

## Contribution des adhérents d'ATTAC

### REFLEXIONS SUR LES SERVICES PUBLICS DANS LE CADRE DES ETATS GENERAUX

Avec cette contribution écrite, le groupe de travail d'ATTAC Isère n'a pas la prétention de réaliser une analyse exhaustive de l'histoire et des questions que posent aujourd'hui les services publics, mais seulement d'essayer d'ordonner ces questions les unes par rapport aux autres, pour mieux les traiter. Il prend en compte les connaissances et les informations dont nous disposons à ce jour, mais aussi des débats que nous avons déjà pu avoir et des questions que nous avons déjà évoquées.

En rouge sont introduites, au fur et à mesure des réflexions, les questions issues de la plate forme des Etats Généraux

#### 1) De la communauté primitive à l'initiative individuelle

A l'origine la vie communautaire est une obligation. La survie individuelle est impossible.

La « production » indispensable (alimentation, énergie ... sécurité) est collective. Tout juste suffisante, elle ne permet pas l'appropriation individuelle et privée. (de mémoire, revoir Engels)

Progressivement la « productivité » augmentant, des individus peuvent se détacher de la production indispensable (de survie), pour se consacrer à d'autres activités (artisanales) ... puis de « Pouvoir » et de spoliations : la propriété privée (accaparement privé) devient possible !

Si de nombreuses formes de production collectives se maintiennent (notamment pastorales et agricoles), la production « s'individualise » : l'échange privé, l'initiative privée, se développent.

La communauté humaine, le corps social, dans lequel les inégalités se généralisent et se creusent, a besoin de règles et de régulation : missions régaliennes de la puissance publique.

La régulation, première forme d'intervention publique

#### 2) La sécurité, la continuité de service, face à l'aléatoire

Au-delà des missions régaliennes de puissance publique et des « services » mis en place pour les assurer (armée, police, justice), la cohésion sociale (qui peut se confondre avec la nécessité d'asseoir le pouvoir royal) peut exiger que la collectivité, sous l'autorité de la puissance publique, soit amenée à assurer la production d'un bien ou d'un service que l'initiative privée serait incapable d'assurer « correctement », de façon sûre, continue : l'initiative privée restant aléatoire. La « liberté » d'entreprendre permet d'arrêter de produire ou ... de délocaliser.

La raison peut être que la production n'est plus assez rentable, ou même déficitaire. Dans ce dernier cas la puissance publique peut intervenir par une péréquation réalisée dans un cadre plus grand ou par voie fiscale.

Après la voirie, la Poste apparaîtrait comme le premier service public : le besoin était d'assurer un service public de transport et de communication fiable sur l'ensemble du territoire du royaume.

(La monnaie, le « droit de battre monnaie », relève-t-il, d'une nécessité régalienne ou de la nécessité de sûreté des échanges économiques ?)

La sûreté premier objectif des services publics

#### 3) De la charité à l'égalité

A un certain niveau, l'accroissement des inégalités, de la misère, devient choquant et dangereux pour la cohésion sociale.

Dans un premier temps, la société se contente d'en traiter les excès par la charité, bien souvent privée.

Puis se dégage l'idée que plutôt que de traiter les effets de ces inégalités, de les compenser, ne vaudrait-il pas mieux les réduire, en nombre ou en valeur, (sans pour autant choisir de les supprimer totalement faute de pouvoir ou vouloir) ?

L'idée est que l'accès à un certain nombre de droits ou de biens doit être indépendant des ressources de chacun.

Pour y parvenir la collectivité va user des deux moyens à sa disposition, tantôt la réglementation, tantôt des services publics.

La réglementation, comme celle de certains prix, qui entre autre a imposé celui du pain jusqu'à ?, date de la libéralisation totale des prix.

Et beaucoup d'autres réglementations dont il serait intéressant de dresser la liste.

Toutefois la production du bien et du service reste assurée par le marché et l'initiative privée.

Dans d'autres cas, la collectivité pense plus efficace ? nécessaire ? pour que cet accès soit égalitaire, que la production et la distribution de ce bien ou service soient sorties du marché et de l'initiative privée, et être assurée par la collectivité, par le moyen de services publics, gérés par elle.

Et la conception française, qui confie au politique de définir quels droits et biens justifient la création d'un service public, va pousser très loin son exception et ses exigences en dotant son personnel d'un statut spécifique, la fonction publique, et en dégageant un droit particulier, le droit public .

En présence d'un service public, l'usager est en situation d'égalité d'accès quelque soit ses revenus, par le moyen d'une péréquation tarifaire ou d'une redistribution fiscale.

