaires devient prédominant et finit même par être le seul survivant du projet d'ensemble.

Et qui se traduit, notamment, par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

C'est la mesure qui, de tout le quinquennat de Nicolas Sarkozy, aura été la plus mal perçue par les citoyens, y compris ceux se sentant proches de la droite. Car, derrière le slogan, il apparaît que la diminution des moyens alloués aux services publics entraîne un phénomène d'ajustement assuré à la fois par les agents en contact avec les usagers, mais aussi par les usagers eux-mêmes.

En clair, les fermetures de lits d'hôpitaux, de bureaux de poste, d'écoles, de tribunaux, etc. se traduisent mathématiquement par une raréfaction de l'offre qui aurait pu ou aurait dû aussi entraîner une baisse de la demande de services publics chez les usagers.

Or il n'en est rien car la fonction historique du service public, en France, ne se réduit pas aux fonctions économiques. Celui-ci est un élément de cohésion sociale, d'unification, d'intégration républicaine –à travers la laïcité– qui produit du lien social sur des territoires en voie de désertification. De plus, la dégradation de la situation économique se traduit par une demande encore plus importante, ne serait-ce que parce que le nombre de personnes en difficulté augmente.

La relation entre l'usager et le service public est-elle si explicite, si claire?

C'est naturellement plus complexe et on observe aussi chez les usagers une tendance à devenir de plus en plus utilitaristes, à développer une logique

Biographie

Luc Rouban est directeur de recherches au CNRS, il travaille au CEVIPOF depuis 1996 et à Sciences-Po depuis 1987.
Ses recherches portent principalement sur les transformations du secteur public en Europe et plus particulièrement sur les mutations de la fonction publique et la réforme de l'État. Ses travaux visent à développer des analyses théoriques des ordres institutionnels, qui s'appuient sur des enquêtes empiriques concernant les relations entre administration et politique, le travail des fonctionnaires ou la sociologie des élites. Dans ce cadre sont mobilisés les outils de l'histoire, de la sociologie du travail comme de l'analyse électorale.

Il a écrit de nombreux ouvrages dont *La Fonction publique* (Paris, La Découverte, 3e édition, 2009), *La Fin des technocrates?* (Paris, Presses de Sciences-Po), *La Bibliothèque du citoyen* (1998). Il a également dirigé des publications, notamment *Le Service public en devenir* (Paris, L'Harmattan, 2000), ainsi que rédigé des articles dans des revues: *Les élites de la réforme* (*Revue française d'administration publique*, n°136, 2010).

consumériste. Il y a là une dérive de la démocratie française qui ne voit parfois dans le service public qu'une machine à fournir des prestations sans contrepartie. Mais un guichet n'est pas qu'un endroit où un service est offert, c'est aussi un lieu d'échange et la légitimité de cet échange s'incarne en partie par le paiement d'un droit, d'une contrepartie fiscale qui permet de le financer. La solidarité incarnée par le service public n'est pas la charité. Et les fonctionnaires assument un service, ils ne sont pas au service des usagers. C'est cela l'intérêt général. Le discours inverse conduit au populisme.
D'ailleurs, est-il normal d'avoir recours au service public sans payer le moindre droit d'entrée au-delà de la prestation? Ou que la moitié des salariés ne paie pas d'impôt sur le revenu sans qu'aucune contribution, même symbolique, ne vienne signifier leur appartenance citoyenne? La gratuité (ou son sentiment car on paie toujours la TVA) comme la commercialisation conduisent au même effet, c'est-à-dire au particularisme.
Du reste, j'observe que cette espèce de consumérisme s'applique aussi au champ politique. On n'élit plus des représentants qui vont débattre des intérêts collectifs de la société française, mais des mandataires chargés de défendre certains intérêts précis. Cette logique de lobbying traduit une sorte d'américanisation de la société française.

De quand date l'émergence de cette vision plus économiste?

Il y a longtemps eu une forme institutionnelle du service public, relativement stabilisée dans ses hiérarchies et ses modes de fonctionnement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mais une première vague de déstabilisation profonde est venue de l'Union européenne, dans les années quatre-vingts, quatre-vingt-dix, avec la déréglementation et la libéralisation de tous les services publics en réseaux, qui a opéré une dissociation entre ce qui relevait du service public pris dans un sens philosophique et la prestation de service au sens économique du terme.

Or, le rôle central des services publics en France consiste aussi à compenser une forme de déception vis-à-vis de la démocratie politique, en particulier grâce à leur forme participative. Et cette fonction compensatrice de la démocratie représentative classique ne se retrouve pas dans les autres pays. Le rôle premier des fonctionnaires est de garantir l'effectivité de l'État de droit, pas seulement de fournir des prestations de type économique.
La mise en place effective de ces droits finit par constituer un certain ordre social. On a souvent vu dans ce dernier une dimension un peu oppressante mais il est, en réalité, source d'intégration. Il ne faudrait donc pas que l'application de méthodes de gestion destinées à réaliser des économies aboutisse à démanteler cet ensemble au point que sa fonction centrale aurait disparu pour céder la place à des prestations purement économiques. De plus, cette quête de faire mieux avec moins de moyens constitue un avatar de plus de la volonté de reprise en main du politique sur l'administration. Cette volonté de disposer d'un outil plus souple avec du personnel –au moins dans les centres de décision les plus importants– qui sort de la neutralité professionnelle aboutit en fait à une politisation de l'appareil d'État. Mais ce qui compte avant tout, c'est le professionnalisme des agents, indépendamment de leur couleur politique.
Depuis 2008, l'émergence de cette exigence de savoir-faire, en réaction aux tentatives de mainmise politique, se vérifie jusque dans la magistrature, le corps préfectoral. On a même vu des hauts gradés de l'armée s'exprimer publiquement, ce qui a entraîné la colère du pouvoir. Si la gauche arrive au pouvoir en 2012, elle devra faire très attention à ne pas tomber dans le piège d'une politisation revancharde.

Cette fracture entre les fonctionnaires et le pouvoir politique est-elle nouvelle?

Nous sommes dans une situation qui n'est pas sans rappeler celle de la période qui a précédé la Première Guerre mondiale. Entre 1870 et 1914, s'est déployé tout un discours selon lequel les fonctionnaires étaient trop nombreux, trop payés, que leur travail était dégradant en comparaison de l'industrie, des professions libérales et de la paysannerie.

On croit souvent que la France est le pays du service public, de l'État et des fonctionnaires depuis Napoléon. C'est une erreur d'analyse colossale, une illusion d'optique totale. Si vous regardez la situation des années antérieures à 1914, vous observerez une très grande fragilité des agents, une grande précarité et des concours peu ou mal organisés. Les emplois sont distribués par népotisme ou par relation politique et de nombreuses associations de fonctionnaires réclament, par le biais de leurs journaux professionnels, l'instauration de véritables concours et de tableaux d'avancement pour éviter l'emprise du politique.
Ce qui est alors en jeu dans ce bras de fer républicain, entre la classe politique et les fonctionnaires, c'est de savoir qui doit représenter la permanence de l'État. Face aux élus qui estiment connaître mieux que quiconque les aspirations du peuple, les fonctionnaires font valoir leurs diplômes, leur savoir-faire et leur stabilité. Alors que la République s'installe durablement, le statut social des fonctionnaires –qui sont presque un million en 1914– inquiète les politiques qui commencent à se poser des questions sur leur comportement électoral.

Plus globalement, le fonctionnaire est vu comme le représentant d'un mode de vie urbain, de classe moyenne, qui ne correspond pas aux valeurs rurales et familiales. Parce qu'il est surtout citadin, le fonctionnaire est supposé fréquenter les cabarets et les prostituées. On trouve même des manuels d'instruction civique distribués dans les écoles catholiques qui affirment: «*Oh, enfant, soit homme; ne soit pas fonctionnaire*»!

En fait, l'irruption d'une catégorie de salariés qui ne sont pas directement impliqués dans la production, diplômés (donc qui ne sont pas des héritiers, mais qui ne sont pas non plus des travailleurs manuels), suscite de la méfiance au sein de la classe politique de l'époque.
Pour la droite conservatrice, ils sont suspectés de nourrir des idées socialistes et une partie de la gauche les considère comme les laquais de l'État bourgeois.
En définitive, la constitution d'une masse de salariés qui n'entrent pas dans les critères habituels de classement social est peut-être la première apparition de la classe moyenne.

L'Histoire se répéterait-elle?

Même l'idée, très en vogue depuis 2007, selon laquelle le statut du fonctionnaire doit converger avec celui du salarié privé n'a rien de novateur. Elle remonte à 1830-1840 et à la réaction antirévolutionnaire, et on la retrouve aussi entre 1870 et 1914. Sauf qu'à cette époque, les positions étaient à front renversé: de nombreux fonctionnaires revendiquaient le contrat de travail de droit privé, car il signifiait la reconnaissance du droit de grève et du droit syndical, qui leur étaient alors refusés.
Ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale et la révolution russe de 1917 que les positions évoluent. L'appareil d'État devient un élément qui peut être libérateur si les classes populaires parviennent à s'en servir pour changer l'économie et la vie sociale. Mais la question d'un statut spécifique reste instable et fragile dans les années trente. Ensuite, sous Vichy, le régime de l'époque réserve le statut aux fonctionnaires d'autorité, mais tous ceux qui s'occupent de gestion et d'activités non régaliennes peuvent être soumis à un régime de droit privé. C'est le sens du premier statut général de la fonction publique, qui date de 1941. Il faudra finalement attendre 1945-1946 pour voir naître un véritable statut à portée générale.

Quelles sont les valeurs véhiculées par le service public et par ses agents et quel rôle social jouent-elles?

Elles sont de deux ordres. Il y a naturellement ce qui relève de la culture du service public, mais aussi ce que j'appellerai les valeurs de type pro-actif, c'est-à-dire ce qui motive l'agent dans son travail. Le service public est le produit d'une histoire complexe, conflictuelle, qui en fait l'essence même de l'espace public, un espace public neutralisé où s'applique l'État de droit.
Il est laïque au sens où les valeurs et les options privées sont neutralisées. Quand vous allez à l'hôpital, le personnel ne va pas s'occuper de votre origine socioprofessionnelle ou de vos opinions politiques avant de vous soigner. Cette égalité des usagers dans la neutralité constitue le moteur d'un véritable espace public, celui qui se crée dans l'interaction avec les services publics et dans lequel se déploie l'État de droit. Et c'est dans cette espèce de zone professionnelle spécifique, en dehors des valeurs du marché, que l'intérêt général va s'exprimer à travers, bien sûr, les lois de la République.

Et pour ce qui est des valeurs pro-actives?

De nombreux travaux de recherche en sciences sociales, en Europe, ont été consacrés à la question de la «motivation de service public» et ont permis de cerner le système de valeurs qui caractérise les agents publics en général et les fonctionnaires en particulier.
Il en ressort que les fonctionnaires français ne sont pas particulièrement portés sur l'altruisme (un terme dont le contenu peut varier d'un pays à l'autre), ni sur le respect des normes et encore moins sur le succès social ou l'appât du gain. En revanche, ils sont très attachés à leur autonomie et, surtout, à l'égalité de traitement sous tous ses angles. Il s'agit là d'une véritable spécificité française quand on se compare aux autres pays européens. Au passage, une telle appétence pour l'autonomie et l'égalité est difficilement compatible avec les outils de gestion individualisés et l'instauration d'objectifs tellement précis qu'ils finissent par surdéterminer l'activité professionnelle.

Avec qui d'autre les fonctionnaires français partagent-ils cet ensemble de valeurs?

Principalement avec leurs collègues français du secteur privé. C'est la grande leçon de ces travaux: les différences de valeurs relèvent bien plus de la nationalité que de l'appartenance au secteur privé ou au secteur public. En clair, l'importance accordée à l'autonomie dans le travail, à l'égalité ou le fait de considérer que l'argent n'est pas la principale motivation, tout cela est avant tout partagé par les salariés français, quel que soit leur statut, et forme ainsi une communauté de valeurs.

Il s'agit là d'une donnée fondamentale, qui explique pourquoi l'opposition entre les prétendues valeurs du secteur public et celles du secteur privé est

plus le fruit de constructions intellectuelles et politiques que de la réalité. Mais ce n'est pas la première fois que la volonté réformatrice véhicule des contradictions. Ainsi, la nouvelle gestion publique s'appuie alternativement sur deux conceptions: les fonctionnaires sont profondément différents des salariés du privé car leur statut juridique les surprotège, ce qui les pousse à l'inertie. Ou bien, les fonctionnaires sont rigoureusement identiques aux salariés du privé car leur travail est le même. Deux affirmations qui prennent le problème par le biais juridique et opérationnel, sans s'interroger sur la dimension axiologique…

Un certain nombre de réformes entreprises ces dernières années ne viennent-elles pas remettre en cause, heurter, ces valeurs pro-actives?

Il existe effectivement un décalage entre, d'un côté, la culture des fonctionnaires, qui consiste à mettre en place un État de droit et, de l'autre côté, des demandes politiques très précises d'affichage de résultats, qui peuvent souvent déboucher sur des chiffres et des résultats artificiels. C'est ce qu'on appelait autrefois, dans les pays communistes, les «statistiques mortes». Elles servaient à alimenter le plan quinquennal, mais chacun savait qu'elles ne correspondaient pas à la réalité.

Et puis, il existe aussi un télescopage plus violent lorsqu'on demande aux fonctionnaires de faire des choses très éloignées de l'idéal professionnel qui les a motivés, notamment lorsqu'ils ont décidé de faire un métier bien précis. Par exemple, la motivation d'un policier consiste avant tout à poursuivre les délinquants, les gens dangereux pour la société, pas à régler le problème de l'immigration. D'autant plus que le policier qui va chercher des enfants à la sortie de l'école parce que leurs parents n'ont pas de papiers et qui les met ensuite dans un avion, se sent aussi mal à l'aise au regard de l'opinion. On est là en pleine perte de sens.

Quel est l'impact de la multiplication des évaluations sur l'activité des fonctionnaires?

Une évaluation n'est pas un outil, un simple indicateur, car sa généralisation encadre l'activité professionnelle et peut la conditionner très étroitement. Les agents finissent par s'aligner sur les normes d'évaluation et c'est l'outil qui, au bout du compte, fait la loi; la procédure comptant plus que le contenu.
L'étape suivante, c'est quand les acteurs comprennent que l'important est de produire des signes d'attachement aux critères d'évaluation, sans s'apercevoir que ces fameux critères ont souvent été mis en place par des petits groupes d'individus qui en tirent parti, car cela correspond exactement à leur activité propre…

Voilà pourquoi, derrière l'obsession évaluatrice se cachent des rapports de force sociaux et professionnels extrêmement forts. Ou il faudrait alors que les évaluations soient faites vraiment de l'extérieur, dans le cadre de règles déontologiques strictes.
Enfin, les évaluations tous azimuts négligent la réalité, à commencer par le fait qu'on ne travaille pas à soixante ans comme à vingt-cinq, qu'on ne peut pas comparer les générations et mettre tout le monde sous la même toise. Les indicateurs opèrent un découpage du réel. Et, progressivement, ne devient réel que ce qui est indiqué. En définitive, les indicateurs ne mesurent que ce que l'on veut mesurer. ●

Évaluation et valeur
dans les services publics

par François Athané
Philosophe

Nous sommes de plus en plus accoutumés à ce que l'on appelle une «culture de l'évaluation». Clients ou usagers de toutes sortes de services, nous avons désormais l'habitude de répondre à des enquêtes de satisfaction qui nous mettent en position d'évaluer la qualité du service qui nous a été fourni. Ce sont, par exemple, les questionnaires téléphoniques qui nous invitent à exprimer notre opinion sur notre banque, nos assurances, notre fournisseur d'accès à internet. Ce sont encore ces fiches qui invitent le client d'un hôtel à exprimer son degré de satisfaction à l'égard de la courtoisie ou du dévouement du personnel.
Ces méthodes d'enquête permettent aux dirigeants des entreprises de services de définir toujours plus précisément la demande de leur clientèle, d'adapter leur offre de services à celle-ci et à son évolution. De ce point de vue, mesurer le degré de satisfaction du client peut paraître nécessaire et légitime dans une situation concurrentielle entre entreprises de services. Mais ces pratiques remplissent encore une autre fonction. Car l'évaluation constante de la qualité du service rendu est aussi un moyen, pour les dirigeants et les managers, de maintenir une pression constante sur les personnels, afin que ceux-ci aient le perpétuel souci de se conformer à ce qui aura été défini comme les bonnes pratiques au sein de l'entreprise. Faute de quoi, le salarié sera menacé de la perte de son emploi ou d'un blocage dans la progression de sa carrière.

La culture de l'évaluation

Dans un grand nombre de tels cas, l'évaluation de la qualité du service rendu est à peu près identifiée au degré de satisfaction du client. Or cette identification implique que les exigences des managers tendent elles-mêmes à converger avec celles de la clientèle.
Il semble facile, dès lors, sur la base de tels critères, de mesurer –c'est-à-dire de chiffrer– la performance individuelle de chaque salarié. Il suffit de mettre en relation la durée de travail avec le degré de satisfaction du client. De là, rien n'empêche que les employés soient hiérarchisés en fonction de leur performance, chacun devant s'efforcer d'améliorer celle-ci; et les moyens de convaincre les salariés récalcitrants d'entrer dans cette course à la performance sont nombreux: menaces plus ou moins tacites, représailles sur la rémunération, etc.

Biographie

François Athané est né en 1973. Agrégé et docteur en philosophie à l'université Paris X-Nanterre, il enseigne la philosophie depuis 1996.

Il vient de publier *Pour une histoire naturelle du don* (Presses universitaires de France, 2011).

À toutes ces méthodes, nous sommes désormais accoutumés, car elles sont solidement implantées dans le monde des services marchands et de l'entreprise privée en général. Partant, il n'est guère étonnant que diverses tentatives aient été menées au cours des vingt dernières années pour introduire ces pratiques dans les organisations de services publics. Cela participe au processus général d'introduction dans le service public des valeurs et des méthodes initialement typiques du secteur privé: performance, productivité, rentabilité (tandis que, symétriquement, des valeurs typiques du secteur public ont été reprises dans les exigences des managers du secteur privé: dévouement de l'employé à l'intérêt de l'entreprise, abnégation et don de soi pour la cause commune). Cette dynamique d'introduction, dans les services publics, des formes managériales de l'évaluation de la satisfaction et de la performance a pour elle l'apparence du bon sens: puisqu'on évalue dans le secteur privé, pourquoi ne le ferait-on pas dans le secteur public? Et cela semble d'autant plus indispensable que, dans cette période de déficit budgétaire et de crise de la dette publique, il faut, dit-on, que chaque sou dépensé par l'État le soit à bon escient.
Introduire dans le secteur public ces modalités de l'évaluation des services et du travail des agents ne va pas toutefois sans poser de sérieux problèmes, et de sérieuses résistances, lesquelles ne sont pas nécessairement les «archaïsmes» et les «immobilismes» que trop de médias se complaisent routinièrement à dénoncer. Parmi ces problèmes, il semble que les deux suivants soient particulièrement saillants: le problème du qui (c'est-à-dire qui va évaluer qui) et du quoi (c'est-à-dire que va-t-on évaluer).

Prenons l'exemple de la police. Que va-t-on évaluer, et comment mesurer l'efficience ou la performance de l'activité policière? Si l'on choisit de mesurer l'activité d'un commissariat au nombre de plaintes qu'il enregistre chaque année, on ne mesure pas la même chose que si l'on retient plutôt le ratio entre le nombre de plaintes déposées et le nombre d'affaires résolues.
Selon que l'on retient l'un ou l'autre de ces deux derniers critères, on oriente fort différemment l'activité des policiers. Dans le premier cas, on les encourage à enregistrer toutes les plaintes, quelles qu'elles soient, et même si certaines ne sont guère fondées. Dans le second cas, au contraire, l'incitation sera de n'enregistrer que les plaintes qui paraîtront, pour une raison ou pour une autre, pouvoir donner lieu à des suites policières ou judiciaires. Lors de la récente réforme de la garde à vue, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, il a été

fait état dans les médias de faits particulièrement déconcertants. L'activité de certains commissariats semble avoir été pour partie évaluée en fonction du nombre de gardes à vue pratiquées. Il en a découlé que les policiers furent encouragés à augmenter le nombre de gardés à vue, ce qui contribuerait à expliquer la forte augmentation du nombre de gardes à vue sur l'ensemble du territoire.
Ces éléments montrent qu'il n'y a peut-être aucun critère permettant, comme tel et à lui seul, d'évaluer la qualité du travail des policiers. Cela suggère que nous ne savons tout simplement pas ce qu'est un bon policier ou un bon commissariat de police. Il est clair en tout cas que cela ne peut pas s'apprécier au nombre de gardes à vue, ou de plaintes, ni au ratio entre le nombre d'affaires classées sans suite et le nombre d'affaires résolues. À quoi s'ajoute la disparité territoriale et sociale: il n'y a peut-être tout simplement aucun moyen de comparer la qualité de l'activité des policiers de Neuilly-sur-Seine avec celle de leurs collègues de La Courneuve. On ne sait donc pas quoi évaluer en la matière.
Ce côté arbitraire de l'évaluation ne semble pouvoir être surmonté que de deux façons: ou bien l'on renonce à définir des critères invariants, permettant une évaluation uniformisée et standardisée du travail des policiers, ou bien l'on soumet le choix des critères d'évaluation à la délibération démocratique. Ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui.

Selon quels critères évaluer?

Cette question se pose avec acuité pour ce qui concerne la police, mais également pour nombre d'autres services publics. S'il peut paraître légitime d'identifier la qualité d'un service d'hôtellerie au degré de satisfaction du client, il n'y a guère de critère aussi simple dans les domaines traditionnels des services publics: police, éducation, santé, et même l'énergie. Prenons ce dernier cas: la qualité du service public de l'énergie doit-elle se mesurer au fait que tous les usagers ont un égal accès à l'énergie? Ou plutôt à l'équilibre financier des comptes d'EDF? Ou encore au fait que l'énergie sera produite et distribuée sans détruire l'environnement et sans générer de déchets dangereux (comme certains déchets radioactifs)? Il n'y a, par définition, pas d'évaluation sans (au moins) un critère d'évaluation.
Dans certains domaines –c'est toute la différence entre un service de distribution de l'énergie et un service d'hôtellerie–, aucun critère d'évaluation n'est par lui-même évident; dès lors, cela constitue, qu'on le dise ou non, qu'on le sache ou non, un enjeu politique. Ce qui signifie que des pouvoirs réellement démocratiques devraient favoriser un débat public concernant la définition des critères par lesquels sera évaluée l'action des services publics et des agents de ceux-ci. Nos précédentes remarques relatives à la police montrent encore que l'évaluation des pratiques des agents n'est pas neutre: elle oriente tendanciellement ces mêmes pratiques. Elle ne fait pas que photographier un état de fait, elle contribue à le façonner, à le transformer. Et cela parce que introduire l'évaluation dans une organisation, c'est toujours aussi y introduire l'auto-évaluation. Les agents observent et changent leur propre activité selon les grilles et les critères au prisme desquels ils savent que celle-ci sera observée et évaluée par leur hiérarchie. Inévitablement, un calcul se met en place: on tend à agir et organiser ses pratiques d'une façon qui, anticipe-t-on, sera valorisée et appréciée.
Tendanciellement, on dépensera du temps et de l'énergie seulement là où l'on espère obtenir quelque chose de valorisable dans la grille d'évaluation à laquelle on se sait soumis. Chacun devient ainsi le premier évaluateur de sa propre pratique. Ainsi, plus l'évaluation des agents est individualisée et liée à la progression de leur carrière, plus l'agent est porté à ne faire que ce qu'il perçoit comme rentable, non pas pour les bénéficiaires du service, mais pour sa propre promotion professionnelle.

