



Circulez, l'État ne répond plus

École, hôpital... Bien que sans cesse réformés, les services publics se dégradent toujours plus. Un paradoxe que décryptent la politiste Julie Gervais et l'historienne Claire Lemercier.

« Nos services publics devront porter l'espérance » en une vie meilleure, déclarait le chef de l'État il y a juste un mois, après la promulgation de la loi sur les retraites – depuis, la cheffe du gouvernement, le ministre de la Santé puis celui de la Justice ont annoncé une série de mesures. La fonction publique, qui emploie 5,6 millions de personnes en France, revient régulièrement dans les discours des politiques. »

» Qui, tous, promettent d'améliorer les services rendus aux usagers. Pourtant, réforme après réforme, ceux-ci constatent des fermetures de classes ou de maternités, un manque de lits dans les hôpitaux, des délais allongés pour nombre de démarches... Tandis que les agents dénoncent une dégradation de leurs conditions de travail. Dans *La Valeur du service public*, sorti en 2021, la politiste Julie Gervais, enseignante à l'université Paris I-Panthéon Sorbonne, et l'historienne Claire Lemercier, membre du Centre de sociologie des organisations (CSO, CNRS-Sciences Po Paris), s'interrogeaient déjà sur cet apparent paradoxe. Dont la résolution apparaît plus que jamais nécessaire.

Le gouvernement dit faire des services publics l'une de ses priorités. Face à la forte demande de la société, il est légitime de les réformer...

Tout le monde aimerait qu'ils soient plus efficaces et, si possible, en dépensant moins. Mais depuis vingt ans, les réformes qui devaient les consolider n'ont fait que les affaiblir. Elles reposent sur des notions abstraites, supposées fonctionner partout : on veut gérer un hôpital comme on gère une mairie, une sous-préfecture, un lycée ou une entreprise. Cela est renforcé par une plus grande circulation des cadres, voulue par l'État : une même personne peut, un jour, diriger une collectivité locale, puis un service de l'Éducation nationale et le lendemain un opéra, en appliquant chaque fois les mêmes recettes... Globalement, les effectifs de la fonction publique restent stables depuis quelques années ; la question n'est pas tant celle des moyens que celle de leur utilisation, et de leur organisation. Or les modes de gestion de services publics fort différents les uns des autres sont de plus en plus dictés d'en haut, de façon uniforme, par des décideurs qui restent dans leurs bureaux et cadrent les moyens et les objectifs dans des tableaux Excel, sans prendre en compte les contraintes du quotidien.

N'est-ce pas caricatural ?

Comment l'Éducation nationale décide-t-elle de fermer ou non des classes de primaire ? En regardant d'abord un tableau qui répertorie, à l'échelle du département, le nombre

d'élèves par maître ; s'il est trop faible, les classes sont menacées. Sauf qu'en appliquant ce ratio en Lozère, par exemple, certains enfants devront faire quatre heures de car pour aller et revenir de l'école. Face à de tels écueils, il faut bien discuter. Mais la négociation est compliquée, car elle est vue comme une insulte à la beauté des tableaux Excel. De façon plus générale, on demande désormais aux services publics, ou du moins à certains, de créer du profit. Pour se voir allouer des moyens, un hôpital doit distinguer les opérations ou les examens qui rapportent de ceux qui coûtent cher – ce qui le pousse à développer les premiers au détriment des autres. C'est la conséquence de la T2A, la tarification à l'activité, mise en place en 2004. La qualité du service s'en ressent.

Comment et par qui ce type de réformes est-il conçu ?

Par de très hauts fonctionnaires, qui souvent vont pantoufler dans le privé ; mais aussi des consultants de cabinets de type McKinsey ; des banquiers travaillant de manière temporaire dans les ministères ; des dirigeants d'entreprise, sollicités pour amender les programmes scolaires – des Ponts et Chaussées par exemple ; etc. La liste est longue. Tous ces gens forment, avec les responsables politiques au sommet de l'État, ce que nous appelons la NMPP : la « noblesse managériale publique-privée » – pour reprendre le concept bourdieusien de « noblesse d'État », en l'adaptant aux réalités d'aujourd'hui. Or il se trouve que cette NMPP est largement déconnectée du terrain. Ceux qui la composent ne croisent jamais les groupes sociaux concernés par leurs

À LIRE

La Valeur du service public, de Julie Gervais, Claire Lemercier et Willy Pelletier, éd. La Découverte, 2021, 480 p., 24 €.

« modernisations », ils n'en voient pas les conséquences. Leur socialisation les isole du reste du monde. Leurs existences sont étanches, elles ont leurs enjeux propres, qui déterminent ce qui, pour eux, a ou non de la valeur. Entendons-nous bien : le privé n'assiège pas l'État – après tout, les consultants répondent à des appels d'offres. Mais force est de constater qu'au terme de leur formation dans les grandes écoles nos très hauts fonctionnaires et nos dirigeants politiques sont convaincus de la supériorité du général sur le particulier, et font de la rentabilité financière un objectif central et universel, pour le public comme pour le privé. Cette foi préside ensuite aux règles de gestion des services publics. Les cadres qui veulent grimper dans la hiérarchie doivent aussi y adhérer.

De quand datez-vous le début de ce phénomène ?

Les préceptes du « nouveau management public » apparaissent dès les années 1970 dans l'ensemble du monde occidental. En France, 2001 aura été une étape importante, avec l'adoption de la LOLF, la Loi organique relative aux lois de finances. Outre des impératifs gestionnaires, elle induit une logique de performance, avec des indicateurs chiffrés censés mesurer la réalisation des objectifs. Or une loi organique est difficile à détricoter, car elle se situe au-dessus d'une loi ordinaire ; et les indicateurs sont un carcan, qui contraint la possibilité d'imaginer de nouvelles réformes. Sont ensuite venus la RGPP en 2007 (Révision générale des politiques publiques) puis d'autres textes, qui ont amplifié ce mouvement.