Péréquation tarifaire : c'est (ou c'était) le cas des grands services publics en réseau, la Poste, l'électricité, le gaz, le téléphone, le tarif est le même quelque soit le coût de l'acheminement en raison de sa situation géographique ou démographique.

Redistribution fiscale : le service est financé en totalité ou en partie par l'impôt. Dans ce cas l'usager consomme selon ses besoins et finance selon sa capacité contributive (du moins dans une situation où la fiscalité repose essentiellement sur un prélèvement fiscal progressif en fonction des revenus).

N'est ce pas cet aspect financier qui exige que le bien ou la prestation soit sortie du marché ? Autrement dit, le marché et son attribut, dégager du profit, est-il compatible avec une péréquation tarifaire ( voir l'expérience de l'ouverture au privé des services en réseau) ou un financement , total ou partiel par l'impôt ?

L'égalité d'accès, second objectif des services publics

#### 4) Charité, équité, égalité

Le débat entre compensation des aspects les plus choquant et dangereux des inégalités ou suppression (ou pour le moins réduction) reste tout à fait d'actualité.

La démarche charitable a pris le nom « d'équité » : voir notamment le chapitre 5 du livre de Liêm Hoang-Ngoc, « Refermons la parenthèse libérale ! ». ( voir extraits dans l'annexe 1)

La critique principale des partisans de l'équité est le suivant : dans une démarche d'égalité on aide tout le monde.

Ainsi les tarifs bas de l'électricité ou de la Poste bénéficient, à tous les usagers, et si ceux-ci permettent l'accès des plus démunis au service, ils permettent aussi une plus grande consommation des plus aisés ! ce qui peut être source de gâchis : ceci pouvant être combattu par une tarification progressive, par tranche, de la gratuité à des taux dissuasifs, ou selon des tranches tarifaires variant en fonction des usages (eau ...)

L'autre argument est leur refus de sortir ces biens ou prestations du marché, ainsi nombreux sont les exemples du choix d'équité au lieu d'égalité :

- dans le traité européen, à propos de l'école (à vérifier), où la rédaction revenait à reconnaître le droit à des aides aux familles pour pouvoir fréquenter les écoles privées
- c'est l'essence même de la réforme de l'accès aux soins d'Obama
- c'est le choix fait en France pour l'accès des plus démunis à une mutuelle santé complémentaire ...

Dans ces situations, c'est l'aspect humain qui nous choque le plus, la stigmatisation conséquente : l'individu doit venir demander l'aide à laquelle il peut prétendre et la plupart du temps justifier de « son droit ». Il en est de même pour toutes les tarifications sociales ...

A vérifier, mais c'est peut être à l'origine de nos différences de conception des SP, avec nos partenaires européens.

### **5) Autres objectifs des services publics**

Au-delà des principes de continuité et d'égalité, constitutifs des services publics, ceux-ci peuvent aussi poursuivre d'autres objectifs nécessaires à la collectivité et à sa cohésion sociale, voir pour la survie de « l'espèce »

Pour les services de soins il y a sans doute des questions d'hygiène, pour l'école publique il y a eu de forger le citoyen républicain (dans le cadre d'une République dominée par la bourgeoisie), aujourd'hui la volonté de forger un salarié malléable et docile...

### **6) Droits, biens communs, régulation ou services publics, dans ou hors marché**

Parvenu à ce point de réflexion une série de questions se posent.

Tout d'abord quels sont les droits fondamentaux dont le respect serait déterminé par l'accès à un bien ou un service ?

D'autre part, pourrait-on régler le problème de définition des biens communs, des biens publics ?

**Quels sont les biens communs dont nous estimons qu'ils justifient un service public ?**

**Quelles caractéristiques communes et quel contenu pour les missions incombant à l'ensemble des services publics pour servir l'intérêt général ?**

Il semble que ces deux questions recouvrent les questions suivantes :

- pour chaque droit fondamental, pour chaque bien commun : garantir son accès pour tous exige une réglementation ? un service public ? pourquoi ?
- si l'on considère que le service public est par nature hors marché, doit-il être le seul producteur et distributeur du bien ou de la prestation considérée ? monopole ?

Si oui, pourquoi ?

Si non, comment gérer la présence sur un même domaine, de prestataires à statut « différent », public ou privé ?