Des pouvoirs démocratiques devraient favoriser un débat public concernant les critères d'évaluation.

Chacun devient le premier évaluateur de sa propre pratique.

En d'autres termes, prétendre évaluer individuellement les agents d'un service public, c'est contribuer à faire tendanciellement de chacun d'eux un calculateur égoïste, qui met constamment en rapport ce qu'il peut faire avec ce qu'il espère obtenir. La question est alors de savoir si de telles dispositions, de telles attentes et de tels rapports au travail sont susceptibles de susciter, chez l'agent du service public, des pratiques à même de répondre aux besoins de la population. Même si l'on admet –ce qui est discutable– que c'est là une stratégie adéquate pour une entreprise privée, soumise *de facto* au jeu de la concurrence et de l'économie marchande, inscrire dans la tête de chacun l'exigence de la performance et du moindre coût n'est peut-être pas sans effets très négatifs pour les services publics, si l'on prête attention à certaines nécessités impliquées dans les secteurs traditionnels de l'action publique, comme la santé ou l'éducation.

Prenons le cas de l'éducation et supposons que l'on décide d'évaluer la qualité de l'action éducative d'un établissement en fonction du taux de réussite des élèves à tel ou tel examen, et de lier le salaire et la progression de carrière des enseignants à ce critère. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour anticiper les possibles effets dévastateurs d'un tel système. Inévitablement, les équipes auront intérêt à exclure de l'établissement les élèves indisciplinés ou très faibles qui pourraient «plomber» le taux de réussite de l'établissement, ou, plus subtilement, à inciter ces élèves à modifier leur projet scolaire et à quitter l'établissement, ou encore, sous des prétextes divers, à refuser de les inscrire dans l'établissement en début d'année. En somme, un tel système tendrait à rejeter à la rue et à

exclure de l'école ceux qui ont le plus besoin de celle-ci, à savoir les jeunes les plus démunis culturellement ou socialement. Cela parce qu'un système de ce genre amène nécessairement les enseignants, en impliquant leur intérêt égoïste dans leur activité, à calculer les effets de leur activité sur leur propre carrière. En voulant faire converger l'intérêt égoïste de l'agent avec ce que l'on croit être l'intérêt de l'institution, on a, en fait, produit un divorce entre les deux. De ce point de vue, les méthodes d'évaluation de la performance, lorsqu'elles sont liées à la progression de la carrière des agents, présentent un danger à la fois pernicieux et redoutable: en contraignant l'agent au calcul et à l'action intéressés, elles empêchent le désintéressement et l'action désintéressée.

Le problème de l'évaluation des services publics et du travail de leurs agents renvoie donc à des enjeux importants sur le plan anthropologique. On peut en effet considérer que le calcul égoïste et l'intéressement individuel au résultat de sa propre pratique ne sont pas les seuls moteurs possibles de l'action. Mais, même si l'on considère que nos actions ne sont jamais totalement désintéressées, on n'est pas pour autant contraint de considérer que l'intérêt personnel des femmes et des hommes au travail bien fait se réduit à leurs perspectives de carrière et de rémunération. Ladite «culture de l'évaluation» présuppose donc une idée de la nature humaine particulièrement pauvre, et très discutable.

Le «système général de l'égoïsme intéressé»

Mais il y a plus. Cette création tendancielle –et parfaitement artificielle, au demeurant– d'un système général de l'égoïsme intéressé, et jusque dans des sphères qui, dans notre héritage culturel, furent idéologiquement associées au souci désintéressé de l'autre (le soin, la santé, l'éducation), laisse de côté un autre problème. Car il ne s'agit pas seulement de se demander si les agents des services publics sont capables d'une action désintéressée, et si oui, à quelles conditions. On doit également envisager les besoins sociaux que doivent satisfaire ces mêmes services publics: besoins d'éducation, d'instruction ou de soins, entre autres. Et il est alors légitime de remarquer que certains de ces besoins paraissent être des besoins de désintéressement, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent correctement être satisfaits que par une action tendanciellement désintéressée.

Dans nombre de domaines, il faut donner sans compter ni son temps, ni sa peine.

En effet, ce n'est pas en comptant son temps et ses efforts que l'on apprend la propreté, la coopération ou la langue française à un enfant. Nous savons tous, sans toujours en tirer toutes les conséquences sur le plan politique, que prendre soin d'un enfant implique que l'on ne compte ni son temps ni sa peine; il faut donner, donner sans compter ni calculer. Plausiblement, tous les enfants ont besoin de croire que l'action de leurs éducateurs est faite pour eux, donc désintéressée en un sens. Il en est de même de bien d'autres services. Dans le travail social par exemple, si l'on songe à l'énergie qu'il faut dépenser, là encore sans compter, et sans trop se faire d'illusions sur les résultats, pour aider un toxicomane ou un détenu à reprendre en main son existence et retrouver espoir. Les notions de performance, d'investissement et de retour sur investissement paraissent bien dérisoires en de tels domaines –notamment parce que, nous le savons bien, les effets socialement bénéfiques causés par l'action de l'éducateur ou du travailleur social peuvent n'apparaître que nombre d'années après cette action, et parce que alors ils sont très malaisément discernables d'autres effets, venant d'autres causes.

Le culte de l'évaluation valorise non seulement la performance, la rentabilité et la docilité, mais aussi le calcul égoïste. La part des motivations tendanciellement désintéressées dans le travail s'en trouve d'autant diminuée. Mais il est des domaines où aucune action ne peut être fructueuse si elle ne s'est pas, au moins en partie, affranchie des logiques du calcul intéressé. Donc nous avons intérêt au désintéressement des agents de l'État, au moins dans certains services publics tels que l'éducation et le travail social. Comment de telles dispositions à l'altruisme, à l'intérêt collectif et au dévouement peuvent-elles apparaître et se maintenir chez les enseignants, éducateurs, infirmières et autres agents des services publics; comment faire pour que ces dispositions n'impliquent pas non plus l'auto-exploitation et l'abnégation sacrificielle? Ce sont des questions d'importance, qui ne peuvent cependant pas être traitées dans les présentes pages.

Certains services publics ne produisent rien de «constatable».

Mais ce n'est pas tout. Parlant de l'école ou de la réinsertion, nous évoquons encore des domaines où l'action des services publics contribue à un résultat socialement valorisé et en principe constatable: jeunes éduqués et diplômés, retour à l'emploi ou à la légalité. Or certains services publics ne produisent rien de cette sorte. Pensons aux soins dispensés aux polyhandicapés incurables, aux mourants, aux personnes âgées souffrant de graves maladies dégénérescentes (Alzheimer, Parkinson). Qu'est-ce qui est évaluable en ces matières? À quoi reconnaître alors un service bien fait? Le moment passager où le malade n'est plus accaparé par sa douleur, la lueur dans un regard attestant qu'une souffrance a été provisoirement soulagée? Il est hautement douteux que le soin puisse alors déboucher sur quoi que ce soit de quantifiable ou même de constatable.

En somme, le soin produit alors quelque chose de l'ordre de l'inévaluable, pour reprendre ici un mot de Marcel Hénaff, mais il est plausible que cet inévaluable soit aussi ce qui a la plus grande valeur à nos yeux: car une

solitude a été momentanément rompue, un lien s'est recréé avec un humain menacé par l'irréversible.
Il y aurait quelque chose d'intrinsèquement absurde à vouloir plaquer sur ces réalités le langage de l'investissement, du retour sur investissement et de la performance. Car, s'agissant de soins prodigués à des gens qui ne seront jamais ou plus jamais productifs, les investissements du service public sont alors voués, à jamais, à être sans retour. En un sens, c'est le service public lui-même qui est alors désintéressé. Le fait même qu'il entre dans ses missions de prendre soin des mourants et des autres êtres définitivement improductifs atteste que le retour sur investissement, la performance calculable et calculée, ne forment pas le dernier mot de l'esprit de nos institutions. Dans le cas des soins palliatifs, par exemple, le but du service n'est rien d'autre qu'un mieux-être, par définition éphémère, du bénéficiaire de ce service. Ce n'est pas la réinsertion, le retour à l'emploi et à la productivité.

Prêtons attention au fait suivant: jusqu'à présent, personne ou presque, même parmi les plus chauds partisans de l'importation des modèles entrepreneuriaux dans les services publics, ne défend explicitement l'idée que, ces dépenses étant improductives et à perte, les services publics n'ont pas à se préoccuper des personnes âgées et des mourants. Ce qui signifie bien que la rentabilité n'est pas, quoi qu'on en dise, ce qui est véritablement attendu des services publics. Dans certaines parmi les moins négligeables de ses activités, le secteur public vise essentiellement à produire, ou mieux, à faire advenir des événements et des relations de très grande valeur mais rétifs à toute évaluation, peut-être même inévaluables: un peu de bien-être et de solidarité entre les gens. ●

Le financement des hôpitaux: un choix politique

par André Grimaldi
Chef de service au CHU de la Pitié-Salpêtrière

Le financement des hôpitaux par la T2A, au-delà d'un choix purement technique, a été l'occasion d'un tournant politique vers la marchandisation et la privatisation de la santé. En effet, il y a trois modalités pour financer l'activité hospitalière: le prix de journée, comme à l'hôtel, le budget global, comme pour l'éducation ou pour l'armée, et la tarification à l'activité (T2A), comme le paiement à l'acte de la médecine de ville. La France aura expérimenté les trois modes successivement, le prix de journée jusqu'en 1982, le budget global de 1983 à 2004, la T2A, d'abord partiellement jusqu'en 2005, puis à 100% à partir de 2008. Chaque mode de financement a évidemment des conséquences sur les pratiques médicales et représente finalement un choix implicite de régulation des dépenses.

Avantages et inconvénients de la T2A

Chacun de ces trois modes de financement a des avantages et des inconvénients. Le financement par le prix de journée a l'avantage de la simplicité. Il est sans effet sur le volume des prescriptions, ne poussant ni à leur réduction, ni à leur inflation. En revanche, il favorise l'allongement des durées de séjour. À cette époque, les directeurs d'hôpitaux nous demandaient de faire sortir les patients le lundi plutôt que le vendredi. Surtout, le financement par le prix de journée n'impliquait aucune forme de régulation autre que le nombre de lits disponibles.

L'introduction du budget global, en 1983, fut la première mesure de régulation du système de santé. Cette régulation ne concernait que les hôpitaux publics mais ni la médecine de ville, ni les cliniques commerciales. Le budget global avait l'avantage de la simplicité. Il poussait à la réduction des gaspillages, conduisant les praticiens à faire des choix négociés avec l'administration. C'est ainsi qu'en accord avec les directeurs de la Pitié-Salpêtrière, nous avons choisi de développer l'éducation thérapeutique pour le diabète dans le cadre du budget alloué au service. Si cette nouvelle activité d'éducation thérapeutique s'est développée pendant vingt ans dans les hôpitaux publics, et uniquement dans les hôpitaux publics, c'est fondamentalement grâce à l'existence du budget global.

Biographie

André Grimaldi est professeur en médecine et chef du service de diabétologie du groupe hospitalier la Pitié-Salpêtrière. Il est également président du Mouvement de défense de l'hôpital public.

Auteur des livres *Réinventer l'hôpital public* (Textuel, 2005), *L'hôpital malade de la rentabilité*, (Fayard, 2009) et *Où va le système de santé français?* (Prométhée, 2010).

Le budget global avait cependant des inconvénients: il avait été fixé de façon historique en partant du budget initial de chaque établissement au début des années quatre-vingts. Il pérennisait donc des inégalités. Surtout, il devint inadapté avec le développement de médicaments et de dispositifs médicaux innovants et très coûteux. Dans certaines spécialités (cancérologie, cardiologie, chirurgie), le budget était épuisé avant la fin de l'année, si bien qu'il fallait adresser les patients dans les cliniques commerciales qui, elles, n'étaient pas soumises aux limites du budget global. Pour tenir son budget, on avait intérêt à ne pas être trop actifs.

Il fallait donc, d'une part, créer un budget spécial pour les médicaments et les dispositifs innovants et coûteux et, d'autre part, mesurer l'activité pour faire évoluer le budget global. C'est ce que permit le «Programme de médicalisation des systèmes d'information» (PMSI), lancé en 1982 et opérationnel en 1996. Grâce au PMSI, on pouvait avoir une idée grossière de l'activité et de son évolution dans chaque service, et on pouvait comparer un établissement à un autre, ou un service à un autre. En effet, le PMSI permettait de classer chaque malade dans un des cinq cents groupes dits «homogènes de malades» (GHM). Dès lors, on aurait pu faire évoluer le budget global en fonction de l'activité grossièrement évaluée par le PMSI. Pour ce faire, il aurait fallu que le ministère de la Santé et les Agences régionales de l'hospitalisation assument leurs responsabilités politiques face aux élus présidant les conseils d'administration des hôpitaux. Mais le courage politique manquait! Il était alors tentant de transformer le PMSI en tarifs correspondant aux différents «GHM». Ainsi le budget de chaque hôpital ne dépendrait plus d'un choix politique, mais des tarifs liés à son activité, la T2A. La main invisible du marché (ou plus exactement de la T2A) allait suppléer la volonté politique défaillante. Désormais, les hôpitaux ne pourraient dépenser que ce qu'ils gagnent.

À l'inverse du budget global déflationniste, la T2A incitait donc à développer l'activité. On mettait en place un système inflationniste. Cela était *a priori* assez logique dans les pays connaissant des listes d'attente, mais ce n'était pas le cas de la France. Il y eut donc, comme prévu, une augmentation brutale d'activité de 2 à 3% par an. On s'aperçut alors que le système de tarification à l'activité supposait une mesure précise de cette activité. Or, il y a 10 000 pathologies, deux à trois facteurs de gravité par pathologie, auxquels s'ajoutent les facteurs psychologiques et sociaux. Faire tenir tout cela dans 500 groupes «homogènes» de malades relevait non pas du défi, mais de la prestidigitation, pour ne pas dire

de l'arnaque! Les groupes dits «homogènes» étaient donc en réalité très hétérogènes, mélangeant sinusite chronique et cancer ORL, sciatique et tumeur du rachis. La T2A avait réussi ce tour de force de ne pas prendre en compte la précarité des patients et la gravité des pathologies jusqu'en 2010. Mme Bachelot en avait tiré argument pour montrer l'avantageuse plasticité de la T2A, permettant de corriger ces insuffisances d'une année sur l'autre. Il fallut donc multiplier les «groupes homogènes», pour arriver actuellement à près de 2 500 groupes. Du coup, la tarification à l'activité s'est transformée en un mécanisme de plus en plus complexe et le codage est devenu une activité de plus en plus spécialisée. Les médecins hospitaliers seniors, formés, doivent y consacrer du temps, les hôpitaux ont embauché des médecins spécialistes T2A à plein temps et depuis peu apparaît un nouveau métier, celui de codeur.

«Aujourd'hui, la facturation doit être professionnalisée. Mais l'hôpital n'a pas d'argent. Le médecin doit le faire, et c'est validé par le Département d'information médicale (DIM)», explique le professeur Francis Schneider, chef du service de réanimation médicale au CHU de Strasbourg, interrogé par l'Agence de presse médicale (APM). Or dans son service, il y a six équivalents temps plein de médecins pour trente lits de réanimation. «C'est invivable. Il fallait décharger les médecins de toutes les tâches (non médicales) que l'on pouvait.» Les médecins du service ont donc décidé de consacrer un de leurs postes de technicien au codage. Un «codeur professionnel», qualiticien de formation, a été recruté en 2008. Il a été formé pendant un an en codant en doublon avec les médecins du service… «Trois ans après, le codeur code seul au minimum 85% des dossiers. Les 15% restants, je les prépare, j'aide à terminer, j'y consacre deux à quatre heures tous les dix jours», précise le Pr Schneider… «Par rapport à un autre service de réanimation situé dans le même hôpital, et qui ne dispose pas d'un codeur, on a 30% de (recettes) T2A en plus», souligne-t-il, ce qui est notable même si l'activité n'est pas la même (dépêche APM - 22 juin 2011).

Les hôpitaux ont embauché des médecins spécialistes T2A, un nouveau métier apparaît, celui de codeur.

Le codage peut même être externalisé et réalisé par des entreprises privées. «Depuis le 1er juin, et pour une durée d'un an reconductible trois fois, le codage de l'activité du centre hospitalier de Melun est assuré par un praticien libéral spécialisé dans le codage, le Docteur Christophe Luquet, associé à des techniciens en informatique médicale (TIM) de la société Corsacod» (APM- 23 juin 2011). Tous les hôpitaux cherchent en effet à «optimiser le codage», c'est-à-dire à augmenter la facture à la Sécurité sociale. Reste que la détermination des tarifs est elle-même assez opaque. Elle se fait à partir d'un certain nombre d'établissements, de taille variable, publics et privés, disposant d'une comptabilité analytique. On pouvait espérer que les tarifs T2A correspondraient ainsi aux coûts réels des dépenses. Il n'en est rien, car la tarification n'est qu'une clé de répartition d'une enveloppe globale fermée. C'est ainsi qu'en cinq ans, on a soumis l'hôpital à douze échelles tarifaires différentes. Cette instabilité rend très périlleuse toute prédiction budgétaire.
Quoi qu'il en soit, on comprend que les activités médicales techniques, programmées, pour les pathologies de gravité moyenne, relevant d'une procédure standardisée, aient un coût moyen assez fixe avec des écarts limités d'un établissement à l'autre. Dans ces cas, la tarification à l'activité semble techniquement adaptée. On peut citer la séance de dialyse, la chirurgie ambulatoire de la cataracte, l'exérèse d'un mélanome, le traitement de la hernie inguinale, du canal carpien, des varices, la pose d'un pacemaker, d'un stent coronarien, d'une prothèse de hanche, etc., soit 80% de l'activité des cliniques commerciales, mais seulement 30% de l'activité des hôpitaux publics. En revanche, pour les pathologies caractérisées par une extrême variabilité d'un patient à l'autre, la T2A n'est pas adaptée. C'est le cas évidemment des urgences, qui doivent être capables en permanence d'accueillir des patients, c'est également le cas des unités de soins intensifs et des services de réanimation. Financer les urgences et les soins intensifs seulement à l'activité, c'est un peu comme payer les pompiers seulement quand il y a le feu!

La T2A n'est pas adaptée au financement des maladies très graves ou des pathologies très complexes. C'est le cas aussi des services assumant des activités de recours ou de référence. Même si ces activités ne concernent que 10% de leurs patients, les centres référents sont évidemment plus coûteux que les centres de premier recours. Il m'est arrivé, dans le service de diabétologie de la Pitié-Salpêtrière, de recevoir un patient transféré parce qu'il refusait l'amputation d'orteil décidée dans un autre centre pour une «gangrène humide». Dans l'unité spécialisée de podo-diabétologie du service, il put, grâce à un traitement médical, conserver son orteil au prix d'une chirurgie conservatrice limitée à l'extraction de séquestres osseux. Il sortit du service en déclarant: «C'est un miracle!» Lorsqu'on examina, avec le responsable T2A de l'hôpital, comment avait été réparti le financement, on s'aperçut que l'unité de podologie du service, où le patient avait séjourné un mois, n'avait reçu que 180 euros par jour, tandis que la clinique chirurgicale, où le patient n'était resté que deux jours pour un petit geste conservateur, avait gagné 3 000 euros.
La T2A valorise les gestes techniques simples programmés, mais est incapable de prendre en compte la complexité et l'innovation. De plus, elle induit un certain nombre de comportements opportunistes visant à augmenter les recettes. Elle favorise des activités non justifiées. Il est tout à fait frappant de voir que lorsqu'un service de cardiologie n'atteint pas les quatre cents

La T2A n'est pas adaptée au financement des maladies très graves ou des pathologies très complexes.

angioplasties annuelles requises pour être accrédité, il est capable d'augmenter très significativement, en quelques mois, son taux d'activité. Il suffit en effet de «pousser» les indications. Cela n'est pas nouveau. C'est même parfaitement connu, puisque c'est la critique faite au paiement à l'acte en médecine de ville, conduisant à multiplier les actes.
La tarification des groupes homogènes de séjour (GHS) correspond à un forfait pour une durée d'hospitalisation donnée, avec une borne minimale et une borne maximale. L'hospitalisation d'une nuit n'est pas rentable, pas plus que l'hospitalisation prolongée. On peut donc calculer, pour chaque pathologie, la durée optimale d'hospitalisation d'un point de vue financier. De nombreux services se sont donc mis à multiplier les séjours courts, beaucoup plus rentables qu'un séjour long. Ainsi, désormais dans tous les services de cancérologie, le malade sort après son bilan, puis revient pour poser le cathéter qui permettra la chimiothérapie. Ce qui se faisait avant l'ère de la T2A lors d'une seule hospitalisation, nécessite désormais deux hospitalisations.

Ce qui se faisait avant l'ère de la T2A lors d'une seule hospitalisation, nécessite désormais deux hospitalisations.

La pratique de la double hospitalisation s'est tellement répandue, qu'en Allemagne il est interdit de réhospitaliser de façon rapprochée le malade dans le même hôpital à la suite de la première hospitalisation. Ainsi, les hôpitaux allemands sont amenés à «se repasser» les patients! En France, le débat parlementaire entre le député Jean Leonetti, spécialiste des soins palliatifs, et la directrice de la T2A, Martine Aoustin, témoigne des déviations induites par la T2A. Jean Leonetti: «Madame la directrice, je comprends mal votre mode de financement des unités de soins palliatifs, qui sont amenées à faire sortir fictivement les patients pour faire deux séjours au lieu d'un et ainsi assurer le financement de leurs activités. Ne pensez-vous pas qu'un financement au prix de journée serait mieux adapté?» Réponse stupéfiante de la directrice: «Monsieur le député, ce n'est pas possible, cela remettrait en cause le principe de tarification.»
La tarification est donc devenue un «principe»: véritable fétichisation de la T2A!
La T2A entraîne donc un raccourcissement des séjours hospitaliers. L'académie de médecine a publié une alerte devant la réapparition de l'ictère néonatal (la jaunisse du nouveau-né), qui avait pratiquement disparu et qui réapparaît en raison de la brièveté de l'hospitalisation après l'accouchement. Aux États-Unis, le Congrès a dû voter une loi pour interdire que les femmes qui viennent d'accoucher sortent de l'hôpital moins de deux jours après leur accouchement!

La T2A conduit également à la sélection des patients et des activités en fonction de leur rentabilité. Ainsi, l'accouchement par voie basse n'est pas rentable. On assiste donc à une inflation de césariennes, en particulier dans les cliniques commerciales. Les patients précaires, les sujets âgés ayant des polypathologies ne pouvant pas rentrer à leur domicile et les malades admis en urgence ne sont pas rentables. Ils sont donc dirigés sur l'hôpital public. Enfin, il est très tentant de tricher, d'autant que la limite entre la triche et «l'optimisation» du codage est souvent affaire de points de vue. La T2A a donc non seulement entraîné la création de codeurs professionnels, mais elle nécessite aussi des contrôleurs. Après étude des dossiers des patients, les contrôleurs invalident les codages et décident de pénalités pouvant aller jusqu'à plusieurs millions d'euros. Le CHU de Dijon a dû ainsi s'acquitter d'une pénalité de 730 000 euros en janvier 2011!

Finalement, la T2A provoque structurellement une inflation de l'activité hospitalière. C'est si vrai que le calcul, chaque année, de l'ONDAM (Objectif national des dépenses de l'assurance-maladie), anticipe une augmentation de l'activité hospitalière pour l'année à venir, ce qui veut dire qu'un hôpital en équilibre financier qui n'augmente pas son activité deviendra automatiquement déficitaire. L'ONDAM correspond donc à un budget global national. Mis en place depuis 1996, il s'est trouvé régulièrement dépassé. Pour assurer le maintien de l'ONDAM, on a pensé un moment fixer un quota maximal d'activité par établissement! Finalement, on a mis en place un système de peréquation volume-prix, si bien que lorsque l'augmentation de l'activité est supérieure à celle prévue, les tarifs baissent automatiquement l'année suivante. C'est ce qui se passe en 2011, dans la mesure où l'activité des hôpitaux a augmenté de 3% en 2010, leurs tarifs vont baisser cette année de 0,83%, tandis que ceux des cliniques commerciales ne baisseront que de 0,05%.

