

## Rapport national - France

L'organisation des services publics en France trouve sa source dans les programmes de reconstruction du pays après la deuxième guerre mondiale et est fortement marquée par l'histoire de la résistance et de ses mouvements unis autour du programme du Conseil National de la Résistance. De cette période datent la création de grands services publics, tels le statut d'EDF/GDF, la sécurité sociale, la protection maternelle et infantile, le statut de la fonction publique... Il s'est ainsi constitué une culture collective empreinte de l'existence d'un Etat social et d'une tradition d'intervention publique dans tous les domaines de la vie de ses citoyens.

*« Longtemps, l'analyse économique dominante a justifié l'intervention publique pour la fourniture des services publics par le fait que, parfois les agents économiques ne trouvaient aucun intérêt à produire certains biens ou services dont la société avait pourtant besoin (...) La logique de marché était considérée en contradiction avec l'un des principes fondamentaux du service public, à savoir l'égal traitement de tous. Pour parvenir à cet objectif, l'opérateur possède en effet plusieurs instruments comme la péréquation tarifaire entre les différentes catégories d'usagers, ou encore les subventions croisées. Mais pour que celui-ci ne cherche pas à maximiser son profit au détriment des usagers, l'intervention publique paraît indispensable.*

*Or, à partir des années 70, cette vision positive du service public a progressivement été remise en cause par le progrès des thèses libérales s'attachant à souligner les défaillances de l'Etat producteur, voir de l'Etat régulateur et à valoriser le recours au marché pour la fourniture de services publics. A une analyse où le monopole public était reconnu comme une forma plus efficace que le marché pour la production de biens publics s'est ainsi peu à peu substituée une critique de la réglementation au profit de la régulation, de la libéralisation et même pour certains de toute intervention étatique.*

*Cette mise en cause a trouvé un relais politique de poids dans l'action des instances européennes pour constituer un marché unique sur la base des règles de concurrence définies par le Traité de l'Union. »* Extrait du rapport du conseil économique et social régional Midi-Pyrénées du 26.6.06.

Le paysage institutionnel français et, par conséquent l'organisation des services publics relevant des autorités nationale et locales et les entreprises de service public ont subi et subissent aujourd'hui de profondes transformations.

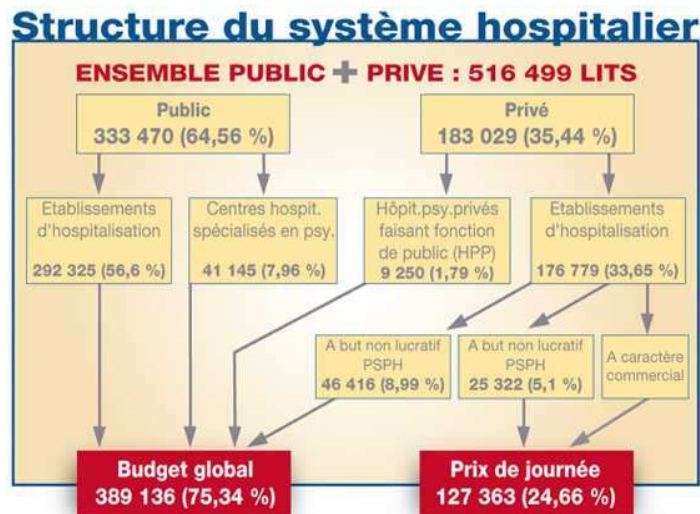
## ❖ ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS :

Les services publics en France comprennent les administrations publiques, le système hospitalier et des entreprises publiques :

♦ **Les administrations publiques**, qu'elles soient nationales ou territoriales gèrent des services chargés de tâches d'intérêt général et financées par l'impôt. Les lois de décentralisation de 1982 et de 2004 ont réparti les compétences entre les différents niveaux : national, régional, départemental et communal ou intercommunal. Les compétences peuvent être assurées en régie directe ou déléguées à des entreprises privées en fonction des décisions prises pas les autorités locales ou nationales

♦ **Les entreprises publiques** (EDF-GDF, SNCF) qui avaient souvent le statut d'établissement public industriel et commercial tirent leurs ressources de la vente des biens et services qu'elles produisent, elles respectent les règles imposées par la législation, notamment celle de la péréquation. Elles avaient souvent le monopole d'une activité, leur statut est en évolution sous la contrainte de l'obligation d'ouverture à la concurrence.

♦ **Le système sanitaire** est assuré par trois secteurs : le public, le privé non lucratif PSPH (participant au service public hospitalier) et le lucratif. Pour le social et le médico-social le public et le privé non lucratif sont les principaux acteurs.