**Le service public face à la concurrence ?**

### **7) A quels niveaux ?**

**À quels niveaux ?**

**Il nous faudra poser le problème des régions, de l'État et de l'Europe.**

**Déconcentration et/ou décentralisation ?**

**Face au désengagement de l'État, au sabotage des services publics nationaux, certains théorisent une régionalisation dans le cadre d'une Europe des régions ?**

**Quel impact de la réforme projetée des Collectivités Territoriales, de la RGPP et de la Réorganisation territoriale de l'état ?**

A la première question, nous pensons que la réponse doit dépendre des valeurs du service public et notre réponse sera : au niveau qui permet le plus haut niveau d'égalité, non seulement matérielle mais aussi au regard de ses objectifs.

Nous pensons que l'éducation doit rester nationale, ses contenus, ses valeurs, ses diplômes doivent être les mêmes pour tous.

Il en est de même pour l'université ou la formation professionnelle et continue.

De même également pour les services de réseaux, pour bénéficier au maximum de l'effet péréquation et compte tenu des investissements nécessaires, et sont inclus dans ces services de réseau, le transport ferroviaire et fluvial.

Certains pourraient relever ou d'un niveau européen, comme la production de l'énergie électrique ou le transport du gaz naturel, ou pour le moins d'une coopération ambitieuse, comme les services postaux. Un nouveau service public, celui de l'eau potable, devrait être national compte tenu de l'inégale répartition de la ressource et de ses écarts de coût de production et de distribution. Il devra toutefois être construit dans le respect des collectivités qui ont fait le choix de gérer ce bien en régie directe.

Dans sa rédaction présente, la troisième question induit une réponse erronée :

- elle s'éloigne des valeurs pour pallier une difficulté de moyens : régionaliser un service public qui au regard de ses valeurs devrait être national, l'éloigne de ses objectifs d'égalité et de cohésion de la communauté nationale.
- c'est un transfert de charge qui accroît la rupture d'égalité en transférant au service, les inégalités de ressources des nouveaux gestionnaires. Pour contourner cet argument on fait souvent référence à des mesures de péréquation de ressources entre collectivités : outre le fait que depuis des dizaines d'années que l'on essaie, sans succès, de diminuer l'effet de l'inégale répartition des activités économiques sur les finances locales, et notamment sous l'effet du lobbying des collectivités les mieux dotées, toutes familles politiques confondues, ce n'est pas en période de réfaction des ressources que l'on progressera en raison
- non seulement elle ne constitue pas la bonne réponse qui devrait être d'exiger de l'Etat les moyens nécessaires au bon fonctionnement de ses services publics, mais elle est illusoire, car la casse des services publics nationaux n'est que la première étape du processus de transfert au privé, aujourd'hui complétée par la RGPP, la réforme institutionnelle des collectivités territoriales et de l'Etat, la suppression de la taxe professionnelle, qui ensemble interdrons à ces collectivités d'avoir une vraie politique de services publics

La seconde permet de faire le lien entre les deux : un service national peut être déconcentré.

Les décisions structurantes, les valeurs, les objectifs, l'allocation des moyens peuvent être décidées au niveau national et mises en œuvre au plan local, dans un cadre démocratisé donnant la parole aux usagers, aux salariés, aux élus locaux et aux représentants des intérêts pouvant être affectés par ce service (écologistes ....)

Bien évidemment, d'autres services publics peuvent être mis en place, à d'autres niveaux, par les collectivités territoriales, en fonction des besoins locaux.

Autre question :

Quel rôle des SP sur l'aménagement du territoire, mais aussi sur les questions environnementales dans l'objectif d'un développement soutenable ?

## 8) Quelle démocratie?

Comment associer, au-delà d'un referendum, la population, les personnels et les élus à une gestion démocratique des SP ? La proximité géographique peut-elle faciliter cette gestion démocratique ? Cela renvoie aussi à une question plus générale de démocratisation de la société, du travail. Cette question soulève aussi celle de l'évaluation des politiques publiques, des services.

Ces questions se situent à deux niveaux : externe et interne.

La question du service public est une question politique qui concerne tous les citoyens, notamment la décision d'en constituer un, d'élever au rang de service public la production et la distribution d'un bien ou d'un service. Elle se confond alors avec la réflexion générale sur le niveau de démocratie de notre pays et de ses moyens d'exercice.

Et puis il y a le besoin d'accroître la démocratie interne, des salariés, usagers et élus locaux, mais aussi la nécessité de permettre l'expression en interne de tous les acteurs concernés par le bien ou la prestation concernée.