La tarification à l'activité, contrairement à ce qui avait été initialement avancé pour en faire la promotion, n'est donc pas le moyen pour les hôpitaux de recevoir le juste financement de leur activité. La combinaison de la T2A et d'un budget global national (l'ONDAM) place les praticiens dans un conflit éthique. Le médecin honnête, qui ne posera que le nombre de pacemakers ou le nombre de stents coronaires justifiés, verra ses tarifs baisser l'année suivante si l'ensemble de ses collègues ont, eux, au contraire, «poussé» les indications pour augmenter l'activité, comme le leur demandait d'ailleurs leur directeur. Le médecin «éthique» sera donc le perdant.

La T2A conduit à remplacer la recherche de l'efficience par la quête de la rentabilité.

En effet, la T2A conduit à remplacer la recherche de l'efficience par la quête de la rentabilité. L'efficience, c'est-à-dire le juste soin pour le moindre coût, est non seulement une exigence économique, mais une règle éthique pour les médecins. Elle est inscrite dans leur code de déontologie. En effet, dans la mesure où les sommes payées par la solidarité pour la santé ne sont pas infinies, tout gaspillage pour une activité inutile se traduira par un défaut de

financement pour une prescription utile. Il suffit pour s'en convaincre de voir à quel point sont mal remboursés les soins dentaires et d'optique par la Sécurité sociale. La recherche de la rentabilité, elle, ne se pose pas la question de l'utilité pour le patient ou pour la société, elle ne se pose que la question du bénéfice financier pour l'établissement et/ou pour le prescripteur. Qu'importe que la prescription ou l'acte soit injustifié pourvu qu'il soit rentable, et dans un marché comme la santé, caractérisé par l'angoisse des patients, il est aisé de développer des activités injustifiées. Cette idéologie de la rentabilité est tellement rentrée dans la tête des gestionnaires des hôpitaux, que certains trouvent normal de faire payer les chambres individuelles aux patients, y compris quand l'établissement n'a que des chambres individuelles! La «politique du client» se transforme insidieusement en «culture de l'arnaque». Des centres hospitalo-universitaires, comme celui de Nancy, envisagent, sans se poser de questions, de développer des activités rentables hors nomenclature de la Sécurité sociale, c'est-à-dire payées directement par les patients, telles que «les circoncisions rituelles, les plasties mammaires, les liposuccions, à des tarifs compétitifs par rapport au privé». De même, l'Assistance publique de Paris (APHP) envisage de se lancer dans le business des «médecines parallèles» pour répondre à la demande des clients. Il ne restera plus aux directeurs de ces CHU qu'à prévoir un intéressement financier des professionnels. Et voilà comment, sous couvert de concurrence au privé, on transforme l'hôpital public en clinique commerciale!

Il serait finalement assez intéressant de connaître le coût de la T2A elle-même, en comptabilisant le coût de l'élaboration des tarifs, le temps médical et de secrétariat passé au codage et à sa validation, le coût des codeurs professionnels et des contrôleurs, sans parler du coût induit par l'instabilité des tarifs, puisque nous en sommes à la douzième version tarifaire en six ans. Les gestionnaires ne sont au courant des nouveaux tarifs qu'à partir du mois d'avril, ce qui rend la planification de leur gestion pour le moins aléatoire.

Les trois modes de financement sont à utiliser parallèlement, alors que nous les avons utilisés successivement.

À l'évidence, il serait souhaitable que les modes de financement des hôpitaux soient adaptés à l'activité médicale et non l'inverse. C'est sûrement les trois modes de financement qu'il faut utiliser parallèlement, alors que nous les aurons utilisés historiquement successivement. Le financement par un prix de journée convient aux soins palliatifs de fin de vie. Pour les soins ambulatoires, il faudrait créer, à côté du prix de journée, un prix de demi-journée. Budget global et forfait conviennent à la prise en charge des urgences et des maladies chroniques, tandis que la T2A est adaptée aux pathologies de gravité moyenne, nécessitant des gestes techniques standardisés, programmés. Cette diversification des modes de financement éviterait de mettre les médecins dans des conflits éthiques où ils ont en permanence le choix entre le juste soin pour le malade et l'augmentation des recettes pour leur établissement, entre voler la Sécurité sociale ou être volé par elle.

Quel est le sens politique de la T2A?

La T2A est donc une technique de financement parmi d'autres. Mais elle est actuellement utilisée en France comme une politique. En effet, le tout T2A et la convergence tarifaire entre les établissements de santé publics et privés, ont une fonction: favoriser la privatisation rampante du système de santé. En effet, la convergence tarifaire entre les établissements de santé correspond à une concurrence déloyale à plus d'un titre. D'abord parce que les honoraires et les dépassements d'honoraires des médecins et chirurgiens des cliniques privées ne sont pas inclus dans les coûts des cliniques. Certes, 10% des médecins hospitaliers ont aussi une activité privée libérale au sein de l'hôpital public, mais c'est le cas de 85% des médecins exerçant en clinique commerciale. Quand on dit que les cliniques privées coûtent moins cher à la Sécurité sociale que les hôpitaux publics, on oublie de dire qu'elles coûtent trois fois plus cher aux patients. Ajoutons que la part des assurances professionnelles des médecins et des chirurgiens exerçant en cliniques privées, payée par la Sécurité sociale, n'est pas incluse dans le tarif. De plus, les cliniques commerciales sont devenues expertes pour optimiser leurs coûts, par exemple grâce à «l'externalisation» des examens complémentaires qui sont faits avant l'opération, non payés par la clinique mais payés par la Sécurité sociale. De même, les cliniques ont l'habitude de trier les malades et les pathologies et de renvoyer les activités non rentables sur l'hôpital public.

Les cliniques privées coûtent moins cher à la Sécurité sociale que les hôpitaux, mais elles coûtent trois fois plus cher aux patients.

À la vérité, les hôpitaux se sont mis, eux aussi, à externaliser les examens et à sélectionner les patients, ou à développer les prises en charge des pathologies rentables comme la chirurgie de l'obésité, dans une logique concurrentielle. Mais quoi qu'ils fassent, à ce petit jeu les hôpitaux ne peuvent être que perdants.

La scandaleuse «convergence tarifaire» doit être abandonnée et remplacée par une convergence s'appliquant aux établissements comparables par le statut, par les missions (diversité des pathologies prises en charge, activités de recours, niveau de précarité de la population, activité d'enseignement et de recherche) et par la taille. D'un point de vue comptable, la taille optimale se situe entre trois cents et cinq cents lits. Si on souhaite, pour des raisons médicales ou sociales, avoir des hôpitaux plus grands ou plus petits, il faudra donc accepter d'en payer le surcoût de fonctionnement. La vétusté doit également être prise en compte.

Le coût de gestion ne peut pas être le même à la Pitié-Salpêtrière, comprenant trente-trois bâtiments répartis sur quatre-vingts hectares avec un système d'ambulances intérieur, et un hôpital moderne monobloc de quinze étages.

Le sens politique de la T2A en faveur de la privatisation est confirmé par le sort réservé au financement des missions d'intérêt général, dites MIG. En effet, quelle que soit la volonté des *new managers*, il est impossible de financer toute l'activité hospitalière par la T2A. Force est de garder une part budgétaire pour la continuité des soins, les urgences, les greffes d'organes, l'éducation thérapeutique, les soins pour les prisonniers, la prévention, etc., soit 11% du budget hospitalier. Le financement de ces missions d'intérêt général sert désormais de volant de régulation, c'est-à-dire que, chaque année, plusieurs centaines de millions réservées aux MIG sont «gelées» et ne sont distribuées qu'en cours d'année, en fonction du respect de l'ONDAM. Ainsi accueillir des urgences représente une triple peine pour un hôpital:
- l'activité propre au service des urgences est sous-valorisée;
- les patients hospitalisés en provenance des urgences représentent un surcoût par rapport aux activités programmées;
- les urgences déstabilisent la programmation des hospitalisations, en particulier les programmes opératoires.

Pour que les choses soient plus claires, le gouvernement a décidé que le financement des missions d'intérêt général serait également versé au privé, y compris quand il n'y a aucune raison. Ainsi soixante-dix millions seront réservés, en 2011, aux établissements privés pour la formation des internes, aujourd'hui formés exclusivement ou quasi exclusivement dans les CHU. De même, soixante millions sont détournés des fonds publics pour financer les gardes et les astreintes du privé.

Soixante millions sont détournés des fonds publics pour financer les gardes et les astreintes du privé.

La T2A au service d'une médecine industrielle

Au fond, la tarification à l'activité paraît assez logique si l'hôpital est une entreprise, produisant des prestations standardisées, grâce à l'activité de médecins ingénieurs-techniciens respectant des procédures issues de la médecine basée sur les preuves (*evidence based medicine*). C'est ce que défendent Claude Le Pen, professeur d'économie de la santé, et Guy Vallancien, professeur de chirurgie, tous les deux proches du pouvoir. Dans son livre «Les habits neufs d'Hippocrate», Claude Le Pen décrit l'industrialisation de la médecine, qu'il juge inévitable: «Le médecin ne se justifie plus par lui-même, mais par sa prestation et plus précisément par la qualité et par le coût de cette dernière.» Comme d'autres vendent des voitures ou des biens, il est désormais celui qui vend des actes médicaux, ce qui, au regard de son ancien statut, est proprement révolutionnaire.

Du coup, le patient lui-même se trouve relégué au statut de client: «Le client devient important, la médecine industrielle est aussi l'affirmation d'un consumérisme médical.»

Dans cette technicisation de l'exercice médical, le «médecin ne soigne pas quelqu'un pour lequel il a de la compassion, pour soigner quelqu'un, il faut une certaine distance, si je ressens de l'empathie pour cet individu je n'ai plus la distance nécessaire pour pouvoir mener à bien mon expertise…». Cette médecine moderne, technique et industrielle, est en effet conçue pour soigner les «vrais malades», souffrant de «dysfonctionnements physiologiques de toute nature et pas pour passer du temps avec des gens qui ont envie de parler, de compenser des déficits sociaux, psychologiques, affectifs ou humains…». «Le médecin gère une maladie dont les patients ne sont pas le support. Il ne les connaît pas. Ils ne sont qu'un genre de livre dans lequel il lit les signes de la maladie.»

Y a-t-il une part de vérité dans ce concept de «médecine industrielle»?

On peut distinguer en réalité trois modes d'exercice de la médecine:
1- le traitement des maladies aiguës bénignes, des symptômes isolés sans gravité et des petits traumatismes relève d'une médecine de proximité traditionnelle. Le colloque singulier et le paiement à l'acte de la médecine libérale sont assez adaptés;
2- la prise en charge des malades chroniques est bien différente. Elle suppose l'adaptation permanente du traitement à l'évolution de la maladie et aux progrès de la médecine. Elle nécessite un transfert de compétences aux patients et à leur entourage et une aide au changement des comportements, permettant d'intégrer les projets de soins aux projets de vie. Le problème de l'observance thérapeutique est ici un problème majeur, au point qu'en 2003 l'OMS décrétait que pour les maladies chroniques, tout progrès dans l'observance serait plus important que toute découverte thérapeutique. L'éducation thérapeutique est donc essentielle. Elle implique non seulement les médecins, mais aussi les paramédicaux et nécessite une individualisation des traitements et des objectifs, aux antipodes de la médecine industrielle. La médecine libérale, avec son exercice solitaire et son paiement à l'acte, est également inadaptée à la prise en charge des maladies chroniques, qui relève d'un financement forfaitaire et d'un travail d'équipe;
3- le troisième mode d'exercice de la médecine est celui des maladies graves et des gestes techniques spécialisés. Une part de cette médecine correspond grossièrement à une médecine industrielle. Il s'agit des activités standardisées

L'éducation thérapeutique est essentielle, elle implique les médecins et les paramédicaux.

relevant de procédures et comportant très peu de variations d'un malade à l'autre. C'est le cas, par exemple, de la radiologie. C'est pourquoi d'ailleurs les radiologues ne devraient pas annoncer les diagnostics aux patients qu'ils ne connaissent pas. Ils devraient se contenter d'adresser leur compte rendu au prescripteur de l'examen, à qui revient la tâche d'annoncer la bonne ou la mauvaise nouvelle. L'activité technique de certains chirurgiens très spécialisés peut également se rapprocher de la «médecine industrielle». Ainsi, j'ai rencontré un chirurgien cardiaque spécialiste de la valve mitrale, opérant quatre cents valves par an, qui ne voit le malade ni avant ni après l'opération, il ne voit que la valve qu'il répare parfaitement. Il est donc devenu plus un technicien supérieur qu'un médecin. En effet, un médecin qui ne voit pas le malade, qui ne lui parle pas, qui ne l'examine pas n'est plus vraiment un médecin, mais un technicien hautement spécialisé, qui pourrait d'ailleurs à l'avenir le remplacer. Ce n'est le cas ni des réanimateurs, ni de l'immense majorité des chirurgiens. Comme se plaît à le dire Laurent Sedel, chirurgien orthopédique de renom, «on nous compare souvent à tort aux pilotes d'avion. C'est tout à fait inexact. Lorsqu'un pilote a un crash dans sa carrière, en général il n'en a qu'un, tandis que tout grand chirurgien a inévitablement plusieurs crashs et doit être capable de ramener le malade à bon port».

La difficulté de l'exercice médical tient au fait que médecins généralistes et spécialistes sont amenés à passer d'un mode d'exercice à l'autre.

Une étude récente, publiée dans le *New England Journal of Medicine*, portant sur plus de 80 000 patients, montre que la différence de mortalité entre les bonnes équipes de chirurgie et les très bonnes équipes de chirurgie ne tient pas à la différence de respect des procédures, ni même à la différence de fréquence des complications post-opératoires, mais à la différence de réactivité face à ces complications. Cette réactivité tient au personnel paramédical et aux médecins habitués à travailler ensemble, ayant acquis une vigilance permettant de réagir de façon adaptée, sans délai, aux différents incidents post-opératoires.

Il y a donc trois modes d'exercice de la médecine, qui devraient relever de trois formes d'organisation et de trois modes de financement. La difficulté de l'exercice médical tient au fait que médecins généralistes comme spécialistes peuvent être amenés à passer d'un mode d'exercice à l'autre. Quant au malade qui perçoit un symptôme, il ne sait pas avant d'avoir vu un médecin compétent si «c'est trois fois rien» ou si ce symptôme révèle une maladie potentiellement grave, voire une urgence. Le diagnostic doit donc rester du domaine médical, même si le suivi des patients pourrait, dans un grand nombre de cas, être confié à des infirmières cliniciennes spécialisées.

La T2A, le choix idéologique du marché

Les dépenses de santé augmentent autour de 3% par an, plus que l'augmentation de la richesse produite mesurée par le PIB. Cette augmentation n'a rien d'étonnant car la santé est considérée comme un bien supérieur, une des finalités du développement de nos sociétés, ce que d'aucuns appellent une «politique de civilisation».

Quoi qu'il en soit, cette augmentation du coût pose le problème d'une régulation. Il existe trois types de régulations théoriques possibles:

1- la première est réalisée par les professionnels appliquant le «juste soin au juste coût», et les usagers soucieux de ne pas gaspiller un bien commun forcément limité. Cette régulation est nécessaire, mais par nature insuffisante en raison de l'absence d'organisation des uns et des autres, et surtout, en raison de leurs conflits d'intérêts. On doit donc y ajouter, soit une régulation publique, soit une régulation par le marché;

2- une régulation publique suppose d'abord de définir la part de la richesse nationale que la société veut dépenser solidairement pour la santé. Il convient donc de distinguer ce qui doit être financé par la solidarité et ce qui reste à la charge des individus. Les nouveaux médicaments et dispositifs médicaux doivent faire l'objet d'une double évaluation, non seulement une évaluation du rapport bénéfice-risque pour le malade, mais aussi une évaluation du rapport bénéfice pour les malades-coût pour la société. Enfin, une régulation publique suppose de traquer les gaspillages, en particulier les prescriptions et les actes injustifiés. Cette régulation publique a été mise en œuvre en 1983, par le budget global hospitalier. Une tentative a été faite pour la médecine de ville en 1995 par le plan Juppé, qui visait à réduire les rémunérations des médecins en cas d'augmentation excessive de leur activité. On sait ce qu'il en est advenu. La majorité d'alors en a tiré la leçon: «Plus jamais ça!»;

Le marché est inadapté à la régulation des besoins de santé pour la raison fondamentale que le malade n'a pas choisi d'être malade.

3- le tournant néolibéral débuté dans les années quatre-vingts, sous les gouvernements Reagan et Thatcher, s'est traduit par l'introduction de mécanismes de marché dans le système de santé. Le principe en est simple. Seul le marché a démontré sa capacité à permettre la rencontre entre une demande sociale et une offre solvable. L'État n'est pas là que pour fixer des règles et assurer la prise en charge des patients insolvables. Les profits permettent l'investissement. La concurrence garantit la qualité au moindre coût. L'intéressement financier stimule la motivation des professionnels. Qu'importe que l'Histoire ait montré l'incapacité du marché à réguler les dépenses de santé. Le système américain, le plus coûteux (près de 17% du PIB), est aussi le plus inégalitaire et le moins performant.

En réalité, le marché est inadapté à la régulation des besoins de santé pour la raison fondamentale que le malade n'a pas choisi d'être malade, il n'est pas un

consommateur éclairé mais une personne affaiblie et en tout cas angoissée, qui ne cherche pas à acheter un bien ou une prestation mais une confiance! «Que feriez-vous, docteur, si c'était pour votre enfant?»

En la matière, il n'y a pas de différence entre le patient malade et le patient qui se croit malade. Si on veut bien se rappeler la définition de la santé par l'OMS comme «non seulement l'absence de maladie mais un sentiment de bien-être physique, psychologique et social», on conçoit que le marché de la santé soit potentiellement illimité et totalement manipulable, et c'est pourquoi la santé ne doit pas être régulée par le marché. Y compris par le biais des assurances privées, qui, par nature, sont à la recherche de la rentabilité grâce à la sélection des risques. La concurrence n'induit pas ici une diminution des coûts, mais au contraire leur inflation. Il suffit de noter que les frais de gestion, de marketing, et de contentieux des assurances privées dépassent largement 15% de leur chiffre d'affaires, contre moins de 5% pour les systèmes de sécurité sociale publique. Quant à la prévention par un système de bonus-malus assuranciel, elle relève d'un comportementalisme primitif, oubliant à la fois la puissance des comportements addictifs et l'importance de l'environnement. La prévention suppose d'abord et avant tout une politique, une information et une formation, la mise en place de dispositifs adaptés et la lutte contre les lobbies industriels puissants (tabac, agroalimentaire, énergie, automobile, bâtiment…).

Loin d'entraîner la responsabilisation des patients, l'augmentation du reste à charge provoque un accroissement des inégalités.

La question posée aux gouvernements néolibéraux est donc: comment créer un marché qui n'existe pas?

- Il faut d'abord utiliser la puissance de l'État pour la mettre au service de la privatisation. C'est ce que fait la loi HPST, qui verticalise et politise le pouvoir de gestion hospitalière, allant directement du chef d'État au chef de pôle, en passant par le directeur de l'ARS et le directeur d'hôpital. En même temps, la loi a supprimé la notion de «service public hospitalier», pour la remplacer par celle «d'établissements de santé» de statuts variables. Elle encourage les partenariats public-privé, qui organisent le plus souvent le transfert de fonds publics vers le privé commercial.
- Ensuite, mener la bataille idéologique et inventer une «nov langue». Médecins et infirmières deviennent des «producteurs de soins», le malade devient un «consommateur» ou un «client», on ne supprime plus les gaspillages, on réalise des «gains de productivité», on n'est plus dévoué, on «travaille à flux tendus», on ne répond plus à des besoins, on «gagne des parts de marché»…
- Augmenter régulièrement le reste à charge pour les malades et la part revenant aux mutuelles et aux assurances privées, étant entendu que la Sécurité sociale continuera à financer la prise en charge des assurés les plus pauvres et des patients les plus graves. Loin d'entraîner la «responsabilisation des patients», l'augmentation du reste à charge provoque un accroissement des inégalités, comme l'ont démontré plusieurs études.
- Mettre en place une réforme managériale. Sous prétexte d'améliorer l'organisation, il s'agit en réalité de remplacer le management public par le management privé. Management public et management privé s'opposent en effet terme à terme. L'efficience doit être remplacée par la rentabilité, l'usager par le client, le travail d'équipe par la responsabilité individuelle, la stabilité des équipes par la mobilité, la spécialisation par la polyvalence, la proximité de l'encadrement avec les équipes professionnelles par son éloignement au nom de la «transversalité». Pour mettre en place ce management privé, la loi HPST a prévu:
- de supprimer le pouvoir médical et de réduire celui des élus en donnant tout pouvoir au directeur d'hôpital;
- de soumettre le directeur au pouvoir du directeur de l'Agence régionale de santé (ARS), lui-même nommé et révocable en Conseil des ministres. Le directeur de l'ARS peut, à tout moment, suspendre l'activité du directeur de l'hôpital sans que celui-ci ait un droit d'appel. Le directeur hospitalier bénéficie d'un intéressement au résultat financier de son établissement, le plaçant ainsi au cœur d'un conflit d'intérêts;
- de pouvoir recruter des directeurs venant du privé sur simple CV et sans culture de santé publique. Ces nouveaux directeurs pourront bénéficier d'un salaire contractuel, certes de statut public, mais de montant hors fonction publique;
- de contraindre les hôpitaux à l'équilibre budgétaire. Mis en déficit par les tarifs et la réduction du financement des missions d'intérêt général, les hôpitaux n'ont plus qu'à réduire leur masse salariale grâce à une diminution des effectifs.

Les prochaines étapes, après 2012, sont d'ores et déjà fixées. Pour faciliter le licenciement des personnels, il faudra que les hôpitaux publics changent de statut. Ils pourraient être transformés en établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC), les nouveaux personnels ayant un statut de contractuels. Évidemment, l'ensemble de ces réformes est présenté à l'inverse de leur objectif réel. Les défenseurs du *New Public Management* ont acquis la maîtrise de l'utilisation de l'antiphrase. On dira que le statut de contractuel permet d'embaucher plus facilement, alors qu'il s'agira tout simplement de pouvoir licencier plus aisément!
On pourra enfin aborder l'étape définitive: la possibilité pour un hôpital de déposer son bilan, comme c'est le cas dans d'autres pays, comme l'Allemagne et l'Espagne. L'Allemagne a ainsi vu ses hôpitaux publics passer de 45% à 30%, tandis que les cliniques privées commerciales passaient de 15% à 30%.

En Allemagne, le nombre des hôpitaux publics a diminué au profit des cliniques privées.

En conclusion,

cette politique qui avance comme un rouleau compresseur, a été mise en place par les gouvernements de droite comme de gauche, convertis à l'idéologie néo-libérale, mettant l'État au service du marché et le marché au service de la finance. Ce qui est fascinant, c'est que, malgré son échec patent, elle continue à avancer, produisant un accroissement des inégalités, une augmentation des coûts de santé pour les individus et pour la société, une limitation de l'autonomie et une démotivation des professionnels et souvent une souffrance au travail, finalement une dégradation de la qualité des soins. Les seuls bénéficiaires, à terme, seront les assureurs et les opérateurs de santé, soutenus par la bureaucratie gestionnaire, ayant massivement adopté l'idéologie de la rentabilité et de la concurrence «au-delà du clivage public-privé d'un autre âge».