Répartition des lits dans le système hospitalier français.

L'ensemble des services publics représente environ 5,1 millions d'agents :

- 4,7 millions de fonctionnaires relèvent du statut de personnels de la fonction publique qui comprend trois volets :
  - o Fonction publique de l'Etat : 2,4 millions agents
  - o Fonction publique territoriale : 1,4 million agents
  - o Fonction publique hospitalière : 800 000 fonctionnaires
- 400 000 salariés des entreprises publiques (EDF, SNCF...)

## ❖ UN CONTEXTE NATIONAL EN PLEINE EVOLUTION

Après les premières lois de décentralisation des années 80, une nouvelle étape a été franchie avec la réforme constitutionnelle de 2003 et la loi relative aux responsabilités locales de 2004. Dans le même temps, deux réformes importantes sont en cours qui modifient en profondeur le

fonctionnement des administrations nationales : la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat et la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF).

#### ♦ La décentralisation

La deuxième vague de réformes est venue approfondir la décentralisation, elle redistribue de manière significative les responsabilités en matière de création, d'organisation et de financement d'un certain nombre de services publics. Le niveau régional est renforcé, mais tous les niveaux institutionnels sont maintenus : communes et intercommunalités, départements, régions, état. Chacun niveau de décentralisation dispose d'une autonomie de décisions encadrée par le seul cadre réglementaire : le contrôle de légalité n'intervient qu'a posteriori, assuré par les services de l'Etat dans le département.

A chaque type de collectivités ont été attribuées de nouvelles prérogatives selon une logique de bloc de compétences sectorielles :

Le développement économique et la formation professionnelle relève des régions, l'action sociale des départements, le logement social des communes et groupements intercommunaux, les personnels non-enseignants de l'Education nationale ont été transférés aux départements pour les collèges, aux régions pour les lycées, ceux des écoles maternelles et élémentaires dépendent depuis toujours des communes. Une partie des routes nationale a été transférées aux départements. Les transports ferroviaires régionaux sont sous la responsabilité des régions.

La loi du 13 août 2004 qui a organisé les nouveaux transferts de compétences organise les modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales (150 000 agents concernés) et définit les principes permettant la compensation financière par un transfert des ressources.

#### ♦ La Réforme de l'Etat et la LOLF

Dans le même temps, le gouvernement a engagé une réforme en profondeur de l'administration territoriale de l'Etat, visant à rendre plus efficace l'action de l'Etat dans les départements et les régions. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Organique relative aux lois de Finances (LOLF).

Une première étape de la réforme prévoit un renforcement du rôle des préfets dans les départements et les régions : ils élaborent des plans stratégiques visant à rationaliser les structures de l'Etat, les services de l'Etat sont regroupés en huit pôles de compétences. De nouveaux outils administratifs et financiers sont mis en place. La gestion des ressources humaines est une des clés de cette modernisation.

La LOLF introduit une démarche de performance visant à faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le pilotage des crédits est organisé par missions. L'objectif annoncé est de dépenser mieux, d'optimiser l'utilisation des crédits pour mieux répondre aux attentes des usagers.

Selon un rapport officiel, l'objectif principal de la LOLF, en dehors de l'ouverture de la possibilité d'un pilotage des dépenses, est de permettre la compression des dépenses de l'Etat, notamment salariales, dans le but de réduire l'endettement de l'Etat. Les dépenses de personnel représentent 44% du budget, c'est donc un poste important pouvant générer les économies les plus substantielles. Les nombreux départs en retraite des prochaines années offre une opportunité pour le gouvernement de réduire « naturellement » ce poste budgétaire : il est prévu en 2007 la disparition de 15 000 emplois dont 8700 dans l'Education Nationale.

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui fixe des objectifs ministère par ministère, renforce les craintes des syndicats à l'égard d'une réforme de l'Etat dont ils se sentent éloignés, si ce n'est exclus. La création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat, rattachée à Bercy, reste pour eux le signe le plus explicite de « l'approche strictement financière du gouvernement. »

#### ♦ les finances publiques

Au nom du pacte de stabilité, le gouvernement impose une réduction des dépenses publiques qui se traduit par un transfert vers les collectivités territoriales des dépenses indispensables au fonctionnement des services publics. Le transfert des ressources inscrit dans la loi de décentralisation n'est pas loyal : il ne tient pas compte des manques actuels et de la nécessaire croissance des dépenses pour répondre aux besoins des populations. L'Etat ne respecte pas les engagements qu'il a pris auprès des collectivités locales dans le cadre des procédures contractuelles (Contrats de plan Etat-régions), il réduit ses prélèvements fiscaux et ses dépenses de services publics, créant des manques qui sont comblés par les collectivités territoriales. On va donc vers une asphyxie des finances des collectivités locales et une augmentation significative de la fiscalité locale.