« Nos dirigeants font de la rentabilité un objectif universel, pour le public comme pour le privé. »

A-t-il existé un « âge d'or » des services publics ?

De la toute fin du XIX^e siècle aux années 1980, le maillage du territoire métropolitain était remarquable, pour les tribunaux notamment, mais ce n'était pas du tout le cas dans les Territoires d'outre-mer – qui souffrent encore d'un sous-équipement hérité de l'époque coloniale. Quant à l'égalité femmes-hommes, elle est restée une chimère durant des décennies, de nombreux corps de la haute fonction publique étant, de fait, fermés aux femmes. Du point de vue des usagers non plus, l'égalité était loin d'être parfaite : l'attribution des HLM a longtemps été tributaire de considérations racistes. On ne peut donc pas parler d'un âge d'or à restaurer. Pour moderniser les services publics actuels, mieux vaudrait imaginer des réformes nouvelles, qui tiendraient compte des aspirations de la population, en matière de proximité ou de nouveaux besoins. Les réflexions se multiplient, par exemple, autour d'un service public de l'alimentation, avec des propositions très variées sur la façon dont il pourrait se concrétiser. Cela n'a jamais été tenté – hormis l'ouverture de cantines publiques à la fin du XIX^e, mais personne ne voudrait aujourd'hui d'une cantine municipale comme il en existait à Roubaix en 1895... Ceci dit, reconnaissons qu'il n'est pas facile de savoir ce que souhaitent les gens. Les sociologues expliquent que ce sont souvent les mêmes qui répondent aux questionnaires, que les autres se censurent, voire se taisent. Donc, oui, il est compliqué de réformer les services publics en partant du terrain. Reste que les gouvernements actuels ne font pas beaucoup d'efforts pour y parvenir.

Le Covid n'a-t-il pas changé la donne ?

Un peu. On a senti, après le premier confinement, un début d'inflexion dans les discours politiques qui s'est d'ailleurs approfondie ces dernières semaines, sur fond de crise politique et sociale ; Élisabeth Borne elle-même assure qu'il faudrait désormais que chaque décision règle un problème, améliore le quotidien des Français. Mais il est frappant de voir le décalage entre ces propos et les mesures annoncées. L'ouverture des Maisons France Services, par exemple, pour contrer les déserts administratifs, ne suffit pas...



Où, géographiquement, les services publics manquent-ils le plus ?

Dans les zones rurales, où les fermetures ont été motivées par la baisse de la population, mais aussi, de façon plus étonnante, dans les banlieues populaires : l'offre de services y est restée à peu près la même que dans les années 1950-1960, c'est-à-dire avant la construction des grands ensembles. Elle est donc aujourd'hui très sous-dimensionnée. Les Maisons France Services sont censées compenser cela en rassemblant en un lieu l'accès à un ensemble de guichets (Caisse d'allocations familiales, impôts, Pôle emploi...). Mais ce qui peut sembler une bonne idée pose deux gros problèmes : les gens ne sont pas au courant que cela existe, d'autant que ces structures ont changé plusieurs fois de nom, qu'elles déménagent fréquemment, n'ont pas une signalétique claire, et que les gouvernements surestiment totalement leur capacité à communiquer dessus. La plupart des usagers, notamment à la campagne, continuent de s'adresser d'abord à leur mairie – en vain. Ensuite, les personnes travaillant dans ces Maisons France Services ne sont pas en capacité de résoudre tous les problèmes qui leur sont soumis. Elles sont souvent très mal payées, avec des contrats précaires, et n'ont pas reçu de formation approfondie ; elles n'ont même pas le droit d'effectuer les démarches qui requièrent la confidentialité. Elles sont juste en position d'aiguillage et disent souvent aux usagers « *Rentrez chez vous pour faire vos dossiers sur Internet* », ou « *Remplissez votre demande sur la borne là-bas, mais je ne peux pas tout vous expliquer* ». Dans le passé, les

secrétaires de mairie pouvaient connaître le numéro de téléphone direct d'interlocuteurs ad hoc, à la CAF par exemple, qui savaient résoudre tel et tel problème. Les jeunes précaires des Maisons France Services n'ont pas ces numéros. Or il existe beaucoup de cas compliqués, de situations personnelles qui n'entrent pas dans les cases des formulaires.

La dégradation des services publics peut-elle peser sur le fonctionnement de la démocratie ?

La fermeture des guichets de proximité est une violence pour celles et ceux qui se retrouvent sans service public à moins de 20 ou 30 kilomètres, et qui n'ont pas de voiture pour s'y rendre... La colère née de cet éloignement se traduit politiquement : la carte de la désertification des services publics coïncide avec celle des succès électoraux du Rassemblement national. La dématérialisation (le recours à Internet) ne règle rien, au contraire : elle crée de la frustration – la défenseure des droits l'a montré – pour des populations qui se sentent hors du jeu, et hors de la société. Une méfiance généralisée est en train de s'installer : celle des usagers vis-à-vis d'un État qui ne répond plus à leurs besoins ; celle de l'État vis-à-vis de ses propres agents soupçonnés de ne pas être assez efficaces ; celle d'agents qui ont le sentiment d'être empêchés de bien travailler, face à des objectifs intenable. Et bien sûr tout cela pourrait se transformer en méfiance envers la démocratie elle-même. *Propos recueillis par Valérie Lehoux*
Illustrations Marion Barraud pour Télérama