Cette politique suscite néanmoins de plus en plus d'opposition, non seulement de la majorité de la population, mais aussi des professionnels et, en conséquence, des élus de terrain concernés, de droite comme de gauche. Il devient donc essentiel de construire une alliance autour d'un programme alternatif, reposant sur une augmentation des recettes de la Sécurité sociale à partir d'un prélèvement progressif concernant l'ensemble des revenus, impliquant en contrepartie une révision du «panier de soins». L'affaire du Médiator témoigne, s'il en était besoin, de l'urgence de cette révision.
Cette politique alternative, défendant les valeurs du passé d'égalité et de solidarité, doit intégrer les nouvelles valeurs de prévention, de qualité, de sécurité et de démocratie sanitaires. Elle doit reposer sur quatre services publics de santé: le service de l'assurance-maladie, le service public hospitalier, le service de la médecine de proximité, le service de la prévention et de la sécurité sanitaire. Elle doit s'appuyer sur la démocratie sanitaire, c'est-à-dire la participation des associations de patients et d'usagers, des organisations syndicales et des élus à son élaboration, à sa mise en œuvre et à son évaluation.

Malaise
dans les institutions publiques

par Vincent de Gaulejac
Sociologue, professeur à l'université Paris VII-Diderot

On peut constater une corrélation entre la mise en place de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la montée du mal-être. Cette «révision» consiste à importer la «révolution managériale» dans toutes les institutions publiques, jusqu'au cœur de l'État. Elle veut favoriser le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, l'introduction d'une gestion des ressources humaines, le développement de la culture client et de l'évaluation, l'application d'une comptabilité analytique permettant de gérer les dépenses de façon plus rationnelle… De multiples transformations sont apparues, adaptant la gestion de ces institutions aux normes managériales. Il convient donc d'essayer de comprendre pourquoi ces changements destinés à rendre les institutions publiques plus efficientes, ce qui n'est pas en soi un objectif contestable, produisent des effets contradictoires. La qualité du service rendu s'améliore sur certains points et se détériore sur d'autres. La réduction des coûts n'est pas démontrée. La montée du mal-être au travail semble en revanche être l'effet le plus patent de la «modernisation».
Pour quelles raisons la nouvelle gestion publique est-elle facteur de stress? Pourquoi la RGPP conduit-elle certains agents de la fonction publique, parmi les meilleurs, à vouloir se suicider? […] Pourquoi l'évaluation de l'activité des salariés de la fonction publique semble-t-elle inadéquate et contre-productive? Pourquoi le mal-être se diffuse-t-il aujourd'hui dans la sphère publique, qui semblait jusqu'à présent relativement protégée? La fonction publique représentait, et représente encore pour beaucoup, un cadre stable offrant la sécurité, la stabilité et la tranquillité. Être fonctionnaire c'était l'assurance d'un emploi à vie, d'une protection garantie, d'un avancement assuré, d'un mode de vie sans risque. Pour beaucoup, ce n'est plus le cas.

L'idéologie du *new public management* et la notion de capital humain

La doctrine du *new public management* prend sa source dans les entreprises multinationales. Ce modèle managérial va tendre à s'appliquer à l'ensemble des organisations de la planète sous l'impulsion des gouvernements néolibéraux et l'inspiration de la théorie du capital humain. Conçu et appliqué dans les entreprises multinationales anglo-saxonnes comme IBM, Rank Xerox, Hewlett-Packard, American Express…, il a été complété par un arsenal d'outils de gestion destiné à optimiser l'utilisation des ressources humaines et à améliorer la productivité pour augmenter la rentabilité. Ce modèle a intégré différentes influences venant d'autres cultures, tel le modèle japonais (toyotisme). Il a été formalisé et vendu dans le monde entier par l'entremise des grands cabinets de consultants comme Arthur Andersen, McKinsey, Accenture, Ernst & Young, Deloitte, KPMG, PricewaterhouseCoopers, Boston Consulting Group… Il est aujourd'hui enseigné dans les écoles de gestion et relayé par une littérature abondante […]. Il sert désormais de vernis scientifique pour légitimer le processus de «modernisation» des organisations publiques.
Sous l'impulsion donnée par Ronald Reagan aux États-Unis et Margaret Thatcher en Angleterre dans les années quatre-vingts, le *new public management* a inspiré l'ensemble des institutions internationales (FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE). Les institutions européennes et les gouvernements des pays «développés» ont été des relais extrêmement puissants de cette doctrine qui a influencé les gouvernements de droite comme de gauche. Elle s'est banalisée au point de devenir l'idéologie dominante de notre temps et de se répandre dans l'ensemble de la société.

On doit la notion de «capital humain» à l'économiste américain Theodore William Schultz, qui l'a inventée dans les années cinquante. […] Selon cette théorie, chaque individu est en lui-même un capital qu'il peut valoriser par sa formation initiale et continue, son expérience professionnelle, sa carrière, le soin apporté à sa santé, ses activités culturelles et de loisir, ses relations personnelles, etc. […] À chacun donc de se comporter comme un capitaliste dont le capital ne serait autre que sa propre personne. […] En transformant le «facteur humain» en ressource, les gestionnaires instrumentalisent l'humain. […] Cette conception de l'humain conduit à considérer ceux qui ne font pas fructifier leur capital comme des improductifs. […] Cette approche fait l'impasse sur le poids des déterminations sociales dans l'aptitude de chaque individu à affronter le marché scolaire

Biographie

Vincent de Gaulejac est sociologue, professeur de sociologie à l'UFR de sciences sociales de l'université Paris VII-Diderot, directeur du Laboratoire de changement social.
Il est membre fondateur de l'Institut international de sociologie clinique. La sociologie clinique est une approche qui tente d'articuler les dimensions sociales et psychiques en se penchant sur la singularité des parcours et des expériences. Ses recherches consistent à développer une sociologie clinique autour de plusieurs axes dont, notamment, l'axe clinique du travail et des organisations.
Prix de sociologie en 2008: prix Sokorin, décerné par l'Association russe de sociologie.

Auteur de nombreux ouvrages dont *Travail, les raisons de la colère* (Seuil, 2011) et *La société malade de la gestion* (Seuil, Paris, 2005).

Site internet: www.vincentdegaulejac.com

et le marché du travail. […] Le «capital humain» n'a pas la même valeur que le capital financier. Il ne donne pas les mêmes «ressources», ni en termes de pouvoir, ni en termes de conditions de vie. Assimiler l'un à l'autre dans les équivalences théoriques conduit à occulter les conflits d'intérêts qui les opposent et les inégalités qui les caractérisent.

Les principes de la nouvelle gestion publique

Cette théorie du capital humain est le socle principal à partir duquel ont été élaborés les principes de la nouvelle gestion publique. L'idée de base est que les formes de gestion des entreprises publiques et de l'État sont bureaucratiques, archaïques, coûteuses, inefficaces. Il convient donc de «moderniser» les administrations et les institutions […].
Les inspirateurs du *new public management* vont introduire la culture managériale dans les services publics, fondée sur l'approche client, la concurrence, le management par objectifs, la comptabilité analytique, l'affectation des budgets par enveloppes globales, l'évaluation chiffrée des résultats, la gestion des ressources humaines, l'avancement au mérite, la démarche qualité. […] Les principes et les outils de gestion de la nouvelle gestion publique sont porteurs de valeurs et de normes spécifiques qui font la part belle au monde de l'entreprise privée et de la pensée managériale. […] L'introduction de la nouvelle gestion publique dans les services publics a pour conséquence «l'émergence des contradictions internes qui mettent les agents publics dans des situations extrêmement difficiles à vivre, car ils sont pris dans un système bureaucratique encore largement traditionnel, alors qu'ils doivent manipuler et utiliser des outils propres au secteur privé» (*Giauque*, 2006, p.41). […] Les résistances en question sont dues au fait que les nouvelles formes d'organisation empêchent de bien faire son travail, c'est-à-dire de remplir les missions pour lesquelles les uns et les autres ont été embauchés.

Les nouvelles formes d'organisation empêchent de bien faire son travail, de remplir sa mission.

La RGPP: objectifs et conséquences

Lancée en 2007, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) est «une réforme de l'État sans précédent» (selon la présentation officielle sur le site du gouvernement). Elle a pour objet de réformer l'ensemble de la fonction publique et de l'État. […] Ses objectifs sont contradictoires: l'amélioration du service rendu est en contradiction avec la réduction des moyens. La volonté réflexive est antagoniste avec l'approche technocratique et normalisatrice induite par l'implication d'indicateurs de mesure des résultats. Parler en termes de «besoins» et d'«attentes collectives», sans préciser les acteurs concernés, neutralise le fait que les besoins et les attentes sont différents entre les fournisseurs de ressources, les personnels des institutions, les usagers et les contribuables. En fait, un objectif prévaut sur tous les autres: réduire les effectifs à hauteur de trente mille équivalents temps plein chaque année et faire des économies. Comme dans le privé, on mesure les résultats à partir de la réduction des effectifs, selon un principe de la «bonne» gestion des ressources humaines: les effectifs sont un coût, il convient donc de faire plus avec moins.
Par ailleurs, la «révision» est confiée à un certain nombre d'experts, conseillés par des cabinets de consultants, qui appliquent la réforme sans que soit prévue une implication des personnels dans sa conception. […] La RGPP a exacerbé les tensions dans la fonction publique. […]
La mise en œuvre de la RGPP est justifiée, selon ses promoteurs, par la nécessité de réduire la dépense publique. Dans le secteur public, ce n'est pas la pression de l'actionnaire qui détermine la logique de réduction des effectifs et l'exigence d'efficience, mais la dette, comme si celle-ci était la conséquence d'un coût exorbitant des dépenses de l'État et des collectivités territoriales. On peut constater que ce point de vue est partagé par la plupart des gouvernements européens, qui appliquent avec frénésie une politique drastique de réduction des effectifs des fonctionnaires et des budgets alloués aux institutions publiques. La thèse selon laquelle la montée de la dette publique serait la conséquence de la hausse des dépenses publiques est pourtant contestable puisque celles-ci sont stables ou en baisse dans l'Union européenne depuis vingt ans. L'accroissement de la dette provient plutôt d'un effritement des recettes publiques dû à la faiblesse de la croissance économique et à la baisse de la pression fiscale. […]
L'application acharnée de la RGPP introduit un bouleversement profond des pratiques et de la culture du service public, qui se traduit par une exacerbation des tensions.

L'introduction de pratiques fondées sur des valeurs étrangères à la culture du service public plonge son personnel dans un désarroi complet. Au nom de l'amélioration du fonctionnement des institutions, objectif que personne ne peut contester, on met en place des pratiques totalement opposées à l'esprit du service public que partage la majorité des agents de la fonction publique. Les conséquences de ce hiatus sont de plus en plus visibles. Elles érodent l'adhésion profonde des salariés à leur mission, elles suscitent un désinvestissement de leur travail et, dans certains cas, une désespérance qui peut mener au suicide. […]
La majorité des fonctionnaires, soit parce qu'ils s'estiment tenus par un devoir de réserve, soit parce qu'ils s'estiment privilégiés, n'osent pas exprimer publiquement le mal-être qu'ils ressentent. Pourtant, les symptômes sont aussi importants que dans le privé. Les cas de dépression, de burn-out, de harcèlement, ainsi que les suicides, sont de plus en plus fréquents. […]

On met en place des pratiques totalement opposées à l'esprit du service public.

La contradiction que l'on trouve aujourd'hui dans la plupart des institutions publiques entre les logiques organisationnelles et les finalités institutionnelles, ou, pour être plus précis, entre les conceptions qui sous-tendent la nouvelle gestion publique et les missions de service public confiées à ces institutions. […] Ces tensions entre les logiques organisationnelles et les logiques institutionnelles sont la cause principale du déchirement vécu par bon nombre des agents des «services publics» entre ce que la hiérarchie leur demande de faire et la conception qu'ils se font de leur mission. […] Le phénomène est d'autant plus préoccupant que les institutions sont au fondement de l'ordre social, de l'être social qui caractérise les éléments structurants de la société. C'est toute la société qui se dégrade sous l'effet d'une crise du symbolique. Les exemples de l'université, de la police ou de Pôle emploi illustrent les différents aspects d'un malaise grandissant. […]

C'est toute la société qui se dégrade sous l'effet d'une crise du symbolique.

De nombreux exemples illustrent la crise de confiance et le malaise qui règnent aujourd'hui dans toute la fonction publique au point de pousser ses agents, souvent les plus zélés, au suicide, et les autres, une grande majorité, à résister à une modernisation qu'ils vivent comme une régression. Ces résistances sont interprétées par les responsables de la RGPP comme des résistances au changement. On perçoit ici le caractère pervers de ce discours. Dans un premier temps, on met le service public en crise en le discréditant parce qu'il coûterait trop cher, en réduisant de façon drastique ses moyens et ses effectifs, en détruisant les valeurs qui fondent sa culture. Dans un second temps, on utilise la crise ainsi provoquée pour justifier la nécessité de la réforme et de la «modernisation». On introduit alors la «révolution managériale», qui ne peut que renforcer la crise. La crise accentue le mal-être, le mal-être rend encore plus nécessaire le changement… Toutes les conditions sont réunies pour mettre en place un système paradoxant. […]

L'obsession évaluatrice

Modernisation et évaluation sont énoncées comme deux exigences impérieuses et incontournables. L'évaluation est dès lors présentée comme un outil pragmatique et nécessaire pour rationaliser la gestion, mettre en regard les résultats obtenus et les objectifs assignés, comparer différentes façons de procéder, calculer le coût et l'efficacité du fonctionnement des organisations. L'évaluation va transformer en profondeur le fonctionnement des organisations à partir de critères qui mettent en avant la performance plutôt que l'efficience, le résultat plutôt que les moyens, la rentabilité plutôt que la qualité du service rendu, la culture commerciale centrée sur le client plutôt que la culture administrative centrée sur l'usager. […]

Ce glissement vers une conception économique et financière de l'évaluation va se consolider dans les années quatre-vingt-dix. L'objectif est d'accentuer la rationalisation dans la gestion de l'action publique pour la rendre plus «performante». La performance est évaluée en termes de rentabilité financière, comme dans le secteur privé. Il s'agit de faire plus, sinon mieux, avec des moyens constants et des effectifs réduits. Les principes du *new public management* deviennent la référence. Des critères de performance sont établis et s'imposent de l'extérieur, fixant des normes standardisées déconnectées de l'analyse de l'activité concrète (par exemple, ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux). Le résultat à atteindre n'est pas défini par les organisations elles-mêmes dans une logique de progression entre une situation de départ et une situation d'arrivée, mais en fonction d'un étalon dont la définition est imposée de l'extérieur, à partir d'une analyse comparative entre différentes institutions. L'évaluation n'est plus effectuée à partir de l'activité réelle, mais à partir de modèles construits sur l'analyse des meilleures pratiques traduites en indicateurs de performance. Les pratiques les plus efficaces sont présentées comme l'objectif à atteindre pour chaque service équivalent. L'heure est à l'excellence. À l'univers bureaucratique du contrôle de la régularité, puis à l'univers technique du calcul comparatif pour définir *the one best way*, se substitue la culture de la haute performance. L'idéal devient la norme (Dujarier, 2006). […]

La perte de sens

L'une des mutations essentielles dans le rapport au travail et son évaluation, dans le privé comme dans le public, vient de la dissociation entre le faire et le penser, entre la théorie et la pratique, entre la part du concret et le degré d'abstraction introduit dans le processus de fabrication. Cette dissociation n'est pas nouvelle. Elle a été instaurée par l'organisation scientifique du travail selon les principes du taylorisme […].

La notion de travail bien fait se perd. Les salariés ne savent plus s'ils peuvent se fier à leur jugement intuitif, fondé sur une connaissance pratique, à partir du moment où l'évaluation de leur activité est soumise à des principes de codification fondés sur des modèles abstraits. D'autant que, dans la majorité des cas, ils n'ont pas été associés à l'élaboration de ces modèles, dont la «logique» leur est inaccessible. Cette perte de sens dans l'abstraction est d'autant plus flagrante que la qualité du travail dépend de toute une série de causes sur lesquelles le salarié n'a pas de prise. Lorsque l'activité n'est plus incarnée dans des tâches concrètes, la valeur de l'œuvre, des façons de faire, de l'activité tangible, n'est plus directement accessible. Le jugement se déplace alors sur les comportements, les façons d'être, entraînant une surcharge psychique et mentale du côté des salariés comme de l'encadrement. […]

Des principes de codification fondés sur des modèles abstraits.

La valeur travail est dénaturée lorsque le travailleur n'est plus maître du sens qu'il donne à ce qu'il fait. Son activité est alors dévaluée. Si au «travail bien fait» selon les critères du groupe de pairs se substituent des critères de mesure qui n'en rendent plus compte, c'est le travail lui-même qui en sort déprécié. La «perte de sens» exprimée comme une plainte lancinante est la conséquence de ce processus: l'acte de travail n'est plus mesuré à l'aune de celui qui le fait mais à l'aune de celui pour qui il est fait. La perte de sens est d'autant plus mal vécue que le travailleur est encouragé à s'identifier à ce qu'il fait. S'il ne peut en fixer lui-même la valeur, cette invalidation le touche dans son être même: c'est lui-même qui est dévalué. Le besoin de reconnaissance et de revalorisation de soi-même est d'autant plus intense qu'il ne se reconnaît plus dans ce qu'il fait. Le dispositif même de l'évaluation impose de nouvelles normes, de nouvelles façons de procéder. Elle a des conséquences en termes d'organisation du travail. […]
L'évaluation est donc nécessaire pour comprendre en quoi ses formes technocratiques et objectives, mises en œuvre avec la RGPP, sont facteurs de démobilisation, de désenchantement et de désubjectivation. Loin de redonner de la valeur à l'activité, l'évaluation managériale la dévalorise. La politique du chiffre participe à l'inclusion et à la domination de la rationalité instrumentale au sein du service public. C'est une des raisons essentielles de la perte de confiance, dans le personnel comme chez les usagers, dans les institutions. […]
L'évaluation devrait être un guide pour répondre à une préoccupation majeure: en quoi les organisations et les institutions favorisent ou inhibent-elles l'émergence de citoyens qui, comme travailleurs, usagers ou clients, participent à la production d'un «monde commun», un monde où l'être ensemble est plus important que le produire plus.

Les institutions produisent l'exclusion contre laquelle elles sont censées lutter.

Le discours gestionnaire, qui s'appuie sur des paradigmes fonctionnalistes et utilitaristes, débouche sur des exigences dysfonctionnelles et inutiles. Et pourtant celles-ci sont soutenues par la direction, les cadres et certains agents au nom de la modernité, du progrès, de la rationalité technique, d'une représentation dominante selon laquelle les résistances au changement sont des réflexes «naturels» qu'il faut dépasser. […] La question n'est plus de savoir si le changement est judicieux ou opportun, mais comment faire pour éliminer ceux qui lui font obstacle. Le problème n'est pas de savoir si la maîtrise de l'outil informatique est indispensable pour effectuer la tâche. […]
Les institutions produisent l'exclusion contre laquelle elles sont censées lutter. Ce renversement est invisible, la violence qu'il induit est «innocente», ceux qui la mettent en œuvre sont parfaitement légitimes, ceux qui la subissent se sentent coupables. […]

Conclusion

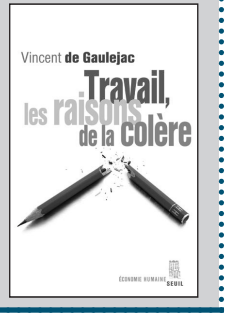
Le mal-être au travail est à l'œuvre dans les entreprises privées et dans les institutions publiques. Les causes de ce malaise sont plurielles, comme les symptômes qui le révèlent. La révolution managériale et l'idéologie des ressources humaines focalisent un aspect essentiel de la dégradation subjective des conditions de travail. Elles produisent une tension perceptible dans l'ensemble de la fonction publique entre l'institution et l'organisation, entre le registre des missions à accomplir et le registre des modalités opérationnelles, entre les valeurs de service public et l'introduction d'un modèle de gestion conçu pour améliorer la rentabilité financière et le renforcement des contrôles en termes d'efficacité productive.
Le personnel de l'ensemble des institutions publiques est confronté à un conflit de loyauté entre les valeurs qui, pour bon nombre d'entre eux, ont présidé à leur choix professionnel –un métier au service du public– et les modalités d'exercice de ce métier, de plus en plus soumis aux paradigmes de l'idéologie gestionnaire. L'objectivisme, l'utilitarisme, le positivisme et le fonctionnalisme, qui sous-tendent la nouvelle gestion publique, sont à l'opposé des valeurs d'humanisme, de solidarité, d'égalité et de fraternité défendues par les agents des services publics. Ces oppositions d'idéaux les soumettent à des tensions, les confrontent à des systèmes de valeurs contradictoires, jusqu'à pousser certains agents au suicide, d'autant que la prescriptophrénie et l'obsession évaluatrice produisent des injonctions paradoxales. La colère gronde. Mais faute d'expression collective, elle se manifeste sous d'autres formes. On peut penser qu'à la moindre occasion, elle s'exprimera dans un refus massif d'une modernisation vécue comme destructrice.

Post-scriptum

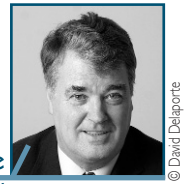
Extraits choisis de l'ouvrage *Travail, les raisons de la colère*, Seuil.

Reproduction avec l'aimable autorisation de l'auteur et de l'éditeur.

Intertitres ajoutés par la rédaction de *Forum*.



Déshumanisation du service public


© David Delaporte

par Jean-Paul Delevoye
Président du Conseil économique, social et environnemental

La déshumanisation du service public se traduit souvent à travers cette expérience vécue du répondeur téléphonique répétant en boucle un message enregistré et nous faisant regretter le contact direct au téléphone ou au guichet avec un conseiller. Derrière la question de l'utilisation maximale et inappropriée des nouvelles technologies dans les administrations, rendant les relations entre l'usager et son administration totalement impersonnelles, est en jeu un problème bien plus profond: celui d'un service public qui ne donne plus l'impression d'être au service du public, qui n'est pas capable de l'aider, pas même de le comprendre, qui aggrave les souffrances plus qu'il ne les résout, qui excite les frustrations plus qu'il ne les apaise. Aveugle et sourd, le service public apparaît injuste et inefficace: l'administration, lorsqu'elle agit comme un rouleau compresseur, semble servir le système plus qu'elle ne sert les hommes et femmes. En cela, le service public devient déshumanisé lorsqu'il fait le choix de protéger le confort du système au détriment de celui de l'usager, lorsqu'il fait le choix de privilégier son fonctionnement à sa mission.