A titre d'exemple, évoquons deux dérives technologiques de la Poste et de EDF :

- en France les « Postes et Télégraphe », monopole public était « dirigé » par un corps de grands ingénieurs, aux convictions technologiques monolithiques : le résultat fut un retard en matière de développement du réseau téléphonique. Certains n'hésitent pas à affirmer que le marché aurait été plus prompt à percevoir cette évolution.
- EDF, dans une situation assez analogue, ne s'est intéressé qu'à l'énergie nucléaire

Face à ces dérives le secteur public doit trouver des parades, que nous situons dans une plus grande diversité des représentants impliqués dans sa gestion.

### 9) Quels financements ? Quels profits ? Pour qui ?

Existe-t-il un financement privé des services publics ?

Les services publics sont financés ou par l'impôt, ou par l'utilisateur (par le biais de l'achat et du tarif d'achat) ou par une solution mixte, par le moyen de subventions publiques, d'équilibre (de gestion).

Attention nous évoquons ici le financement « final », réel, et non le financement pouvant provisoirement assurer le coût des investissements : en fin de compte qui aura payé ?

Exemples :

- selon nos infos la Poste ou EDF ont pendant longtemps, et notamment durant leur période d'expansion, été financées par la vente de leurs prestations, remboursant avec cette ressource les emprunts auxquels ils avaient recourus : le tarif était calculé pour couvrir le fonctionnement et le coût des investissements (intérêts, amortissements)
- l'école publique est entièrement financée par l'impôt, là encore les emprunts sont remboursés par l'impôt
- l'hôpital est financé de façon mixte : financements publics (d'origine fiscale ou salaire socialisé) pour ses investissements et l'essentiel de son fonctionnement, complété par une partie tarifaire, elle-même en partie socialisée avec le mouvement mutualiste.

Que se passe-t-il dans le cas d'un service public délégué ou des fameux partenariats public-privé ?

En général le privé avance le financement des investissements et gère le service : il est rémunéré, ou par une vente de prestations (tarif), ou par une rétribution de la collectivité publique, par l'impôt (ex : les prisons).

Au mieux il a assuré le financement des investissements à la place d'un recours à l'emprunt (auprès des banques), au prix d'un taux de rentabilité en général supérieur aux taux usuels des banques, d'autant qu'il finance lui-même ces investissements en empruntant.

Au pire il préempte sur l'ensemble de la prestation un profit, souvent au détriment des conditions de rémunérations et de travail des personnels.

Au final c'est toujours l'utilisateur ou le contribuable qui paie !

Mais en plus la délégation de service public est souvent assortie de redevance au profit de la collectivité publique : le service public alors financé par « le tarif » génère deux profits, l'un à destination du privé, l'autre du public.

Se pose alors la question du mode de gestion : en régie (avec plusieurs niveaux), avec ou sans prestations de service extérieures, en délégation ...

La régie pure est le mode de gestion ou un service public est assuré directement par une collectivité avec ses personnels, ses moyens, ses locaux...

Un premier niveau d'externalisation est la prestation de service achetée à l'extérieur, le plus souvent au privé :

Exemple : les transports urbains assurés en régie le sont avec le personnel de la régie dans des cars de la régie

1<sup>er</sup> niveau d'externalisation, l'achat à un prestataire qui possède le car et salarie le chauffeur, et vend la prestation, pour assurer un voyage

2<sup>ème</sup> niveau d'externalisation : la délégation : c'est l'ensemble du service qui est confié

Dans les deux cas des appels d'offre sont obligatoires.

Une fausse solution est représentée par les SEM (Société d'Economie Mixte) : société commerciale comportant au moins un actionnaire privé, disposant d'au moins 15% du capital, celui-ci pouvant aller jusqu'à 49,9% !

Souvent la collectivité publique y voit l'intérêt d'un apport de capital réalisé par le privé, mais à quel prix : à demander aux usagers/clients de la Compagnie de Chauffage de Grenoble !

Les SEM sont soumises à toutes les procédures d'appel d'offre et de mises en concurrence.

