

Paris, le 8 novembre 2005

NOTE de LECTURE

**SERVICE PUBLIC :
POURQUOI CA COINCE ?**

**Par Martine RODRIGUEZ
Directrice des Publications de
SOCRATES Europe**

Dans son ouvrage¹, P. Galy, énarque, ancien PDG de la SNCM, aujourd'hui élu local, se livre à une réflexion alerte et riche d'exemples sur les dysfonctionnements de notre service public, en insistant sur la comparaison avec le secteur privé, pour aboutir à une conclusion plutôt optimiste pour l'avenir.

Partant de la considération de l'échec du service public dans notre pays mais ne souhaitant pas en dresser un énième constat, l'auteur s'intéresse d'abord aux causes de cette situation pour mieux trouver des solutions efficaces et durables.

A partir un bilan sans concession, l'auteur avance 2 explications simples :
- d'une part, le service public ne peut fonctionner car il n'a ni norme, ni repère de gestion
- d'autre part, s'y est développé une relation de pouvoir inversée : ceux qui devraient obéir commandent et réciproquement.

Dans ce contexte plutôt critique et morne, une note d'espoir vient de l'Europe car c'est en partie sous son impulsion que la réforme s'ébauche².

Sans opposer de façon manichéenne le secteur public et le secteur privé, l'auteur estime que les 2 secteurs sont comparables et qu'il faut s'interroger pourquoi, à conditions similaires, des organismes privés remplissant des missions d'intérêt général fonctionnent mieux.

¹ « Service public : pourquoi ça coince ? », Philippe Galy, Eyrolles, 2005, 142 p.

² A cet actif, il faut comptabiliser, selon l'auteur, la LOLF, la transformation du statut d'EDF, le plan de redressement fret de la SNCF, les pourparlers sur le service garanti

Le constat est clair ; c'est l'échec du service public qui se caractérise par la perte du sens de l'intérêt général, la banqueroute (sous la forme des déficits et de l'endettement), de l'inefficacité (et son corollaire le refus de la productivité), l'injustice (du fait de l'abandon des principes fondateurs d'égalité, d'adaptabilité, de continuité). Sa traduction en chiffres est saisissante : dette publique fin 2004 : 1066 milliards d'euros ; auxquels s'ajoutent 850 milliards au titre des retraites, soit 1916 milliards à répartir entre 62 millions de Français, soit 30 903 euros par Français³

Et ceci, en particulier car le service public ne connaît pas de définition précise.

Or, sans définition, pas de règles et notamment pas de règles de gestion, une hiérarchie des pouvoirs inversée par rapport à celle du privé et un principe d'autorité bafoué.

L'auteur insiste plus spécifiquement sur 2 points contrastant avec le secteur privé :

- premièrement, « le service public n'a pas de GPS », c'est-à-dire :
 - il n'a pas ou peu d'objectifs véritables
 - il n'a pas ou peu de règles de gestion comparables à celles qui régissent les organismes privés ou, lorsqu'elles existent (pour les entreprises publiques, par exemple) trouvent leur limite dans l'impossible déclaration de faillite ou de dépôt de bilan (l'Etat est toujours là pour combler les déficits)
 - la relation entre moyens et résultats est le plus souvent difficile à établir
 - les procédures tiennent lieu de règles de gestion
 - les contrôles, nombreux, lents et tardifs, deviennent inopérants et peu redoutables
 - la seule règle de gestion financière publique est la limite budgétaire
- deuxièmement, les difficultés du dialogue social :
 - en France, la syndicalisation est plus forte dans le public que dans le privé
 - dans les organisations publiques, les textes donnent aux syndicats une place sans équivalence dans le privé (présence dans les conseils d'administration, cogestion dans le cadre des instances paritaires)
 - le pouvoir syndical est devenu institutionnel et le point de vue du syndicat à prendre en compte pour toute décision
 - ces syndicats sont « *acharnés à la défense de 4 tabous qui forment autant d'obstacles fondamentaux à toute réforme et toute recherche de productivité* »⁴, à savoir : les effectifs, l'égalitarisme de principe entre les agents (soit la gestion de carrière à l'ancienneté et l'absence de reconnaissance du mérite, de la performance, de l'efficacité), l'irréversibilité des avantages acquis, le droit de grève (surtout que la grève se révèle presque toujours gagnante).