Plus les hommes seront démunis face à leurs problèmes, plus ils viendront chercher dans le service public une solution, un espoir, une écoute. Un service public déshumanisé entraîne alors une désillusion de plus et une frustration supplémentaire, qui font monter la pression chez des individus déjà sous tension et en situation de fragilité.
L'évolution de la société, depuis 1968, a permis une explosion des libertés: toutefois, si l'individu moderne n'a jamais été aussi libre, il n'a jamais été aussi fragile. Si chacun peut aujourd'hui choisir sa vie et son mode de vie, chacun perçoit lourdement les contraintes qui entravent sa liberté de choix: par exemple, en termes d'accès au logement et à l'emploi.
Chacun devient autonome de plus en plus tôt, mais les moyens permettant de vivre cette autonomie sont de plus en plus comptés.
Il y a donc un paradoxe de plus en plus douloureusement vécu, où chacun mesure sa capacité de faire reculer les limites du possible, d'améliorer –même pour quelques instants fugaces– ses conditions de vie et de dépasser son environnement immédiat, mais où chacun voit l'avenir de plus en plus sombre.
Le XXIe siècle, siècle de la mobilité et de l'altérité, menace par ailleurs de devenir le siècle de l'isolement. C'est un des multiples paradoxes que se plaît à cultiver notre société: un nombre croissant d'individus font l'expérience douloureuse de la solitude, en dépit même de relations familiales, professionnelles et de voisinage en apparence denses. Les nouvelles technologies, par exemple, font qu'on se parle de plus en plus et qu'on s'écoute de moins en moins.
Chacun peut se rendre compte que dans la cellule familiale, dans l'entreprise et à l'université, il y a de moins en moins de lieux d'échanges, d'écoute et d'accompagnement. Il appartient au service public, frappé aujourd'hui par de lourdes interrogations sur sa mission, de relever les défis nouveaux de notre société.
Un certain nombre d'équations de la République sont aujourd'hui faussées, bien qu'elles soient sans cesse proclamées dans le débat public. La mixité sociale est fictive, la laïcité attaquée, l'égalité des chances piétinée… Ébranlé dans ses fondements, le service public voit le doute porté sur sa crédibilité.
L'école, aujourd'hui, fonctionne à deux vitesses et assiste, spectatrice, à l'évasion de la réussite d'un côté –les meilleurs vont à l'étranger– et à la localisation de l'échec de l'autre –les jeunes en plus grande difficulté se retrouvent ensemble dans les mêmes établissements.

Gestion collective et traitement individuel

Il nous faut donc analyser ces nouveaux défis avec la plus grande lucidité afin de s'y adapter: il nous faut, par exemple, trouver un équilibre compliqué entre une gestion nécessairement collective et un traitement de plus en plus individualisé.
Celle-ci ne peut plus consister en la gestion d'un dossier, mais passe par l'accompagnement d'une personne pour surmonter une difficulté ou cheminer dans un univers de plus en plus complexe, juridiquement, techniquement.
Les textes et les procédures qui tentent souvent de prévenir, dans un contexte global de méfiance, des comportements individuels méprisant la règle collective, qui cherchent à compenser le recul de la moralité individuelle en durcissant la règle collective, donnent par leur complexité l'impression que la loi censée

Biographie

Jean-Paul Delevoye est un homme politique français. Ancien parlementaire, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire de 2002 à 2004, il a notamment engagé la reforme de l'ENA et celle de la retraite des fonctionnaires.
Il a été élu président du Conseil économique, social et environnemental le 16 novembre 2010 et le préside actuellement.
De 2004 à 2011, il est médiateur de la République; cette fonction est remplacée, à compter du 31 mars 2011, par celle de défenseur des droits, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2008.
«Être médiateur de la République, c'est écouter, comprendre, faciliter les débats et permettre que s'y expriment ceux qui en sont exclus. C'est être impertinent face aux abus de pouvoir et aux désordres établis. Mais c'est aussi, en étant au cœur des dysfonctionnements de la société, ressentir plus qu'ailleurs peut-être les incompréhensions, les tensions et les intolérances qui la traversent. C'est bien pourquoi la qualité de notre vivre-ensemble nécessitera de plus en plus l'intervention d'un tiers-acteur.» Jean-Paul Delevoye

protéger le faible avantage au final le plus fort, c'est-à-dire celui qui a l'argent, le temps, les connaissances et les réseaux.
Les parcours de vie seront de plus en plus fracturés sur le plan personnel, familial, professionnel, géographique, et nous mesurons aujourd'hui le besoin de répondre présents, non seulement quand cela va bien, mais également quand cela va mal, ce qui, hélas, risque d'être de plus en plus fréquent.
C'est là toute la place de la solidarité publique, à plus forte raison lorsque les solidarités privées reculent. C'est là toute la pertinence du service public, d'être proche des citoyens, à leur écoute, en empathie avec eux.
Le service public porte un effort important pour bien gérer la masse et les flux. Il a toutefois de grandes difficultés à gérer les individus à travers l'accueil du public et la gestion des réclamations. Sous couvert de la recherche d'efficacité, on se réfugie derrière les technologies, les plates-formes téléphoniques, les NTIC: cela amène un vrai progrès pour le plus grand nombre des citoyens.

Les technologies modernes ne doivent pas être une barrière supplémentaire entre l'usager et le fonctionnaire.

Mais pour celles et ceux qui sont «des cas particuliers», hors des clous, hors des cases, hors des schémas prévus par le système, c'est une galère absolue, une mécanique infernale qui peut broyer les individus.
Les technologies sont des facilitateurs au service de l'humain, elles ne doivent pas être une barrière supplémentaire entre l'usager et le fonctionnaire. Autrement, derrière un vernis technologique et un discours moderniste louant la proximité, nous ne verrons aucun progrès, mais au contraire la réintroduction de ce réflexe pavlovien d'autoprotection, qui veut que l'administration préfère le confort du système au confort d'un citoyen qu'elle continuera de maintenir à une distance respectable.

Dans une société qui vit continuellement dans l'instant présent, toute rupture est une descente aux enfers. Le service public doit alors accompagner ces souffrances, et non les aggraver comme il le fait parfois.
Soyons attentifs à ce que notre service public reste un outil d'inclusion plutôt que d'exclusion. Soyons attentifs à ce que nos politiques publiques éveillent chez leurs bénéficiaires leur potentialité, plutôt qu'elles ne les placent devant leurs échecs et les y maintiennent.
J'avais été très frappé de ce sondage dans lequel 33% des Français déclaraient récemment vouer une haine viscérale envers l'administration. Non pas qu'ils n'aiment pas les fonctionnaires et le service public, au contraire les personnes interrogées avaient plutôt affiché leur sympathie envers les fonctionnaires. Mais parce qu'ils rejetaient un système auquel ils ne croient plus.
Ce qui doit nous interpeller, ce n'est pas tant le terme choisi, très violent, de «haine viscérale», mais plutôt les motifs qui la suscitent, à savoir l'agression que semble constituer le «système», machine sourde et aveugle, ce rouleau compresseur destiné à «broyer» les petits.
J'ai également en mémoire cette réaction d'un membre du collectif espagnol des «indignés»: «Ce n'est pas moi qui suis contre le système, c'est le système qui est contre moi!»
Proposer un énième stage à Pôle emploi est une source d'humiliation, une énième formation apparaît comme une sanction. Si sortir de l'école à «bac -2» sans boulot est difficile, sortir de l'école à «bac +5/7» et également sans boulot est humiliant!
Dans un contexte économique aussi tendu, les Français seront d'autant plus susceptibles aux contrariétés du quotidien dans leur relation avec le service public, qui figurera peut-être comme leur dernière bouée de secours, leur dernière lueur d'espoir. À cet instant plus que jamais, le service public se présente comme un lieu d'écoute, de respect et d'empathie dont on ne peut faire l'économie.

L'actualité estivale nous a montré deux exemples opposés: la Grèce témoigne de la dépendance des États à l'égard des marchés et du danger de laisser filer les déficits publics. À l'inverse, l'Angleterre réalise une «cure d'austérité» sur fond de détresse sociale et de fébrilité nationale: l'œil rivé sur la Bourse, on apaise les marchés mais on irrite les peuples, on sauve les banques mais on désespère la jeunesse.

La RGPP a cristallisé les rancœurs et les interrogations sur le fonctionnement du service public.

Dans une société qui consacre la notion de plaisir, notamment à travers la consommation et la satisfaction de ses désirs, la crise rendra ces paradis artificiels de plus en plus inaccessibles et nourrira au sein des populations des frustrations. Reste à savoir si ces humiliations supplémentaires provoqueront l'explosion d'un système reposant sur une véritable poudrière, ou l'effondrement de nos concitoyens, profondément découragés.
La RGPP a cristallisé un certain nombre de rancœurs et d'interrogations sur le fonctionnement du service public. Comment aborder ces lendemains avec cette double contrainte de maîtriser la dépense publique tout en assurant à nos concitoyens la qualité d'un service, d'une écoute et d'une empathie plus nécessaires que jamais.

Gilles Raveaud
Maître de conférences en économie

La libéralisation des services publics

Quels sont les arguments apportés à la libéralisation des services publics?

La première justification de la libéralisation, qui est quasiment d'ordre philosophique, c'est l'idée de liberté de choix. Selon cette conception, le service public traditionnel est critiquable car c'est un monopole: pour prendre le train, il faut s'adresser à la SNCF, pour l'électricité, c'est EDF, etc. Pour les libéraux, la vertu fondamentale de l'économie de marché est d'offrir le choix au consommateur.

Celles et ceux qui agissent en faveur de la libéralisation des services publics affirment défendre le «bien-être du consommateur». Cette perspective constitue une rupture fondamentale avec le modèle traditionnel du service public, qui est centré sur le producteur, qui est soit la municipalité, soit l'entreprise publique, soit l'État.

Les producteurs, ce sont notamment les agents des services publics, à qui des statuts «meilleurs» que ceux du droit commun ont été accordés. Ces statuts ont d'ailleurs parfois une origine différente de ce qui est habituellement cru. Ainsi, les compagnies ferroviaires ont accordé dès le XIXe siècle des «régimes spéciaux» de retraite aux conducteurs de train à cause de la nécessité pour elles de fidéliser un personnel ouvrier très qualifié[1].

Quelle est la justification économique de la libéralisation?

On peut en citer trois principales:

- **un service de meilleure qualité**: les entreprises en concurrence s'attachant à satisfaire les besoins de chaque client, la qualité du service rendu est censée être meilleure. De plus, le service rendu sera individualisé, spécifique à chacun;
- le deuxième résultat attendu est **la baisse des prix**: en effet la concurrence pousse les entreprises à faire des gains d'efficacité, ce qui conduit normalement à une baisse des prix;
- le troisième point est **l'innovation**: les entreprises en concurrence sont censées être plus innovantes et développer de nouveaux services[1]. J'ajoute que l'on vit aujourd'hui une période historique singulière du fait de l'existence de l'Union européenne (UE). Or l'UE a pour caractéristique d'être directement inspirée, et même façonnée, par la théorie économique libérale.

En effet, les textes fondamentaux de l'UE, c'est-à-dire les traités, sont structurés par la théorie économique classique, qui repose tout entière sur la fiction de la «concurrence libre et non faussée», et sur ses bienfaits attendus pour le consommateur et, partant, pour le citoyen.

Un point important à ce sujet est que les traités nécessitent, sans exception, la signature de chaque État membre de l'UE pour être adoptés. Autrement dit, chaque État possède un droit de veto sur l'adoption de chacun des traités. Loin des discours des dirigeants politiques à propos des mesures «imposées par Bruxelles», ce sont les dirigeants des États qui ont mis en place, certes, à l'occasion, avec des réticences, la «Constitution économique européenne» qui nous gouverne actuellement.

Or, ce qui est à la fois triste et cocasse, c'est que cette Constitution a pour ennemi principal l'État, accusé de fausser la concurrence. C'est pour cela que l'UE peine, pour ne pas dire plus, à appréhender la notion de service public, précisément parce que le service public repose sur des principes strictement opposés à ceux de la concurrence[2].

Un dernier point à ce sujet: pour l'UE, la «libre» concurrence n'est pas seulement un principe d'efficacité économique, mais bien un principe de philosophie politique, d'organisation de la société. En effet, pour la théorie économique libérale, l'État, les syndicats, ou les entreprises en monopole sont critiquables car ils défendent des intérêts particuliers (ceux des salariés, des syndiqués), au détriment de «l'intérêt général» du consommateur-citoyen, à qui la concurrence, la privatisation, le recul des syndicats, etc., sont censés bénéficier. De ce fait, au sein de la Constitution économique européenne, le renversement est complet par rapport au compromis politique national, notamment en France, qui voit dans le marché le lieu d'expression des intérêts particuliers (ceux des entreprises et des consommateurs), l'État étant, lui, le lieu d'expression de l'intérêt général.

Pourquoi les prix ne baissent-ils pas? Et quels arguments peut-on opposer à la libéralisation?

Il se trouve que les secteurs concernés par la libéralisation sont très

[1]François Bostnavaron, *À l'origine du régime SNCF, la fidélisation du personnel qualifié*, *Le Monde*, 13.11.2007.

[1]Lire Jean Gadrey, *Controverses sur les services publics en France et en Europe*, conférence à l'Université du Temps Libre, Lille, 9.01.2003.
[2]Voir à ce sujet Gilles Raveaud, *Comment penser les services publics dans le cadre de l'Union européenne?*, *Terrains et travaux*, n°8, 2005. Accessible sur: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=TT_008_0134.

Biographie

Gilles Raveaud est maître de conférences en économie à l'Institut d'études européennes de l'université Paris VIII Saint-Denis. Après sa thèse à l'université Paris X Nanterre, il a effectué un post-doctorat à l'université Harvard (États-Unis). Il est membre du comité de rédaction de la revue *L'Économie politique* et collabore régulièrement au journal *Alternatives économiques*.

Il a contribué aux ouvrages *Petit Bréviaire des idées reçues en économie* (La Découverte) et *Douze économistes contre le projet de Constitution européenne* (L'Harmattan).

particuliers, car la concurrence y est très difficile, sinon impossible, en raison de contraintes techniques et financières.
Une difficulté majeure à la création d'une forte concurrence dans les secteurs anciennement en monopole et aujourd'hui «ouverts» à la concurrence –gaz, électricité, poste, transport ferroviaire, etc.– est l'importance des capitaux que doivent collecter les entreprises souhaitant investir dans ces secteurs. De plus, des contraintes techniques évidentes font que l'on ne pourra pas avoir des dizaines, ni même une dizaine, de fournisseurs d'électricité. On remarquera que même dans la téléphonie mobile, on ne dénombre que trois grands opérateurs.
On le constate également dans des secteurs libéralisés, où ce sont les grands opérateurs nationaux traditionnels qui détiennent 80% à 90% du marché, comme dans la distribution du courrier. La concurrence est théoriquement possible, mais il n'y a pas ou peu de concurrents en raison des coûts d'infrastructures. Et c'est justement en raison de ces «coûts d'entrée» qu'on avait organisé le service public contrôlé nationalement!

D'où le concept de monopole naturel?

Le monopole naturel désigne les activités pour lesquelles la concurrence est impossible car non rentable, pour des raisons économiques et techniques. Dans ces cas, le monopole s'impose «naturellement».
On a longtemps présenté les réseaux de transport ferroviaire comme des monopoles naturels, car il était hors de question de construire plusieurs lignes de TGV entre Paris et Lyon. On expliquait la même chose à propos de l'électricité (un seul réseau), du gaz, etc. La conséquence du monopole naturel, c'est qu'une seule entreprise fournit le service. Cette entreprise peut donc imposer ses prix aux consommateurs. Afin d'éviter que cette situation de monopole alimente une rente privée, il a généralement été décidé de nationaliser cette entreprise, ou de lui imposer des missions de service public, afin de ne pas léser les consommateurs. Dans ce cas, le prix et la qualité du service rendu ne résultent pas d'une décision privée mais, en théorie au moins, d'une réflexion collective, démocratique.

Comment des monopoles naturels, c'est-à-dire inévitables, ont-ils été ouverts à la concurrence? C'est grâce à, ou plutôt à cause de la distinction introduite entre deux éléments autrefois liés: l'infrastructure (les rails, les fils électriques, les conduites de gaz) et les exploitants (les compagnies de chemins de fer, d'électricité ou de gaz). Ce grand virage, pris dans les années 1980, a conduit à la création de nouvelles entités, comme le Réseau ferré de France, le Réseau de transport d'électricité, etc. Le but de ces autorités de régulation est d'organiser la concurrence des différentes entreprises qui exploitent le réseau. Ainsi, grâce à un changement conceptuel, on a mis fin aux anciens monopoles naturels: certes, il n'y aura jamais deux lignes de TGV entre Paris et Lyon, mais en revanche, sur la même ligne, il peut y avoir à 10h48 un train de la SNCF et à 11h05 un train de la RENFE espagnole.

Par ailleurs, les monopoles naturels peuvent disparaître en raison de progrès technologiques. L'exemple typique ici est celui du téléphone: alors que le réseau fixe ne peut être dupliqué, ce n'est pas le cas du réseau de téléphonie mobile, où il est manifestement rentable pour chaque entreprise d'installer ses antennes relais. Mais on remarquera que cela conduit à une absurdité économique, puisque l'on a, en de multiples endroits, trois antennes relais côte à côte quand une seule suffirait. La téléphonie mobile est donc un exemple de cas où le marché aboutit à un gaspillage en conduisant à la multiplication de produits identiques, qu'il faut chacun produire, installer et entretenir, là où un seul suffirait.
Enfin, il existe des cas de monopoles naturels, comme la distribution d'eau, pour lesquels la gestion a souvent été confiée à des entreprises privées, à qui l'on a accordé des «concessions de service public», c'est-à-dire le monopole de l'exploitation pendant une certaine durée, sous réserve du respect de certaines clauses. Dans ce cas, il faut que la municipalité soit en mesure de contrôler strictement l'activité de l'entreprise à qui elle a confié cette tâche cruciale. Mais comme cela s'avère souvent difficile, voire impossible, cette situation a donné naissance à d'énormes multinationales (Vivendi, Veolia, etc.), entièrement financées par des contribuables captifs[1].

À quel moment datez-vous le changement idéologique?

À mon avis, le tournant pour la planète a été la remise du prix «Nobel» d'économie (en fait le prix de la Banque de Suède) à Milton Friedman en 1976.
C'est à ce moment-là qu'il se passe quelque chose qui n'arrive que très rarement dans l'histoire des idées économiques: un économiste explique pourquoi une catastrophe doit arriver, et... elle arrive! Il faut noter que Friedman est alors minoritaire et que cette catastrophe –la crise de 1973– se déroule peu après ses prédictions (énoncées en 1968). Ses idées vont faire basculer toute la profession. Friedman est connu pour la priorité absolue qu'il accorde à la lutte contre l'inflation. Pour Friedman, les politiques keynésiennes de relance sont inefficaces dans la lutte contre le chômage et elles entraînent déficits et inflation.
Or, précisément, les deux chocs pétroliers de 1973 et de 1979 ont pour conséquence une forte hausse de l'inflation et du chômage dans les pays

[1] Voir à ce sujet l'excellent documentaire *Marchands d'eau*, sur: http://www.arte.tv/fr/3752030.html

occidentaux. Les dirigeants réagissent en accroissant la dépense publique, mais ils ne parviennent ni à maîtriser l'inflation, ni à juguler le chômage. La plupart des grands pays, à commencer par les États-Unis et le Royaume-Uni, connaissent alors des taux d'inflation pouvant aller jusqu'à 20% par an.
La prédiction de Friedman semble alors se réaliser, et c'est pour cela qu'il reçoit le prix Nobel. La grande ironie de cette histoire, c'est que, une fois les chocs pétroliers absorbés, l'inflation, qui n'avait pas été causée par les politiques keynésiennes, retrouvera de bas niveaux. Mais nous serons alors au milieu des années 1980, et il sera déjà trop tard: la plupart des économistes auront basculé avec Friedman et la remise en cause des idées de Keynes sera généralisée.
L'opposition entre Friedman et Keynes est totale: si pour Keynes le marché est la source des déséquilibres économiques, pour Friedman c'est l'État qui perturbe l'économie. Et là où Keynes proposait de lutter contre le chômage en accroissant l'investissement, Friedman propose de mener des «réformes» malheureusement bien connues: réduction des droits syndicaux, abolition du salaire minimum, réduction et conditionnalité des allocations chômage, facilitation des licenciements, etc.

L'exemple de l'électricité est-il significatif de la libéralisation des services publics?

Les caractéristiques physiques du bien font qu'on ne peut pas stocker l'électricité. Il n'y a qu'un réseau de distribution et pas de différenciation possible sur la qualité.
Dans ce cas, il n'y a aucun argument en faveur de la concurrence, si ce n'est l'idéologie. Les opérateurs privés ont des parts de marché très faibles parce que les prix proposés par EDF sont bas et parce que les entreprises ne peuvent pas offrir des qualités de service différentes: l'électricité, c'est de l'électricité. Les entreprises privées souhaiteraient que les tarifs de l'électricité soient plus élevés pour créer une possibilité de différenciation des prix et pour permettre à la concurrence de s'exercer.

D'ailleurs, François Roussely, alors P-DG d'EDF, avait clairement indiqué, lors d'un entretien accordé en 2003, que la concurrence ne mènerait pas à une diminution des prix. Au contraire même, il avait alors déclaré qu'on «ne pouvait pas avoir les tarifs du monopole avec la concurrence du marché ouvert[1]» . Autrement dit, et c'est un fait qui est systématiquement passé sous silence par les tenants de la libéralisation, la concurrence est coûteuse, tout simplement parce qu'il faut plusieurs entreprises au lieu d'une seule[2].

[1]Voir Michel Husson, *Il ne peut pas le dire!* Politis, 13.11.2003, sur: http://hussonet.free.fr/edfpolit.pdf.
[2]Lire à ce sujet *Les Économoclastes, petit bréviaire des idées reçues en économie*, La Découverte, 2004.

Au-delà des aspects pour les consommateurs, peut-on dresser un bilan global des privatisations?

Pour cela, je pense qu'il est utile de distinguer trois groupes d'acteurs qui sont partie prenante sur ces questions:
- les salariés des services publics;
- les usagers/clients;
- l'environnement.

Si l'on s'intéresse aux salariés des services publics, le constat semble clair: on a du mal à trouver des exemples d'amélioration de leur rémunération ou de leurs conditions de travail, bien au contraire. Un des objectifs de la libéralisation était d'ailleurs la destruction des collectifs de travail et la fin des statuts, considérés comme «privilégiés».

On peut dire que la mise en concurrence a globalement dégradé les conditions de travail de ces salariés. Sauf, peut-être, au niveau individuel pour certaines catégories d'entre eux, les cadres, qui ont vu leur rémunération augmenter.
Du côté des usagers/clients, le bilan est plus compliqué. Il est évident, par exemple, que les voyageurs ont profité de l'ouverture à la concurrence du transport aérien, qui a conduit à une multiplication de l'offre et à une forte baisse des prix. Mais les gains des usagers existent-ils dans le cas d'autres services, comme la SNCF ou La Poste? Il semble que les populations les plus fragiles, les plus pauvres, les plus isolées, celles qui maîtrisent mal le français, bref celles et ceux qui ont le plus besoin des services publics, ont plutôt pâti de la libéralisation, achevée ou en cours, de ces services publics. Au-delà de mesures de la qualité du service, comme le temps d'attente à La Poste, il y a un changement qualitatif qui est catastrophique. C'est le fait que l'usager, le citoyen, est tout le temps placé en situation de consommateur, même lorsqu'il ne veut pas l'être. La contrepartie de la liberté de choix, c'est justement l'obligation de choisir.
A contrario, la notion de services publics repose sur l'idée qu'il existe des secteurs de la vie où nous avons un comportement et des attentes les uns envers les autres qui sont différents de ceux de l'univers marchand. Prenons l'exemple de La Poste: même s'il ne s'agit pas d'un lieu d'accès universel et gratuit, comme une école, le bureau de poste renvoie à un comportement autre que le supermarché. Or, malheureusement, les bureaux de poste ressemblent de plus en plus à des boutiques: des publicités défilent sur des écrans, de nombreux gadgets sont proposés à la vente, etc. Et, plus grave, les agents de la poste ont des consignes commerciales pour d'abord proposer un Chronopost, puis un Colissimo, et en dernier le colis économique.

Une autre critique que l'on peut faire à la concurrence est, paradoxalement, la perte des repères monétaires. Autrefois, on connaissait à peu près le prix d'un billet de train. Certes, il y avait les fameuses zones bleues, blanches et rouges, qui modulaient les prix selon les moments de la semaine et de l'année. Avec le recul, on constate aujourd'hui à quel point ce système était simple et lisible comparé à la jungle tarifaire actuelle, dans laquelle un billet peut varier du simple au décuple, où il faut se familiariser avec des noms étranges qui désignent diverses sortes de trains et de tarifs, etc. Aujourd'hui, acheter un billet de train «coûte» du temps au consommateur, qui «travaille» plus qu'avant. Enfin, la multiplicité des tarifs crée beaucoup d'incertitudes, et donc d'inquiétudes.