#### ♦La réforme du système hospitalier

Le système connaît une contradiction structurelle entre un financement public et une distribution de soin en partie privée, cette contradiction a explosé sous le double effet d'un manque de recettes de la sécurité sociale et d'une expansion des dépenses liées au vieillissement de la population et aux progrès de la médecine.

La réforme lancée il y a deux ans « Hôpital 2007 » s'appuie sur une tarification à l'activité appelée T2A. Ce nouveau mode de calcul budgétaire ne reflète pas la réalité des moyens nécessaires pour l'activité, ni en personnel, ni en matériel. Incidence néfaste : les services ou unités de soins n'effectuant pas assez d'actes sont vouées à disparaître faute de moyens financiers. La fermeture d'établissements ou de lits imposés par les réformes hospitalières, a créé de véritables déserts sanitaires sur certains territoires, tandis que d'autres ne proposent plus que du privé commercial.

Par ailleurs, la logique de réduction par l'Etat du nombre d'entrées en formation (numerus clausus infirmier et médical), se révèle aujourd'hui par un manque criant de personnel qualifié.

Tout ceci contribue à créer un système de soins inégalitaire, les plus démunis n'ayant plus aujourd'hui accès aux services dont ils ont besoin.

Il est nécessaire de revenir à des budgets hospitaliers financés à partir des besoins et non des moyens et à un système démocratique de protection sociale.

#### ♦ L'adaptation des entreprises publiques, l'exemple de EDF-GDF

Le bilan de la libéralisation est déplorable sur le plan social et économique. De par le monde, de plus en plus de voix s'élèvent pour condamner les méfaits de la déréglementation dans le secteur énergétique.

Depuis février 2000, date de la transposition de la première directive dans le droit français, l'opinion publique a profondément évolué passant du soutien non enthousiaste au rejet majoritaire.

Malgré cela, gouvernement et commission européenne persistent. Le processus se poursuit : l'ouverture totale en 2007 reste programmée, la commission européenne a lancé une enquête pour encore plus de libéralisation et les directions des entreprises du secteur anticipent pour être à l'heure en 2007.

Une nouvelle vague de fusions est en cours, parmi lesquelles le projet de Suez-Gaz de France, qui conduirait à la privatisation de Gaz de France.

En Europe, le mouvement de concentration dans le secteur de l'énergie a capté environ 300 milliards d'euros en deux ans. L'économie française a poursuivi son ouverture aux investisseurs étrangers et la France est, aujourd'hui, l'économie la plus ouverte aux capitaux étrangers en Europe.

## ❖ LA RESISTANCE SYNDICALE ET CITOYENNE

Malgré une opinion publique majoritairement favorable au service public, le rapport des forces n'a pas vraiment remis en cause le mouvement engagé. Il est à peu près certain que le devenir des services publics a fait partie des motivations du non au référendum constitutionnel. En même temps, l'application aux entreprises et services publics de critères de gestion liés à la performance et à la rentabilité plutôt qu'à l'intérêt général a pour conséquence une dégradation du service rendu, ce qui contribue à discréditer le service public aux yeux des usagers.

Pour autant, les syndicats continuent de mobiliser autour de la défense de leurs services, réussissant des grèves, des manifestations importantes. Ils tentent d'élargir la participation aux actions en interpellant leurs usagers. Certains, comme à EDF-GDF organisent des initiatives médiatiques de solidarité avec les usagers les plus démunis. Mais, la division entre syndicats, la division entre services reste un handicap à la construction de fortes mobilisations convergentes.

Depuis quelques années a émergé un mouvement de mobilisation citoyenne à partir de collectifs d'usagers qui sur un territoire s'organisent pour défendre un bureau de poste, une gare ou une école. Les élus locaux s'y sont souvent impliqués, certains d'entre eux ayant démissionné en protestation contre la fermeture des bureaux de poste en milieu rural. A partir de cette initiative, s'est progressivement construite une convergence nationale des collectifs de défense et de développement des services publics qui a organisé une manifestation nationale en novembre dernier. Certains syndicats y ont participé, mais pas tous.

L'avenir des services publics relève d'un choix de société, ce sera un des enjeux importants des campagnes électorales de l'année 2007.

l