Au total, l'absence de règles et le fait que les syndicats se soient érigés en seuls garants du service public conduisent l'auteur à estimer qu'il y a dans les organisations publiques une « *inversion de fait des pouvoirs* ».

³ P. 8

⁴ P. 47

De façon lapidaire, il résume ainsi la situation : « *dans le privé celui qui paie commande* » (soit le client, le banquier, les actionnaires), « *dans le public, celui qui paie obéit* » (en outre, si l'usager d'un service public se fait rare, c'est le contribuable qui finira par payer).

S'appuyant sur ces considérations, l'auteur conclut que la solution consiste à « *définir le service public précisément, lui donner des règles et repères de gestion et remettre la logique du pouvoir légitime sur ses pieds* »⁵.

La définition choisie est celle proposée par le Livre vert de la Commission européenne qui permet de délimiter ce qu'est le service public en lui préférant l'expression « intérêt général », soit : « *Les autorités publiques (doivent) garantir l'intérêt général, notamment la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics lorsque le marché n'y parvient pas* »⁶.

La préconisation principale est d'éliminer les différences injustifiées entre le privé et le public (différences de statuts, de juridictions, d'obligations et de responsabilités) et de reconsidérer les modes d'organisation secteur par secteur.

Poussant la logique jusqu'au bout, l'auteur souhaite que l'on dise avec clarté que « *le droit de grève est contraire, par définition, au service public* »⁷ - ni l'armée, ni la justice, ni la police ne s'étant vu reconnaître le droit de grève.

Après avoir dresser un tableau plutôt sombre du service public, l'auteur termine son propos sur une touche plus optimiste : la période 1995/2002, riche en conflits, a cependant été salutaire dans la mesure où elle a nourri de nombreux rapports, réflexions, études qui ont débouché sur l'engagement de réformes, voie confortée par les décisions européennes.

L'Europe a, en effet, permis 2 choses :

- d'une part, de prendre conscience que nous ne sommes pas isolés dans les problèmes que nous rencontrons mais que les réponses apportées peuvent être différentes
- d'autre part, l'Europe impose une discipline commune (notamment celle du pacte de stabilité) et l'ouverture à la concurrence de plusieurs secteurs qualifiés de service public.

L'auteur cite les principaux éléments marquants selon lui⁸ : le LOLF, la réforme des administrations de l'Etat, la modernisation des entreprises publiques, dont EDF, la loi dite de « sécurité financière » de 2003 qui étend aux établissements publics l'obligation de nommer des commissaires aux comptes, la décision de ne remplacer qu'un départ à la

⁵ P. 91

⁶ P.91

⁷ P. 92

⁸ Il est à remarquer que toutes ces réformes ont été engagées par les gouvernements de J.P. Raffarin

retraite sur 2 pour les fonctionnaires, l'introduction de primes au mérite dans certaines fonctions publiques, la gestion plus rationnelle du patrimoine immobilier de l'Etat, l'externalisation de certains services administratifs, le nouveau code de marchés publics.

La conclusion est franche et optimiste : le XXIème siècle est bien parti pour la réforme du service public car l'impulsion a été donnée.

L'auteur ne s'interdit cependant pas quelques dernières questions et remarques :

- les statuts particuliers à la fonction publique sont-ils nécessaires ? La séparation public/privé est-elle encore adaptée?
- les concours doivent-ils être maintenus ?
- une loi est nécessaire pour arbitrer entre le droit de grève et la continuité du service public tant d'un point de vue juridique que politique
- pourquoi ne pas définir dans la loi les droits de l'usager (en se fondant sur la circulaire du 26 juillet 1995) ?
- pour les marchés publics, 2 suggestions sont formulées : la médiation en cas de litiges et l'offre publique de marché⁹
- pourquoi les collectivités territoriales, les hôpitaux, les offices HLM etc... ne devraient-ils pas nommer un commissaire aux comptes ou tout le moins en avoir la possibilité ?

⁹ Réciproque de l'appel d'offres, elle permettrait à des entreprises de faire des offres de service aux collectivités publiques par lesquelles elles proposeraient de prendre la responsabilité d'une mission publique à certaines conditions