Vous avez également évoqué l'environnement?

Oui, car cette question me semble essentielle, en elle-même bien sûr, et aussi en raison de ses conséquences politiques. Il existe en effet, notamment dans le cas de l'électricité, un argument fort en faveur de la libéralisation, qui est la possibilité, réelle désormais, d'acheter son électricité à un opérateur qui utilise uniquement des énergies renouvelables, comme par exemple la coopérative Enercoop.

Même si cet exemple est minoritaire, il est important car il substitue au modèle traditionnel des services publics, centré sur l'État et les ingénieurs, un modèle décentralisé dans lequel des petites structures offrent des choix auparavant inaccessibles à l'usager, qui était obligé de se fournir en électricité nucléaire, qu'il le souhaite ou non. Et, politiquement, je pense que cet exemple permet de comprendre l'absence de refus de principe de la part des partis écologiques au mouvement de libéralisation, car la libéralisation est pour eux un moyen de remettre en cause le monopole étatique.
Or, il est exact que le monopole étatique est parfois très critiquable, dans le cas du nucléaire évidemment, mais aussi à propos des choix de la SNCF, qui ferme des lignes régionales pour financer de nouvelles lignes de TGV.

Rétrospectivement, on ne peut que regretter que l'État et les entreprises publiques n'aient pas entendu ce que l'on peut appeler la «critique de gauche de l'État», celle qui met en avant le caractère délibératif et démocratique des choix, le respect des modes des vie locaux, la participation de chacun. Parce que trop technocratiques, centralisés et, malheureusement, corporatistes, les services publics, peut-être parfois trop sûrs de leur force tant ils représentaient le progrès et l'État dans toute sa puissance bienfaitrice et modernisatrice, ont prêté le flanc à la «critique de droite de l'État», celle qui souhaite réduire la taille de l'État à son strict minimum.

Pourquoi défendre les services publics?

On se rappelle que le programme économique du Conseil national de la Résistance prévoyait «l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale», «une organisation rationnelle de l'économie assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général», ainsi que «le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques». De même, selon le préambule de la Constitution de 1946, «tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité».

Aujourd'hui, il faut défendre, sauver et développer les services publics.
En effet il y a de nombreux nouveaux services publics à créer, comme, par exemple, le service public de l'internet; tout le monde devrait avoir un accès gratuit à internet puisque cela ne coûte (presque) rien à produire.
Mais il faut d'abord réparer les services publics de l'éducation, de la santé, du logement, etc., actuellement dégradés et pour lesquels la part financée par les ménages ne fait qu'augmenter. Il faut revenir à cette idée de «propriété de la collectivité», à tous les niveaux: local, national, européen.
C'est ce que l'on observe, par exemple, avec le mouvement de re-municipalisation des réseaux de distribution d'eau potable.
Pour cela, l'éducation, au sens large, et telle que la pratique un magazine comme *Alternatives économiques*, est nécessaire. Nous devons en permanence informer nos concitoyens de l'utilisation qui est faite de l'argent public, informer les personnes sur le coût que représentent les services qui leur sont rendus, mais aussi leur faire prendre conscience des importantes économies qu'ils réalisent grâce à la puissance publique[1].

Quels sont les obstacles à la défense des services publics?

Ils sont malheureusement très nombreux, et variés, entre les lois européennes, les intérêts de nombreux médias financés par la publicité, la puissance des entreprises attirées par ces marchés gigantesques, l'absence de courage des hommes politiques... Des personnes sont mortes au Royaume-Uni à cause de la dérégulation du secteur ferroviaire, et pourtant le démantèlement des services publics se poursuit, c'est désespérant.

Un obstacle aux résistances provient également du fait que, de façon paradoxale, nous ne mesurons pas ce que signifie le marché. Nous n'avons pas l'habitude, contrairement aux habitants des États-Unis, de consulter notre assurance-santé avant une opération vitale pour savoir si elle va être

[1]Voir Jean-Marie Harribey, *Les prélèvements obligatoires sont des suppléments obligatoires*, 25.03.1997, sur: http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/valeur/so.pdf.

remboursée ou non. Et, à l'inverse, nous laissons le «marché de l'énergie» opérer, alors que, de toute évidence, Total devrait être nationalisé, afin d'être au service de la nécessaire transition écologique[1].

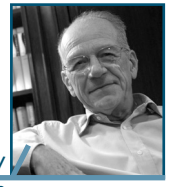
Nous avons en France une grande chance: nos meilleures écoles, nos meilleurs hôpitaux sont publics. Afin que cette situation perdure, il est nécessaire d'éviter que nos meilleurs établissements publics soient concurrencés par des entreprises privées. C'est en effet une loi sociologique, mise en évidence par l'économiste et sociologue Albert Hirschman: pour qu'un service soit de qualité, il faut qu'il compte parmi ses clients l'ensemble de la population, et notamment les couches les plus aisées. Ce sont en effet les classes supérieures qui sont en mesure, financièrement et culturellement, de critiquer la qualité du service et d'éviter qu'elle ne se détériore. De plus, de multiples enquêtes montrent que les agents des services publics se sentent valorisés, et donc motivés dans leur métier, lorsqu'ils ont parmi leurs usagers des personnes qu'ils estiment.
C'est ainsi que la concurrence peut avoir des effets délétères: les observations d'Hirschman ont été faites dans une compagnie de chemin de fer indienne, anciennement en situation de monopole, et qui venait d'être concurrencée par l'ouverture d'une route parallèle à la ligne. Hirschman s'attendait à ce que cette situation conduise la compagnie à améliorer ses prestations, afin de lutter contre cette concurrence nouvelle. Mais c'est l'inverse qui s'est produit: ne restant parmi les clients du train que celles et ceux qui ne possédaient pas d'automobile, les salariés de la compagnie se sont démotivés et la qualité s'est dégradée[2].

La concurrence est donc un mécanisme qui peut avoir de terribles effets négatifs: une fois installée, elle crée une société duale, dans laquelle les services publics sont «réservés» aux pauvres, tandis que les riches s'adressent à des fournisseurs de services privés haut de gamme. Si 10% à 20% de la population va dans le privé, la qualité de service pour les 80% restants ne baissera pas de 10% à 20%, mais de beaucoup plus!
C'est pourquoi la défense des services publics impose de défendre leur monopole, en droit ou en fait. Il faut qu'il n'y ait qu'un service pour tous, ce service doit être accessible, géré démocratiquement, ouvert à la critique et au changement. Ainsi, on évite le cercle vicieux de la concurrence et de la fragmentation de la société, pour retrouver le cercle vertueux de la collectivité, des services publics de qualité et de la mixité sociale. Il est donc impératif de protéger et d'améliorer les services publics existants et d'étendre la notion de service public à d'autres domaines, comme les communications ou l'environnement. Pour cela, le premier pas, symbolique et efficace, serait, pour un gouvernement progressiste, de remettre en cause les directives européennes[1]. Ensuite, une fois les services publics restaurés sur une base nationale, il sera possible de construire de véritables services publics européens, plutôt que de livrer, comme actuellement, des pans entiers de la société économique aux seuls acteurs privés. ●

[1]Voir Gilles Raveaud, *Comment réguler le prix de l'essence?*, *Alternatives économiques*, 14 avril 2011, sur: http://alternatives-economiques.fr/blogs/raveaud/2011/04/14/comment-reguler-le-prix-de-lessence/.
[2]Albert Hirschman, *Défection et prise de parole*, Fayard, 1995.

[1]Voir Michel Husson, *Euro: en sortir, ou pas?*, À l'encontre, 18 juillet 2011, sur: http://alencontre.org/?p=3240.

Le «service public à la française» est-il euro-compatible?



par Pierre Bauby
Enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris

Il est fréquent en France de considérer que l'Europe met en cause –ou même détruit– les services publics tels que nous les connaissons, fruits de notre ingéniosité, et qui font partie de notre patrimoine, sinon de nos gènes.
Pour apprécier une telle affirmation, il faut commencer par éclairer les deux termes de la confrontation: qu'est-ce que le «service public à la française»?, quelle est la politique européenne à son égard?
Lorsque les Français évoquent le «service public à la française» –et lorsque les autres Européens essayent de comprendre ce dont ils parlent–, cela renvoie vite aux exemples d'EDF ou de la SNCF, c'est-à-dire à des entreprises publiques nationales, dotées d'une situation de monopole, avec un personnel disposant d'un statut particulier (parfois assimilé à un privilège) et une situation exorbitante du droit commun. Il est clair que ce «modèle» a existé et continue à marquer nombre de secteurs. Pour autant, il n'a été dans la réalité française ni le seul, ni même le premier dans l'Histoire. En parallèle a existé un autre «modèle» d'organisation et de gestion du service public en France, celui de la gestion déléguée de missions de service public à des acteurs ou entreprises privées. Cette forme d'organisation est dominante dans la distribution d'eau et les transports urbains, au point que les entreprises françaises (Veolia Environnement, Suez Environnement) en sont les leaders mondiaux et qu'elle est considérée par la Banque mondiale comme la «tradition française» du service public.
Notre question initiale se complique donc quelque peu lorsque l'on prend en compte la réalité française et non l'image mythique que l'on en a souvent.
Une ambivalence du même type existe lorsque l'on essaie d'appréhender la politique des institutions européennes à l'égard des services publics.
Si les trente premières années de l'intégration européenne (de 1957 à 1986) ont été marquées par un consensus autour de la compétence de chaque État membre pour définir, organiser et financer ses services publics, en fonction de son histoire et de ses traditions nationales, l'Acte unique de 1986 a engagé les institutions européennes à assurer la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, mais sans définir en même temps des objectifs positifs en matière de services publics.

Quelle européanisation?

Dès lors qu'il s'est agi d'éliminer les obstacles aux échanges et de faciliter la libre circulation, les services publics de réseau (communications, transports, énergie), appelés «Services d'intérêt économique général» (SIEG) sont devenus un élément clé du processus d'européanisation.
Trois orientations étaient alors possibles pour européaniser les services publics:
- rejeter l'européanisation au nom des spécificités des services publics ou de chaque État national; cette orientation a conduit à des stratégies défensives, qui ont pu retarder les processus et les échéances mais pas les entraver, car elles ne se situaient pas à l'intérieur du processus d'intégration européenne;
- à l'inverse, construire des services publics européens, comme chaque État l'avait fait dans son histoire, mais aucun acteur ne l'a proposé, tant cela aurait mis en cause les habitudes, traditions, pouvoirs et modes d'organisation traditionnels;
- utiliser les armes du traité mises au point depuis 1957 (concurrence, libre-échange), afin de casser les frontières et d'améliorer l'efficacité de services souvent peu performants. C'est cette stratégie qui va s'imposer. Pourquoi?

La mise en œuvre des quatre grandes libertés de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux) est entrée en résonance avec des transformations essentielles des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix: des mutations technologiques rapides, l'internationalisation des économies et des sociétés, la diversification et la territorialisation des besoins, la mise en cause des lourdeurs et inefficacités de nombreux services publics, des stratégies de certains grands groupes industriels et financiers de services, le développement de l'influence des thèses néo-libérales et des vertus de la concurrence, etc.

La conjonction de ces facteurs a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics par rapport aux logiques dominantes d'intégration européenne et de création de marchés intérieurs dans chaque secteur. L'européanisation a visé à la fois à casser les frontières nationales pour mettre en œuvre l'intégration européenne et à introduire davantage d'efficacité dans des domaines qui avaient été souvent «protégés» par des droits exclusifs, locaux, régionaux et/ou nationaux.

Biographie

Pierre Bauby est docteur en science politique, enseignant et chercheur à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'université Paris VIII, spécialiste des services publics.
À partir de 2001, il a été président du CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général, l'un des trois partenaires sociaux reconnus par l'Union européenne) sur les Services d'intérêt général, il est aujourd'hui conseiller du secrétariat général. Il est également expert auprès du rapporteur du Comité économique et social européen (CESE) sur les Services d'intérêt général. Il est membre du groupe de recherche du CIRIEC France et président de l'association «Reconstruire action publique».

Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont notamment: *Les services publics: un défi pour l'Europe*, (éditions Charles Léopold Mayer, 2007), *Les services publics au service de qui?* (éditions Syros la Découverte, 1998) et *Le service public* (Flammarion, 1997).

L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avait définies dans l'Histoire chacun des États membres de l'Union européenne, en développant des stratégies de libéralisation fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché, mais sans définir en même temps des objectifs et normes communautaires, qui auraient pu déboucher sur des solidarités européennes.
Mais on a bien vite constaté que la logique de libéralisation est porteuse dans les secteurs de réseaux d'une série de polarisations mettant en cause des objectifs de service public:
- polarisation économique du fait de concentrations rapides, débouchant souvent sur une concurrence oligopolistique entre quelques grands groupes qui structurent les marchés et peuvent abuser de leur position dominante;
- polarisation sociale, les gros consommateurs, qui disposent d'un «pouvoir de marché», et la clientèle solvable étant favorisés par rapport aux petits consommateurs, ce qui met en cause l'égalité de traitement, les possibilités de péréquation des tarifs;
- polarisation territoriale en faveur des zones denses au détriment des habitats isolés, avec accentuation des inégalités;
- polarisation temporelle, survalorisant le court terme, pour lequel le marché donne de précieuses indications, au détriment du long terme, pour lequel le marché est myope, ce qui favorise les investissements les moins coûteux en capital au détriment d'une politique d'avenir et finalement de la recherche du moindre coût pour l'utilisateur;
- polarisation financière, chaque concurrent cherchant à externaliser les effets de ses activités en matière environnementale et à pratiquer des formes de dumping social.
Dans ces conditions, à part quelques groupes de pression proposant de rendre les services publics au marché, ne les faisant plus relever que du droit commun de la concurrence, les règles européennes, résultantes de débats contradictoires, d'initiatives d'acteurs, de mouvements sociaux, consisteront à mettre en œuvre une libéralisation maîtrisée, organisée, régulée. On verra apparaître le concept de «service universel» dans les télécommunications et à La Poste, puis pour l'électricité, garantissant certains services essentiels à tous les citoyens et résidents; des obligations de service public seront définies dans l'énergie et les transports; la jurisprudence de la Cour de justice reconnaîtra que les services d'intérêt économique général peuvent relever d'autres objectifs, missions et formes d'organisation que les lois générales de la concurrence.

On a vu apparaître le concept de «service universel».

Le traité d'Amsterdam de juin 1997 comporte un nouvel article 16 qui reconnaît les SIEG comme composantes de «valeurs communes», souligne leur rôle dans la promotion de la «cohésion sociale et territoriale», et demande à l'Union et aux États de veiller à ce qu'ils puissent «accomplir leurs missions», article sans réel effet à l'époque; le Conseil européen de Nice de décembre 2000 proclamera la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 36 demande à l'Union européenne de reconnaître et respecter l'accès aux services d'intérêt économique général «tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales»; la Commission européenne engagera à partir de 1996 une réflexion transverse, avec deux communications (1996 et 2000), un rapport (2001), un livre vert (2003), un livre blanc (2004) et une nouvelle communication (2007), les services d'intérêt général en Europe, proposant des principes fondant une conception communautaire.

De réels déséquilibres

Malgré ces évolutions et propositions, il subsiste un réel déséquilibre entre, d'un côté, la logique de concurrence et de libéralisation qui reste dominante, et, de l'autre, les objectifs d'intérêt général qui restent seconds. Il subsiste de fortes incertitudes et insécurités pour les acteurs:
- juridiques, quant à la hiérarchie des normes communautaires en cas de tension entre les règles de concurrence et du marché intérieur du traité et les objectifs d'intérêt général, quant aux définitions des SIEG, l'extension régulière du champ de l'«économique» pouvant amener un nombre croissant d'activités à être soumises aux règles de concurrence;
- économiques, en absence d'un cadre permettant d'assurer le financement à long terme des investissements et de la compensation des obligations d'intérêt général, quant à la mise en œuvre du principe de subsidiarité, c'est-à-dire aux compétences, aux droits et devoirs des autorités publiques (locales, nationales, européennes) en matière de définition, d'organisation et de financement des SIEG;
- politiques, quant à la place des services publics dans l'intégration européenne et dans l'Union européenne demain.

La logique de concurrence et de libéralisation avant les objectifs d'intérêt général.

Les avancées du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, comporte des innovations majeures par rapport à la situation actuelle, avec l'article 14 du TFUE, la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux et un Protocole annexé aux deux traités, dispositions qui se complètent et représentent des points d'appui nouveaux pour lever les incertitudes, garantir les services d'intérêt général, leurs objectifs et la diversité de leurs formes d'organisation. L'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est explicitement la base juridique

d'un droit dérivé, relevant de la co-décision Conseil-Parlement; il fait référence à deux reprises aux pouvoirs et droits des États membres et de leurs collectivités (référence à l'article 4 du traité de l'Union européenne -UE); en tant que «disposition d'application générale», il doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE, y compris de marché intérieur et de concurrence. Il confirme que les services d'intérêt économique général peuvent être exemptés de l'application des règles de concurrence et du marché intérieur si cela les empêche d'accomplir la mission particulière qui leur est impartie par les autorités publiques.
Le traité de Lisbonne donne une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux. L'article 6 du traité UE énonce que «l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, laquelle a la même valeur juridique que les traités».
Le Protocole sur les Services d'intérêt général (n°26) est annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'UE, avec la même valeur juridique que ceux-ci puisqu'il en sera «partie intégrante». À la différence des traités actuels, il ne concerne pas les seuls Services économiques d'intérêt général, mais tous les SIG, qu'ils soient qualifiés d'économiques comme de non économiques.
Si un service est qualifié de «non économique», l'article 2 rappelle clairement que les traités «ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser» ce service.
Si un service est qualifié d'«économique», ce qui est le cas dans un nombre croissant de domaines, l'article 1 du Protocole oblige les institutions communautaires à respecter tout à la fois «le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser» ce service, le respect de «la diversité des services et les disparités qui peuvent exister […] en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes», ainsi que les principes «de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs». Ainsi, le traité de Lisbonne traduit une nette avancée par rapport aux traités antérieurs en ce qu'il crée des potentialités pour clarifier le cadre européen régissant la définition, l'organisation, le fonctionnement, le financement des Services d'intérêt général, les garantir et donner davantage de sécurité pour tous les acteurs concernés.

Le traité de Lisbonne donne une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux.

Promouvoir les services publics comme composantes de l'UE de demain

Ainsi, l'Union européenne, qui se construit depuis soixante ans, n'est pas nécessairement le fossoyeur des services publics. Elle peut au contraire être le cadre de leur développement, pour promouvoir le modèle social européen dans la mondialisation. Il s'agit donc de réconcilier deux aspects qui ont été trop longtemps opposés.
Lorsque l'Union européenne demande aux États et aux autorités publiques régionales ou locales, qui considèrent qu'une activité doit relever d'objectifs et de règles particuliers, de façon à en permettre l'accès à chaque habitant, de mettre en œuvre des solidarités sociales, territoriales ou générationnelles, de préparer un développement soutenable à long terme, bref de relever d'un «service public» ou d'un «service d'intérêt général», d'en définir clairement les objectifs et finalités (principe de transparence) et de mettre en place des moyens adaptés à ces fins (principe de proportionnalité), non seulement elle ne se comporte pas comme opposée aux services publics, mais elle permet d'en asseoir la légitimité.
Lorsque le traité de Lisbonne définit les principes selon lesquels tout service public dans l'Union européenne doit non seulement respecter, mais promouvoir «un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs», non seulement il ne s'attaque pas aux principes traditionnels tels qu'ils existent en France, mais il permet de les enrichir, de leur redonner sens, sans interdire aux États membres d'être plus précis, en référence à leur histoire et leurs traditions: les services publics n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins des utilisateurs, des citoyens et de la collectivité.

Les services publics n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre aux besoins des utilisateurs.

Ainsi, les services publics peuvent-ils être «euro-compatibles». Mais cela implique d'agir de manière offensive sur le plan européen, comme au niveau national et local, pour assurer et garantir cette compatibilité, pour promouvoir des services publics comme composantes de l'Union européenne de demain.
Cette démarche devrait impliquer de réexaminer les règles et directives élaborées depuis vingt-cinq ans en matière de services d'intérêt général, qu'il s'agisse de mesures sectorielles ou de dispositions générales, car elles ont été élaborées avant le traité de Lisbonne, sur la base d'objectifs qui privilégiaient les objectifs de marché intérieur, de concurrence et de libéralisation par rapport aux missions de service public, à la cohésion sociale et territoriale, au développement durable.
Il s'agit aujourd'hui de réviser et d'enrichir ces règles à la lumière du traité de Lisbonne, en particulier des dispositions d'application générale –qui sont autant de clauses transverses– et des principes qu'il contient:
- inclure dans chaque texte des objectifs sociaux, sur la base de l'article 9 TFUE («Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine»);

- enrichir chaque texte des objectifs de protection de l'environnement et de développement durable, conformément à l'article 11 TFUE («Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable»);
- garantir les pouvoirs et responsabilités des autorités publiques nationales et locales, comme l'exige l'article 4 TUE («L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale») et le Protocole 2 (sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité);
- définir clairement les droits des utilisateurs, sur la base de l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux et du Protocole 26 (cf. ci-dessus).

Ainsi pourrait-on répondre aux besoins des citoyens de l'Union européenne, garantir à chacun et partout des services publics ou d'intérêt général de qualité et associer toutes les parties intéressées au processus d'européanisation des services publics. Rendre l'Europe compatible avec les services publics, c'est permettre aux citoyens européens de retrouver sens et confiance dans la construction européenne.

Services publics menacés, République en danger!

par Jacques Cotta
Journaliste

Durant l'été 2011, une nouvelle crise financière, celle de la «dette souveraine», a affolé les places boursières et déchaîné tous les commentaires. Le surendettement des États serait dû au laisser-aller des gouvernements qui auraient dépensé sans compter. Le remède serait donc simple, évident, clamé d'une seule voix par les différents responsables et les institutions internationales: le FMI, la Commission européenne, les sommets de chefs d'État. Il suffirait de couper toujours plus dans les dépenses publiques pour attaquer la dette. Il s'agirait donc de réduire encore et encore les services publics, pour la France les trois versants de la fonction publique, d'État, territoriale et hospitalière, et le nombre des fonctionnaires nécessaires à leur fonctionnement. Les services rendus devraient donc s'effacer durablement, voire définitivement, devant les «nécessités» et les profits visés sur les marchés financiers. Et les citoyens seraient les premières victimes de la rigueur annoncée comme preuve de vertu et de sérieux par les responsables politiques, économiques, commentateurs, ou autres journalistes «spécialisés».

Crise, endettement et escroquerie

Avant de se pencher sur les conséquences humaines et sur la signification politique des choix annoncés, l'argument de la dette mérite le détour. Car de deux choses l'une: soit les dépenses publiques génèrent en effet l'explosion de la dette et mettent l'État dans l'incapacité de payer, et il faudra bien, aussi douloureux que cela puisse être, réduire toujours plus services publics, fonction publique et nombre de fonctionnaires, soit la question est ailleurs et l'argument de la dette cache tout autre chose.

Les discours actuels se rejoignent tous pour présenter la crise de la «dette souveraine» comme une crise sans histoire, interdisant ainsi de l'inscrire dans la crise plus générale du capitalisme. Pourtant, la crise financière de 2011 survient trois ans environ après la chute de Lehman Brothers, qui mettait sur le devant de la scène la crise financière le 15 septembre 2008. Cette crise de la dette souveraine, qui devrait conduire à tous les sacrifices pour les peuples n'est en réalité qu'un prolongement de la précédente. Au départ, il y a eu l'éclatement de la bulle immobilière –les *subprimes* aux États-Unis– et la dette des ménages, qui est devenue celle des organismes financiers. L'incapacité des ménages à faire face à leurs obligations a donc mis en péril la sphère financière que les États sont venus secourir sans poser aucune condition, illustrant à l'échelle internationale le principe propre au capitalisme en difficulté, «on privatise les profits et on socialise les pertes». C'est ainsi que des milliers de milliards ont été prélevés dans les caisses des États, tant en Europe[1] qu'aux États-Unis[2], pour aller renflouer celles des institutions financières. En octobre 2010, le coût total du seul sauvetage financier s'élevait à 7 800 milliards de dollars[3]. Rien que pour l'année 2008, selon Jean-Claude Trichet, président de la BCE (Banque centrale européenne), qui s'exprimait aux Rencontres économiques d'Aix, 27% du PIB mondial auraient ainsi été injectés pour sauver le système en perdition[4].

Les dépenses en France pour les services publics ont donc bon dos. En France comme dans les autres pays, le bond du déficit vient bien des années 2008 et 2009, avec les centaines de milliards injectés dans le système bancaire, les plans de relance et la baisse des recettes fiscales consécutive à la crise. Ainsi, pour la zone euro dans son ensemble, le déficit, qui n'était que de -0,7% du PIB en 2007 est de -6,3% en 2009. Pour les pays de l'OCDE, de -1,3% en 2007, le déficit passe à -8,2% en 2009. Mais il y a plus. Certains pays, saignés ou sur le point de l'être aujourd'hui par des plans de rigueur, tels que l'Irlande ou l'Espagne, étaient en excédent en 2007. Pour la France, les déficits s'élevaient à -2,3% en 2007 pour passer à -7,1% en 2010[5]. D'où une question simple: que viennent donc faire services publics et fonction publique dans cette galère? En quoi seraient-ils soudain responsables de l'explosion de la dette de l'État, dont on voit bien que l'origine est ailleurs? Et pourquoi donc les mettre en première ligne, sinon pour justifier des choix politiques qui devraient encore plus en faire une variable d'ajustement de la crise? La crise ne sert qu'à réduire de façon drastique ce qui correspond au bien commun, pour laisser libre cours à la privatisation des fonds publics. Et dans tout cela, que dire du sort réservé à des millions de Français qui subissent déjà aujourd'hui les atteintes faites aux services publics et à la fonction publique?

Citoyens sacrifiés… valeurs de la République bafouées

Conformément aux lois de la sphère marchande dans laquelle les services publics devraient tomber, pour peu que des profits soient envisageables au compte d'intérêts privés, le service rendu aux citoyens est tout simplement nié. Ce qui s'annonce n'est que l'amplification sans précédent de la politique mise en œuvre

Biographie

Jacques Cotta est journaliste, réalisateur et producteur à la télévision française.

Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont *7 millions de travailleurs pauvres. La face cachée des temps modernes* (Fayard, 2006) et *Qui veut la peau des services publics?* (Jean-Claude Gawsewitch éditeur, 2011).

[1] Selon la Commission européenne, 2% du PIB européen aurait ainsi été dépensé, soit un montant de 230 milliards d'euros.
[2] Aux États-Unis, les aides accordées s'élèveraient à plus de 700 milliards de dollars, pendant que la FED prêtait à taux zéro aux institutions financières pour plus de 2 500 milliards de dollars.
[3] *La dette ou la vie*, Damien Millet et Éric Toussaint, coord, édit. Aden, mai 2011, pages 213-214.
[4] Intervention rapportée par Olivier Lecomte, *La Tribune* du 11.07.2011.
[5] Source: OCDE. Pour la France, comptes nationaux, INSEE.

de façon systématique, au détriment de la sphère publique, depuis les années 2000 avec la LOLF et 2007 avec la RGPP. Le saccage organisé depuis les quatre dernières années ne devrait être que le prélude à la mise en coupe réglée du bien commun annoncée pour les années à venir.

Durant l'enquête que j'ai réalisée pour mon dernier livre *Qui veut la peau des services publics*[1], j'ai pu constater les ravages que donne déjà cette politique pour des millions de nos concitoyens sur le territoire national. À travers les attaques que subissent les services publics qui permettent d'assurer, même si parfois cela est imparfait, les besoins vitaux de la collectivité, ce sont les outils fondamentaux, issus de notre histoire, des conquêtes des générations antérieures, souvent des combats nécessaires pour les obtenir, qui permettent d'assurer la scolarisation, la santé, l'énergie, les transports, la communication, etc., qui sont visés au détriment de l'intérêt général et des besoins particuliers. Aux quatre coins du territoire, les mêmes incompréhensions, le même sentiment d'injustice, les mêmes ferments de révolte. D'Est en Ouest, du Nord au Sud, la politique mise en œuvre a fait des ravages. En Bretagne, j'ai rencontré des parents inquiets pour leurs enfants laissés durant des mois sans maître, sans classe. En Bourgogne, j'ai vu ces femmes contraintes d'accoucher comme au début du siècle dernier, à domicile, ou même au coin d'une route, parce que leur maternité a été fermée. Dans le Sud, j'ai croisé ces personnes âgées isolées là où leur bureau de poste a été fermé ou leur chemin de fer supprimé. Dans le Bordelais, j'ai rencontré cette France qui ne peut plus ni se chauffer, ni parfois même s'éclairer. En Ardèche, en Alsace, dans les Pyrénées... Aucun lieu n'est épargné.
Partout, aux quatre coins du territoire, les mêmes interrogations face à cet impératif: «Fermez les écoles, réduisez les postes...» Que faire lorsqu'on a à charge des enfants en bas âge? «Fermez les services hospitaliers, fermez les hôpitaux...» Que faire, notamment lorsqu'on fait partie du troisième âge? «Fermez La Poste, fermez les services des ASSEDIC, réduisez les commissariats, touchez tous les services publics...» Que faire lorsqu'on est simplement actif? Et les lignes de chemin de fer... Comment communiquer? Comment tout simplement travailler? Les habitants attachés à leur mode et leur cadre de vie expriment un même attachement à leurs services publics de proximité.

Aux quatre coins du territoire, les mêmes incompréhensions, le même sentiment d'injustice.

Avec les besoins immédiats des populations qui vivent dans des lieux où les services publics sont déjà réduits ou supprimés, avec le déménagement du territoire organisé par ce saccage et parachevé par une réforme territoriale dont l'objectif premier, au compte des grandes Régions européennes rentables pour les intérêts privés et financiers, est la suppression de notre héritage de la Révolution française, des départements et des communes, avec la négation de la continuité de l'État sur le territoire national, ce sont les valeurs mêmes de la République qui sont visées. L'égalité, qui est indissociable des moyens mis en œuvre pour permettre sur tout le territoire une possibilité de trouver la satisfaction des besoins élémentaires qu'assuraient jusque-là, tant bien que mal, nos services issus, pour la plus grande partie, des décisions politiques prises à l'époque du Conseil national de la Résistance. La fraternité, qui pour ne pas être une abstraction, exige de savoir, là où les services sont encore assurés, que nul citoyen sur le territoire n'en est exclu. La liberté aussi, qui nécessite bien sûr la possibilité de s'éduquer, de se cultiver, de se soigner, tout autant que de pouvoir travailler, communiquer, vivre... La laïcité, dont nos services publics sont garants et dont la destruction laisse la place à tous les communautarismes et toutes les incursions des religions dans la sphère publique.

[1] Jacques Cotta, éditions J.C. Gawsewitch, janvier 2011.

Mais plus encore que les valeurs de la République, c'est une perspective, une ambition, un modèle de société acceptable qui sont bafoués. À la solidarité élémentaire, qui permet de vivre ensemble, est opposé un individualisme forcené qui propose aux uns, dont le minimum est garanti, d'accepter la souffrance d'autrui qui se trouve démuni. Avec le caractère social nécessaire à la République, c'est la République elle-même qui se trouve menacée. La Sécurité sociale, dont j'ai pu constater l'attachement pratiquement unanime qu'elle suscite, incarne bien cette question. Le débat sur la dépendance vise directement le principe de base «à chacun selon ses besoins», pour lui substituer la règle du libéralisme triomphant: «à chacun selon ses moyens».
Globalement, tel est l'enjeu. La remise en question définitive, irréversible, du modèle dont le contenu social est insupportable aux gestionnaires de fonds de pension ou aux gros actionnaires de fonds financiers qui lorgnent sur les profits qu'ils pourraient réaliser.

Le principe de base «À chacun selon ses besoins», contre la règle «À chacun selon ses moyens».

Consensus mortifères...

Les déficits évoqués pour casser un peu plus les services publics sont bien réels, mais utilisés comme un prétexte pour rendre légitime une vague de restrictions, ou pour ce qui est le plus rentable, de privatisations. La Grèce fait effet de ballon d'essai pour tous ces apprentis sorciers qui, pour quelques intérêts particuliers, sont prêts à pousser les peuples dans leurs derniers retranchements, les saignant à blanc, rejetant des centaines de milliers de personnes, des millions même, dans une misère soudaine, suscitant ainsi les plus grands désordres au sein de sociétés meurtries.

Loin d'être directement liés aux services publics, ces déficits sont en fait la conséquence d'un véritable siphonnage des fonds publics au profit d'intérêts financiers

privés, des grands groupes du CAC 40 par exemple, à travers des exonérations de cotisations sociales qui, depuis les années 1986-1987, ont atteint, en France, sous tous les pouvoirs, des centaines de milliards d'euros. La chasse au déficit, pour légitime qu'elle est, a de commun, depuis la période ouverte par le tournant de la rigueur dans les années 1983, de rogner sur la sphère sociale et d'épargner la sphère financière. Lorsque à Lure, cité du sapeur Camember, dans l'est de la France, un enseignant à la retraite me faisait visiter les différentes institutions publiques fermées les unes après les autres, il tenait à m'indiquer l'hôpital de proximité dont les services commençaient à fermer leurs portes dans les années 1983 précisément, date à laquelle le ministre de la Santé n'était autre que le communiste Jack Ralite, dans le gouvernement d'union de la gauche issu de la victoire de François Mitterrand en 1981.

Depuis, la situation s'est considérablement aggravée. Les déficits qui voudraient justifier la baisse des dépenses publiques, et donc la suppression des services publics et des postes de fonctionnaires, sont aussi la conséquence de choix politiques précis qui, sous tous les pouvoirs, ont avantagé des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Dans les trente dernières années, les richesses produites ont été multipliées par 5,7 et les dépenses publiques par cinq[1]. La question n'est donc pas la dépense publique en soi, mais bien la répartition des richesses qui, durant cette période, a vu le capital s'enrichir toujours plus au détriment du travail et le domaine privé prendre le pas sur la sphère socialisée.

La question n'est pas la dépense publique en soi, mais la répartition des richesses.

Cette réalité assez consensuelle parmi les forces politiques qui s'affrontent sur le terrain électoral pour occuper les postes de pouvoir, trouve son expression dans la volonté du président Nicolas Sarkozy d'engager toutes les composantes de la vie politique française dans le vote de la «règle d'or», pour inscrire dans la Constitution l'interdiction des déficits publics. Un consensus qui parachèverait les précédents, notamment sur la question européenne qui a vu les principales formations de notre pays se retrouver pour défendre –contre la volonté populaire majoritaire– la concurrence libre et non faussée, dont la pierre angulaire est une fois encore «la destruction des services publics».

Le consensus sur les «déficits publics» risque d'être ravageur pour l'avenir. Il a d'ailleurs montré les dégâts qu'il génère par le passé. Lorsqu'en pleine mobilisation sur les retraites, la CGT, la CFDT et la FSU ont annoncé leur accord pour débattre d'un autre plan de financement afin de juguler le déficit des comptes sociaux, cela sans exiger comme préalable le retrait de la réforme gouvernementale, la division était engagée et le gouvernement renforcé. Car comment accepter de combattre ces déficits, sinon en payant moins de pensions et à un taux moins élevé? Dès lors, les dés étaient jetés.

[1]Voir les chiffres de l'INSEE.

Que faire?

La défense des services publics partout, et leur extension lorsque cela est nécessaire, devrait constituer le point de départ de toute démarche sociale conforme à l'intérêt général. Cela sur la base des besoins réels des citoyens.
La défense des services publics, c'est d'abord la défense du droit de vivre sur le territoire national, en tout lieu, selon les principes républicains qui régissent officiellement la vie collective. Il est de bon ton d'entendre, parmi la plupart de tous ceux qui se veulent d'autant plus «progressistes» et «modernes» qu'une période électorale approche, qu'il est nécessaire de joindre à l'exigence des services publics celle de leur «modernisation». Mais pour moderniser, encore faut-il exister. La modernisation, que tout le monde peut accepter dans les mots, sert souvent au pouvoir d'argument pour restreindre, fermer, dénaturer les services publics qui demeurent ou ne sont encore que partiellement attaqués.

La modernisation sert au pouvoir d'argument pour restreindre, fermer et dénaturer les services publics.

Comment donc lister les besoins? Par l'exercice de la démocratie, l'ouverture, par exemple, de cahiers de doléances qui renoueraient avec nos traditions, celles de la grande révolution, et permettraient au peuple de débattre et faire entendre sa voix. Celle de la défense des services publics de proximité, de leur rétablissement, de leur extension, selon le principe élémentaire selon lequel l'intérêt général doit prévaloir sur les intérêts particuliers dès lors que ces derniers deviennent un obstacle à la satisfaction des besoins collectifs.
L'extension, cela devrait passer par la mise en place d'une liste répondant aux besoins immédiats. Comment, par exemple, accepter que des besoins aussi vitaux que l'eau ne soient pas un bien commun, régi non par les profits de sociétés cotées en Bourse, mais par la satisfaction des besoins de nos concitoyens? Comment ne pas dire que sur les questions aussi fondamentales qui régissent les transports, l'énergie ou encore les communications, ce qui a été enlevé à la sphère publique devrait lui être restitué? Et comment aborder la question de l'emploi, de la finance, sans remettre en place un grand pôle bancaire public sous la responsabilité de l'État, par la nationalisation d'un nombre important de banques qui se trouvent en position dominante? Avec quels moyens? Mais serait-il vraiment immoral d'exproprier sans rachat les grands actionnaires qui déjà ont pillé le système collectif, spéculé et fait fortune?

Il ne s'agit évidemment pas là de prôner un programme politique contre un autre. Mais seulement de savoir quelles mesures permettraient de renouer avec la république sociale inscrite au fronton de notre Constitution, d'autant qu'à présent, elle est réduite à une simple formule dénuée de tout contenu.

Un retour sur la question de la dette permet de saisir l'urgence. Pour affronter la dette, il y a nécessité de maîtriser la finance, de l'empêcher de nuire. Et pour cela sans doute, affronter les bases du système qui contiennent les germes du mal. Est-il légitime de rembourser indistinctement toutes les dettes, alors que les créanciers, en partie, ont déjà accumulé des fortunes en puisant dans les fonds publics depuis des décennies? Est-il acceptable que le plus grand nombre soit ponctionné au nom de la dette, que le bien commun que constituent nos services publics et qui permet d'assurer nos droits fondamentaux soit liquidé, et que les avantages fiscaux, notamment consentis aux grands patrons, aux actionnaires, comme les profits des sociétés et les patrimoines des plus riches soient épargnés?

Enfin, les services publics qui devraient être voués à disparaître au nom du prétendu «combat contre la dette» et qui ne peuvent être sabrés frontalement le sont par la bande. De l'intérieur. C'est en détruisant le statut des fonctionnaires que le but compte être atteint. Le meilleur exemple, sans doute un des plus inquiétants dans tout ce que j'ai pu rencontrer, est celui de l'éducation. Le recrutement local des enseignants, à travers le système «ECLAIR», la définition des tâches éducatives par le chef d'établissement, visant à la destruction des programmes nationaux, et la suppression consécutive à terme des diplômes nationaux, n'ont comme but que la liquidation de l'Éducation nationale au compte d'une privatisation donnant un enseignement d'excellence à un petit nombre et un nivellement au niveau le plus bas pour le plus grand nombre. Comment ainsi ne pas voir que la défense de l'intérêt général, la défense du service public, cela passe par la défense inconditionnelle du statut de fonctionnaire, sans lequel le bien commun est voué à disparaître? La défense du statut de la fonction publique, pendant d'une politique dans le privé où devrait être rétablie la prépondérance du contrat à durée indéterminée contre la précarité institutionnalisée...

Certes, ces mesures qui devraient s'imposer pour le respect de l'intérêt général heurtent le système, le capitalisme, dont les dégâts se développent sous nos yeux. Mais au nom de quoi le respect du capitalisme devrait-il faire accepter ses méfaits qui rejettent chaque jour des millions et des millions d'hommes et de femmes dans la misère? Poser la question, c'est tenter d'apporter un début de réponse...

Les évolutions de la fonction publique française
1983-2007, d'une rupture à l'autre

par Serge Vallemont
Ex-président du Comité interministériel pour la réorganisation et la déconcentration des administrations

Avant d'évoquer les évolutions de la fonction publique française depuis une trentaine d'années, il convient de faire un bref rappel historique pour souligner que le statut des fonctionnaires est ancré dans une tradition historique et conforme aux principes républicains qui caractérisent notre fonction publique, à savoir le principe d'égalité, le principe d'indépendance –la sécurité de l'emploi, les garanties statutaires, le principe de la carrière, la séparation du grade et de l'emploi assurent cette indépendance–, le principe de responsabilité.
C'est sur la base de ces principes qu'en 1946 a été adopté le statut général de la fonction publique de l'État. Ce statut ne s'appliquait pas aux agents des collectivités locales, la raison en étant la crainte d'une mise en cause de l'autonomie des communes. Ce n'est qu'en 1952 que les agents communaux ont été dotés d'un statut propre qui ne les qualifiait cependant pas de fonctionnaires, cette dernière appellation étant réservée aux titulaires de la fonction publique d'État.

Première rupture: 1982, la décentralisation et les réformes de la fonction publique

Le vote des lois de décentralisation, en 1982, se traduit par un transfert massif aux collectivités territoriales de missions relevant jusqu'alors de l'État. Les services déconcentrés de l'État connaissent alors une profonde mutation de leur organisation, entraînant des transferts importants de fonctionnaires de l'État vers les départements. L'avenir statutaire des fonctionnaires de l'État transférés dans les services des collectivités territoriales, en grande majorité les départements, se trouve dès lors posé. Et ceci d'autant plus que, comme nous l'avons précisé en introduction, les personnels des collectivités territoriales ne sont pas considérés comme des fonctionnaires. C'est compte tenu de ces préoccupations, et en cohérence avec la politique de décentralisation, que le ministre de la Fonction publique, Anicet Le Pors, entreprend de refaire une construction statutaire couvrant cette fois l'ensemble des agents publics que l'on pouvait considérer comme fonctionnaires, c'est-à-dire les personnels de l'État, des collectivités territoriales et des services hospitaliers. Le chantier va se révéler complexe et donner lieu à d'âpres débats interministériels, notamment sur le volet territorial du projet de statut pour lequel deux ministres se partageaient la responsabilité, celui de la Fonction publique et le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre.
Pour comprendre l'âpreté des débats, il convient de rappeler ce qu'était, au début des années quatre-vingts, l'image de la fonction communale véhiculée tant par la haute fonction publique que par certains syndicats de cadres. Une image dévalorisée, fondée sur des structures d'encadrement insuffisantes (une base large constituée d'agents de catégorie C et D et un sommet réduit à moins de 5% des effectifs), des carrières –surtout pour les administratifs– relevant d'un modèle où l'on parcourt dans la même mairie tous les emplois, de la base au sommet. Une telle vision, qui relevait souvent d'une ignorance du monde des collectivités locales, va trouver sa pleine expression lors du débat «parité» ou «comparabilité» entre les deux fonctions publiques.
Au terme de ces débats, la formule retenue concilie la volonté d'unifier les règles fixant les garanties fondamentales des fonctionnaires et le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Elle se traduit par le fait que le nouveau statut général de la fonction publique de l'État (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH) se compose de quatre lois qui constituent chacune un titre:
- titre I: loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, valable pour l'ensemble des fonctionnaires;
- titre II: loi du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la FPE;
- titre III: loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la FPT;
- titre IV: loi du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives à la FPH.

Biographie

Serge Vallemont est ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées.
1955-1978: il exerce les fonctions d'ingénieur des Travaux publics de l'État, puis d'ingénieur des Ponts et Chaussées dans divers services déconcentrés de l'Équipement. **1978-1984**: il est successivement sous-directeur puis directeur adjoint à la direction du personnel du ministère de l'Équipement. **1984-1985**: conseiller technique au cabinet du ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports. **1985-1993**: directeur du personnel du ministère de l'Équipement. **1993-1996**: président du Comité interministériel pour la réorganisation et la déconcentration des administrations. **1997-2002**: président de l'association Services publics.

Auteur des rapports *Gestion des ressources humaines dans l'administration* (La Documentation française, 1999), *Gestion dynamique de la fonction publique: une méthode* (Commissariat général du Plan, 2000).

Le statut général dans son titre I reprend les principes du statut de 1946 et inscrit un certain nombre de dispositions qui ne s'y trouvaient pas. Il en est ainsi de la mobilité entre FPE et FPT qui est posée comme une garantie fondamentale. L'une des ambitions d'une fonction publique unifiée, bien qu'à plusieurs versants, était en effet d'instaurer une véritable mobilité des agents entre la FPE et la FPT. L'application de ce principe va en fait se révéler difficile à mettre en œuvre, dès lors qu'il suppose l'existence de corps «comparables», respectivement dans la FPE et dans la FPT. Cette «comparabilité» a fait, et continue de faire, l'objet de débats aussi abondants que vifs. Autre disposition, celle concernant le droit de grève, qui est inscrit explicitement, et les organisations syndicales désignées comme négociatrices auprès des pouvoirs publics ; un décret en date du 28 mai 1982 avait défini les conditions d'exercice des droits syndicaux et en avait ouvert de nouveaux.

La mobilité des agents entre la FPE et la FPT suppose l'existence de corps «comparables».

Les années quatre-vingt-dix vont, elles, être placées sous le signe de la modernisation de la gestion des ressources humaines dans le cadre de la politique du renouveau du service public lancée en 1989 par le Premier ministre, Michel Rocard. La circulaire de février 1989 préconise une politique de valorisation des ressources humaines, affirmant que, pour cela, il n'est pas nécessaire de modifier le statut général mais que, en revanche, il faut adapter le mode d'utilisation de la grille indiciaire, que la formation continue des agents doit être amplifiée et le dialogue social renforcé.
S'agissant du dialogue social, la pratique de la négociation va se développer, concernant d'abord la formation continue. Celle-ci fera l'objet de trois accords-cadres passés avec les syndicats en 1989, 1992 et 1996, qui se traduiront par une augmentation très importante des moyens alloués à la formation continue.
La rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique va, elle, faire l'objet de négociations début 1990 entre le ministre Durafour et les syndicats. Celles-ci vont déboucher sur un accord connu sous le nom de protocole Durafour. L'accord met en place un programme de rénovation de la grille des classifications et des rémunérations qui s'échelonnera, par tranches, jusqu'en 1997.

Seconde rupture: 2007, la RGPP et ses conséquences pour la fonction publique

Avec l'année 2007 s'ouvre une période au cours de laquelle la fonction publique va connaître des évolutions profondes découlant d'une volonté gouvernementale forte de mener avec vigueur une politique de réforme de l'État et de la fonction publique prenant appui sur une révision générale des politiques publiques (RGPP).

Précédant ces évolutions, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique avait déjà modifié le statut en permettant le cumul d'activités public-privé accompagné de mesures d'encouragement à la création d'entreprise.
En engageant la RGPP en juin 2007, le gouvernement ouvre un chantier de réformes qui va se traduire par des fusions et recompositions de services bouleversant les structures des administrations centrales et plus encore celles des services déconcentrés de l'État, celles-ci étant accompagnées d'une réduction drastique des effectifs de fonctionnaires. Ces opérations de restructuration entraînent pour les personnels des changements de fonctions, de lieux d'exercice de celles-ci, et pour certains d'entre eux la suppression de leur poste. Elles posent en termes radicalement nouveaux les problèmes de mobilité des fonctionnaires qui vont se traduire par d'importantes modifications statutaires, objet de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

La loi du 3 août 2009 constitue une rupture dans la manière de gérer les carrières des fonctionnaires.

Dans une première partie, cette loi crée de nouveaux droits de mobilité au bénéfice des agents. Mais ce qui constitue la disposition majeure en terme d'évolution du statut général est celle dite de «la réorientation professionnelle», position dans laquelle pourra être placé le fonctionnaire dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé, à la suite de la restructuration de son administration. Cette réorientation prendra fin lorsque le fonctionnaire accédera à un nouvel emploi. Mais elle pourra aussi prendre fin, à l'initiative de l'administration, lorsque le fonctionnaire aura refusé trois offres d'emploi public. Dans ce cas, il pourra être placé en disponibilité d'office ou, le cas échéant, admis à la retraite. Certes la loi encadre la nature des offres d'emploi susceptibles d'être proposées et la circulaire d'application précise que la mise à la retraite d'office «ne peut être qu'exceptionnelle», mais il reste que la loi du 3 août 2009 constitue bien une rupture dans la manière de gérer les carrières des fonctionnaires au sens statutaire du terme.
Autres dispositions de la loi, elles aussi emblématiques des évolutions à l'œuvre depuis 2007, d'une part la possibilité de recruter des contractuels et des intérimaires pour des durées allant jusqu'à un an, d'autre part la suppression de la notation, remplacée par un entretien professionnel.
Enfin, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social apporte d'importantes modifications au statut général de 1983 concernant le rôle des organisations syndicales. Pour s'en tenir à l'essentiel, on notera l'élargissement des domaines pour lesquels celles-ci ont maintenant qualité pour participer à des négociations et conclure des accords avec les représentants du gouvernement, accords qui sont réputés valides s'ils sont signés

par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50% du nombre des voix lors des dernières élections professionnelles. Par ailleurs, la loi modifie l'article du statut général ayant trait à la rémunération des fonctionnaires en y ajoutant: «Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que de la performance collective des services».

Dans son discours de septembre 2007 sur l'avenir de la fonction publique, prononcé lors de sa visite de l'Institut régional d'administration de Nantes, le président de la République avait notamment déclaré: «Nous devons refonder une fonction publique, […] développer la culture du résultat, […] inciter les fonctionnaires à la mobilité quand c'est nécessaire, […] laisser le choix aux nouveaux entrants entre le statut ou un contrat de droit privé, […] ouvrir le chantier de l'individualisation des rémunérations.» Les lois de 2007, 2009, 2010, dont nous venons de rappeler l'essentiel des dispositions, participent par touches successives à cette refondation. Pas de remise en cause globale du statut général de la fonction publique, mais des évolutions qui s'accumulent, dessinant un avenir porteur d'inquiétudes car s'éloignant des principes républicains caractérisant notre fonction publique. Loin de nous de considérer que des réformes ne sont pas nécessaires. Mais encore faudrait-il distinguer dans les problèmes auxquels la gestion des fonctionnaires est confrontée, ceux qui sont d'origine statutaire et ceux qui tiennent à des pratiques de gestion. Les expériences des années 1980-1990 ont montré qu'en investissant sur ces dernières et en faisant de la gestion des ressources humaines une responsabilité essentielle de la gestion publique, on pouvait créer les conditions permettant de répondre aux exigences d'adaptation permanente de nos services publics.

Paroles d'usagers: vive le service public!

Yasmina Khadra
Écrivain

© E. Robert-Espalieu

Les services publics? J'ai passé trente-six ans de ma vie dans l'armée algérienne, confiant mon quotidien à des services internes: vaguemestre (pour la poste), trésorier (pour la banque), infirmerie (pour la Sécurité sociale). Assisté ou formaté, élevé ou dressé, je suis passé à côté de beaucoup de choses sans rien voir, et de beaucoup d'édifices sans m'attarder dessus. Sur le tard seulement, j'ai commencé à fréquenter, sporadiquement, certains services publics, découvrant l'apport salutaire qu'ils proposent au commun des citoyens. Aujourd'hui, à l'heure où le tsunami de la mondialisation est en passe de transformer les hommes en instruments de profit et les valeurs humaines en valeurs boursières, tandis que la rentabilité forcenée privilégie la délocalisation massive au détriment de la solidarité nationale et place l'entreprise au-dessus de la famille, l'incertitude se mue inexorablement en psychose et les lendemains en chemins de croix. Devant ce métabolisme délétère de la société, les services publics constituent les ultimes repères qui restent au citoyen et doivent impérativement être préservés. Les services publics sont des acquis inaliénables, intangibles. Et ils doivent le rester. Si la privatisation venait à s'accaparer des institutions de cette nature, ce serait la preuve que la notion même de la citoyenneté est menacée. Plus que jamais, et dans le refus catégorique de céder à la boulimie des puissances financières, les services publics, qui demeurent les garants de l'équilibre social, doivent être coûte que coûte mis à l'abri des usurpations prédatrices. Il en va de l'avenir des générations de demain et du socle sur lequel repose la nation elle-même.

Dernier ouvrage: *Équation africaine* (Julliard).

Didier Wampas
Compositeur interprète

© Bruno Maurey

Je travaille comme électricien haute tension à la RATP depuis des années. Je suis rentré dans cette entreprise un peu par hasard, mais je me suis rendu compte, au fur et à mesure des années, de l'importance de la notion de service public. Dans les transports, lorsqu'on privilégie la rentabilité, c'est la sécurité et le service qui en pâtissent. Une ligne de bus n'existe pas pour être rentable, mais pour permettre à des personnes de circuler. Au Royaume-Uni, par exemple, où les transports ont été privatisés, on met aujourd'hui plus de temps qu'au début du siècle pour faire Londres-Liverpool! Les entreprises privées et leurs tarifs peuvent peut-être paraître attractifs sur le moment mais, dans les faits, ils ne fournissent pas la même qualité de service qu'une entreprise publique qui ne mise pas toutes ses prestations sur la rentabilité. La RATP a, par exemple, dû reprendre l'entretien et la maintenance des escaliers mécaniques qu'elle avait délégués un moment. Pourtant, en ce qui concerne l'avenir des transports, je ne suis pas trop inquiet. Les politiques ont, me semble-t-il, enfin réalisé qu'il n'y a pas d'autres options que de développer les transports en commun, notamment les tramways et le prolongement de lignes de métro et de RER.

Dernier album: *Taisez-moi*.

Charlotte Valandrey
Actrice

© Cédrik Mikael Mirande

Je connais bien l'hôpital, j'y ai passé beaucoup de temps au moment de ma greffe du cœur. Or, lorsqu'on y passe plus d'une journée, on a besoin de repères. Il me semble par exemple essentiel d'avoir affaire au même personnel, de voir les mêmes infirmières. L'aspect psychologique est très important, le fait d'être bien encadré joue un rôle déterminant dans la guérison. Si se généralisait l'emploi d'un personnel intermittent, cela serait au détriment des patients. Moi, j'ai eu de la chance: en soins intensifs, le personnel était très dévoué. On dit partout que l'hôpital est menacé, je pense qu'avant de prendre des mesures, les politiques, quels qu'ils soient, devraient y passer un moment, rencontrer les malades, pour se rendre compte des bouleversements que pourraient entraîner des mesures inappropriées. Tant qu'on n'a pas vécu un mois allongé dans un lit, je pense qu'on ne réalise pas l'importance de préserver de bonnes conditions de travail pour les personnels soignants et de vie pour les patients.

Dernier ouvrage: *De cœur inconnu* (Le Cherche-midi).

Didier Porte
Humoriste

© Jérôme Bonnet

Existe-t-il encore des services publics dans ce pays? Je pense le plus grand bien des services publics, auxquels il ne serait pas superflu d'accorder plus de moyens. Je suis d'ailleurs effondré par la décision de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux. Il s'agit là d'un pathétique dogmatisme libéral. Cela m'énerve d'ailleurs lorsque je vais à la poste et que, maintenant, on me propose d'acheter des DVD ou des produits dérivés et que, parallèlement, le service d'envoi des lettres se complique. Ce qui n'est bien sûr pas la faute des agents à qui l'on impose cette politique absurde. En revanche, en tant que père de famille, j'ai de très bons souvenirs de mes passages à l'hôpital. À chaque fois, pour les naissances de mes enfants, j'ai été ravi que leur mère puisse bénéficier de la compétence et de la qualité des services publics hospitaliers, d'autant plus que les accouchements étaient difficiles. Je trouve formidable que cette médecine de qualité soit accessible à tous. Mais je ne suis pas très optimiste. Les dégâts causés au service public par ce quinquennat sont déjà considérables, et je ne sais pas si la gauche aura les moyens ou la volonté de les défendre

comme ils le mériteraient. Ne s'achemine-t-on pas tout doucement vers un système qui ressemblera à celui des États-Unis, notamment avec l'attaque sur les retraites et les différents systèmes d'assurance?
Spectacle à l'affiche: «Didier Porte fait rire les masses».

Raymond Domenech
Sélectionneur

Le fisc, mot magique pour provoquer chez le Français de base, dont je fais partie, une remontée d'adrénaline inexplicable. Je me suis donc présenté un jour, dans la région lyonnaise, chez l'un de ses représentants, la mâchoire serrée et l'œil noir, prêt à défendre ce que je pensais être mon bon droit, en bon Français, pour: «payer le moins possible d'impôts sur le revenu». L'accueil fut plutôt agréable et cordial, je me suis senti, il faut l'avouer, plus à l'aise en constatant que, sur le bureau du contrôleur, trônait non pas le code civil, mais un quotidien sportif connu. J'étais en faute, un oubli dans un exercice que je ne maîtrisais pas du tout. Oh! pas grand-chose, mais rien à redire. Mon expert prit le temps de m'expliquer sans me culpabiliser. Un vrai soulagement après cette angoisse. Prenant mon courage à deux mains, j'ai profité de la situation: «Vous savez, ai-je dit, ce n'est pas que je veuille vous inquiéter, mais tous les ans j'aurai les mêmes problèmes, si vous me contrôliez avant, ce serait plus simple.» À ma grande surprise, il a dit oui: «Revenez me voir avec votre déclaration, nous ferons le point ensemble.» Nous avons fait le point tous les ans, jusqu'à sa mutation, sur l'état de mes finances et, accessoirement, de celles de l'État en évoquant le prélèvement à la source. Prélèvement qui aurait pour conséquence majeure la disparition de nos rendez-vous annuels, nous avons donc décidé de ne pas poursuivre le combat. Mais l'essentiel de nos discussions reposait surtout sur l'actualité sportive du moment, dans laquelle j'étais déjà un peu impliqué. Le sport comme ciment de compréhension, tolérance et entraide, ce n'est pas un symbole, mais bien une réalité.
Je me dis depuis ces jours que derrière ce mot tabou, presque injurieux en France, «le fisc», il pouvait y avoir aussi des hommes et des femmes dignes de respect.

Christian Rauth
Acteur, scénariste, auteur

© Jean-Claude Rocca

J'ai fait l'expérience de l'hôpital en France et au Canada. Au Canada, j'ai eu l'occasion de me rendre compte que nous avions de la chance. Le système médical se doit d'être rentable. Lors d'un accident de moto des neiges, avant de me faire soigner j'ai dû sortir ma carte bancaire.
En France, où j'ai été magnifiquement soigné, j'ai pu observer à quel point les gens sont dévoués, sérieux, mais aussi épuisés par leurs conditions de travail. Je ne parle même pas des urgences, comme l'explique très bien Patrick Pelloux, qui a alerté les pouvoirs publics au moment de la canicule. Il n'y a pas de moyens, les infirmières et les médecins sont extrêmement mal payés, à tel point que ce sont aujourd'hui souvent des médecins étrangers qui assurent, à des salaires inférieurs, les gardes. On perçoit déjà d'ailleurs un essoufflement des possibilités des patients. Aujourd'hui, pour bénéficier d'une médecine conventionnée, il faut souvent attendre des mois avant d'avoir un rendez-vous chez un spécialiste. Alors, si nous voulons conserver notre système, peut-être serait-il temps que les hommes politiques se posent les questions de la gabegie des dépenses inutiles, des autoroutes qui ne sont pas terminées, des chauffeurs pour les personnels politiques, des avions privés, des cigares…
Dernier ouvrage: *Fin de série* (Michel Lafon).

Jean Teulé
Écrivain

© Ulf Andersen / Solo 16

Je ne suis pas pour la privatisation des services publics. Je ne comprends pas que l'eau appartienne à des gens, que des entreprises privées s'accaparent l'énergie, qu'on évoque la possibilité de privatiser l'armée ou les prisons, ni que des autoroutes, une fois qu'elles sont remboursées, soient privatisées. Le chaos grec devrait nous servir de leçon. Pourquoi, au contraire, ne pas faire machine arrière et nationaliser, par exemple, les assurances. Aujourd'hui, tout le monde doit être assuré, cela permettrait à l'État de remplir ses caisses et d'éviter à des gens du secteur privé de faire des bénéfices avec les deniers des particuliers. Ces dépenses obligatoires devraient servir à la collectivité.
Pour ce qui est des hôpitaux, il me semble qu'on ne devrait pas, comme cela semble être le cas, dériver vers un système d'hôpitaux privés où ceux qui en ont les moyens seront mieux soignés, et plus rapidement, que les autres. Aujourd'hui, on ne cesse d'entendre des messages de prévention santé, sur le tabac, l'alcool, mais qui se soucie des conditions de travail des professionnels de santé? C'est une façon un peu superficielle de s'intéresser aux gens.
Dernier ouvrage: *Charly 9* (Julliard).

Cypora Petitjean-Cerf
Professeur de lettres

© Francesca Mantovani 2008

En ce qui concerne les profs, le service public est agonisant. À partir de maintenant, il va y avoir deux sortes de profs, ceux de l'ancienne génération, dont je fais partie, qui ont passé les concours et qui ont bénéficié de formation, et des jeunes profs, pour certains qui ont passé les concours, pour d'autres qui ont été recrutés comme dans le privé, mais qui ne bénéficieront d'aucune formation. L'État pense sans doute inutile de dépenser de l'argent à former des jeunes profs. Le recrutement «comme dans le privé» n'est même pas le problème principal. En effet, actuellement, le système de mutation (par points, sans prendre en compte ce que veulent vraiment les enseignants) est déjà très injuste. En revanche, la disparition du concours et de l'année de formation est catastrophique. Ces jeunes profs sont complètement largués lorsqu'ils arrivent dans une classe. On ne réalise pas bien la solitude d'un jeune professeur face à sa classe. Le savoir-faire pédagogique, cela s'acquiert. Du coup, les démissions abondent. Les connaissances théoriques sont certes indispensables, mais c'est surtout la formation que j'ai suivie durant un an qui a été essentielle pour moi.
Dernier ouvrage: *Le film* (Stock).

Élise Fischer
Romancière

© Stéphane Olivier Artephoto

J'ai fait mes études au lycée Frédéric-Chopin à Nancy. Une terre étrangère pour une petite fille née en milieu rural. Mais quelle chance d'avoir eu un professeur de français qui enseignait aussi l'histoire. Elle m'a appris l'amour de la belle langue, précisant qu'une belle langue était toujours à la mode. Qu'un jour, nous pourrions écrire des phrases sans verbe, comme les auteurs modernes, que ces formes-là étaient ce que l'on appelait le style, mais qu'en attendant il fallait respecter les règles... Et puis avec elle, l'histoire fut aussi l'occasion de voyager dans le temps. L'histoire de la Grèce et de Rome, l'art, les sages (les philosophes), les moins sages (les guerriers), et surtout, elle a eu le talent de nous permettre d'imaginer leur vie au quotidien. Nous avons apporté nos poupées au lycée et les avons vêtues, telles des patriciennes, avec un grand carré de tissu blanc et une broche. «Imaginons un peu, disait-elle, ces femmes au bain, entre elles, se racontant les conquêtes de leurs valeureux maris.» Je dois à Sylvaine Monnais mon goût pour l'histoire, chercher le petit détail qui fait tilt, la place des femmes dans les sociétés.
Elle a eu le bonheur, c'est elle qui le disait, de me voir au «Livre sur la place», grande manifestation littéraire de la rentrée à Nancy, chaque année en septembre. Elle venait à mon stand et lançait: «Elle fut mon élève.» «Je le suis restée», affirmais-je. Je lui dois tout ou presque dans le domaine de l'écriture.
Dernier ouvrage: *Les larmes et l'espoir*, Élise Fischer et Geneviève Senger (Presses de la cité).

Tahar Ben Jelloun
Écrivain

© Hélie Gallimard

Quand on me demande ce que j'apprécie le plus en France en dehors des châteaux de la Loire, du Mont-Saint-Michel, de sa gastronomie et des subtilités de la langue de Racine, je dis: son système social.
Je viens de faire un petit séjour dans un grand hôpital à Paris. Le service public est formidable. J'ai été un patient heureux, bien soigné, bien traité. Cela n'a rien à voir avec le fait qu'on soit connu. Je peux attester que tout le monde est traité sur le même pied d'égalité. Pas de discrimination, pas la moindre grimace qui serait du racisme, pas de favoritisme ni de passe-droit. J'ai passé assez d'heures dans divers services, dans des salles d'attente où j'observais les uns et les autres, pour pouvoir affirmer que l'hôpital public français est un lieu où la devise de la République prend tout son sens. On pourra y ajouter aussi: compétence et solidarité.
Au début, je notais le nombre de Maghrébins, puis des Africains, puis des Français de souche qui attendaient leur tour pour consulter. J'ai vite cessé ce comptage ridicule. Il n'y avait là que des patients, des personnes âgées, des jeunes, des bourgeois, des ouvriers, des chômeurs. Aucune différence n'est faite entre les uns et les autres.
Les Français ont cette chance que beaucoup de peuples nous envient. La civilisation d'une société se mesure par l'importance qu'on accorde à la santé de ses citoyens, quels que soient leur âge, leur religion, leur couleur de peau.
Le personnel soignant dans son ensemble –médecins, infirmiers, aides-soignants– est humain. Par là, je veux dire qu'il n'est pas blasé ni cynique. À chacun il donne le temps qu'il faut pour s'enquérir de son état, de ses inquiétudes, de son moral. Soigner les autres, c'est réparer le corps, mais aussi apporter au malade une empathie, une compréhension qui ont un effet bénéfique et réparateur sur l'état physique et moral du patient.
Soigner est une vocation, parfois une passion, pas un moyen pour s'enrichir ou pour entretenir son narcissisme. Il existe bien sûr des mandarins, des professeurs de grand talent qui ont aussi un grand ego, mais, à partir du moment où ils enfilent leur blouse et qu'ils travaillent, cet aspect s'évanouit et s'éloigne.

Si je témoigne aujourd'hui sur le service public, c'est parce qu'il est menacé. J'ai lu un peu partout des articles qui tirent la sonnette d'alarme. On veut casser ce système qui fait l'honneur de ce pays, qui est donné en exemple dans le monde, on veut petit à petit privilégier le secteur privé, celui de la médecine payante et rentable. La consigne qui a été donnée est simple: il faut considérer le patient comme un client, donc il faut qu'il soit rentable; pour cela, on ferme les dispensaires se trouvant en dehors des grandes villes, des maternités, on supprime des lits dans les grands hôpitaux, on fait des économies sur tout. À plus long terme, on finira par assassiner l'hôpital du service public.
Je n'invente rien. Tout cela agite les médecins de l'Assistance publique, les élus et les patients. Mireille Faugère, ancienne responsable du marketing à la SNCF, a été nommée directrice de l'Assistance publique de Paris avec pour mission de réorganiser tout cela. Sa mission est de faire de chaque patient un client devant «préférer» ses hôpitaux, dont la rentabilisation sera assurée par une politique de suppression de milliers d'emplois soignants, par la fermeture de services prestigieux jugés non rentables, comme la chirurgie cardiaque de l'hôpital Henri-Mondor, alors que, parallèlement, on engloutit des sommes pharaoniques en vidant l'Hôtel-Dieu de ses services cliniques pour y abriter une administration pléthorique, ou dans un système d'information conçu pour la gestion administrative et non pour le soin des patients et la recherche clinique.

Quand on parle de Martine Aubry, on évoque systématiquement les trente-cinq heures, qui –il est vrai– ont compromis le bon fonctionnement de l'hôpital en l'absence d'embauches compensatoires. Mais on oublie de rappeler que c'est elle qui a instauré en France la Sécurité sociale universelle. Des chômeurs en fin de droits se retrouvaient sans soins parce qu'ils ne cotisaient plus. Des immigrés, entrés légalement en France, puis devenus des sans-papiers à cause de la crise, perdaient leurs droits aux soins. Mme Aubry a réglé cette situation inhumaine.
Aujourd'hui, une certaine droite, plus attachée au libéralisme en économie qu'à l'humain, pousse le gouvernement à rendre le service public

obsolète, donnant ainsi aux marchands de la santé et des assurances privées toute possibilité pour exercer et alléger ainsi la facture de la Sécurité sociale. Mme Faugère a déjà instauré des «chambres payantes» (45 euros la nuit) et d'autres non payantes. On commence avec des petites économies pour atteindre d'autres, plus conséquentes. Son rôle est de rentabiliser un service inestimable. C'est aberrant. Un patient n'est pas un client, c'est une personne fragilisée, là parce qu'il est en danger, qui se livre à la médecine parce qu'il s'agit de son corps et de son âme. Ce n'est pas une marchandise, ni un dossier anonyme.

Je ne rentrerai pas dans une polémique avec cette dame; le personnel du service public est assez mobilisé. Mais je voudrais juste lui demander de faire un petit effort d'imagination et de se projeter dans une dizaine d'années: un jour, elle aurait, comme tout être humain, besoin de passer par l'hôpital public. Ce jour-là, si tous ses objectifs ont été réalisés, je ne pense pas qu'elle sera aussi satisfaite ni aussi apaisée que je le suis en ce moment.

La médecine du futur, celle qui se déploie beaucoup en privé, fait la part belle aux gadgets importés du pays où le patient n'est accepté que si sa carte de crédit est bien provisionnée. L'exception française doit faire de la résistance, car tout ce qui est importé d'Amérique n'est pas forcément bon et valable pour tous.

Vive le service public! Article paru dans *Le Monde* daté du 20 mars 2011.

forum

forum est une revue trimestrielle théorique éditée par la confédération Force Ouvrière, qui se fixe pour ambition de revivifier le débat relatif aux grandes problématiques sociales.

Pour y parvenir, **forum** privilégie le recours à des contributeurs bénévoles issus des sciences humaines entendues au sens le plus large: économistes, sociologues, juristes, historiens, philosophes, démographes, linguistes… tous ont leur place dans **forum** qui cherche en permanence à dépasser les frontières entre les disciplines et à favoriser le brassage des savoirs. Incubateur intellectuel, **forum** donne également la parole à de jeunes chercheurs qui feront la pensée de demain et œuvre à faire émerger des passerelles entre les mondes culturel, médiatique ou sportif et le monde du travail.

Guidé par une démarche d'accessibilité au plus grand nombre, **forum** est disponible en version papier classique, mais chaque numéro est aussi consultable et téléchargeable gratuitement depuis son site internet dédié: **www.revueforum.fr**

forum

141, avenue du Maine 75014 Paris - Tél. 01 40 52 82 00
www.revueforum.fr

Prix: 15 € TTC