Voici un extrait du rapport de présentation de la proposition de loi visant à créer en droit français le statut de SPL, Société Publique Locale, à capital 100% public :

*Le droit communautaire issu de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes a été amené depuis les dix dernières années à préciser les conditions dans lesquelles une collectivité peut être dispensée d'appliquer les règles communautaires en matière de marchés publics. Cette jurisprudence élaborée par la Cour est connue sous le nom de « in house » ou de « prestations intégrées ».*

*L'arrêt Teckal du 18 novembre 1999 a posé deux conditions pour qu'un contrat puisse être qualifié de « in house » : il convient que la collectivité « exerce sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services » et que ce cocontractant « réalise l'essentiel de son activité » avec la ou les collectivités qui le détiennent.*

*Dans son arrêt Stadt Halle du 11 janvier 2005, la Cour a précisé que la participation, fut-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.*

*Depuis l'arrêt Asemfo du 19 avril 2007, le contexte du « in house » est aujourd'hui clairement défini. Sous réserve du respect des deux conditions fixées par l'arrêt Teckal, les sociétés dont le capital est entièrement détenu par des collectivités sont vis-à-vis de ces dernières, dans une situation de « in house ».*

Ce qui me paraît intéressant et révélateur, sont les termes utilisés par la Cour pour justifier le rejet de toute présence de capitaux privés: « En tout état de cause, le critère du contrôle analogue est exclu si le capital de l'entité en cause est ouvert, même pour une part infime, au privé puisque dans ce cas, la Cour considère que l'entreprise obéit alors à des considérations propres aux intérêts privés et poursuit des objectifs de nature différente (de ceux d'intérêt public) ».

*Les sociétés d'économie mixte françaises, compte tenu de la présence obligatoire d'au moins un actionnaire privé à leur capital, ne peuvent être dans une relation « in house » avec leurs collectivités. Il en va autrement dans tous les autres pays de l'Union européenne qui disposent dans leur dispositif juridique, d'outils leur permettant d'appliquer pleinement le droit communautaire.*

Peut être le financement des universités par le privé échappe t il à ce schéma ? Encore qu'avec les réductions d'impôts auxquelles donnent droit les « dons », un calcul montrait que le don réel était très minime.

D'une façon général le sponsoring et le mécénat sont largement « fiscalisés » par « défiscalisation » de leur versement (il accorde toutefois à son auteur un droit d'affectation de son impôt).

On sait que depuis 20 ans il est de bon ton de promettre des baisses d'impôts. On voit aujourd'hui les débats autour de la fiscalité locale, de la fiscalité environnementale. On sait aussi que le résultat est non seulement un affaiblissement des moyens de l'État et des Collectivités Territoriales, mais aussi que la fiscalité est de plus en plus injuste. La caricature finale étant la loi TEPA. Il ne peut y avoir de SP, de politiques publiques, sans péréquations, égalité des tarifs, donc sans réforme profonde de la fiscalité s'appuyant notamment sur un véritable impôt progressif. Quelle part de financement des services réserver aux collectivités publiques et quelle part à l'utilisateur ? Quelle autonomie pour les services publics vis-à-vis de la collectivité publique ?

Une dernière question : celle de la gratuité.

Elle se pose fortement au moment où un engouement pour la gratuité des transports enflamme une partie du débat sur les régionales.

La gratuité signifie donc que le mode de financement choisi est l'impôt.

Quel droit ou bien commun justifie le plus d'être entièrement financé par l'impôt : le droit de se déplacer est il le plus légitime ?

#### 10) Quels agents ?

Si l'on considère que le service public s'adresse à des usager(e)s et non à des client(e)s, si l'on considère que l'agent public met en oeuvre l'intérêt général alors le statut de la fonction publique n'est-il pas une pré-condition ? Quelle gestion ? Quelle formation ? Quels recrutements ? Quels niveaux de salaires ?

EXTRAITS DU chapitre 5 du livre de Liêm Hoang-Ngoc, « Refermons la parenthèse libérale ! »

Page 149 : L'objectif d'égalité, au fondement du lien social républicain, est désormais concurrencé par l'équité, incarnée par les politiques sociales-libérales de « discrimination positive ».

Page 150 : ... nous autres partisans de l'égalité dans l'espace des revenus, nous nous prononçons pour une importante correction, par la redistribution, des inégalités issues de la répartition primaire des revenus. Nous proposons même de limiter les droits de propriété, dès lors que la répartition primaire des revenus ou l'accès aux biens publics est porteuse d'inégalités. Nous défendons l'universalité de l'accès aux biens publics financés par un impôt redistributif, en assurant la gratuité ou l'acquisition au moindre prix pour tous.

Page 156 : La redistribution « équitable » consiste alors à réorienter les dépenses de solidarité vers l'assistance aux plus défavorisés ... afin d'égaliser leurs chances dans une compétition engendrant nécessairement des inégalités, jugées optimales et économiquement efficaces, parce que sanctionnant la réussite individuelle.

Page 158 : ... réconcilier « l'égalité » avec « l'équité ». La lutte contre les inégalités signifie ici la recherche d'une *égalisation de ressources internes ... ou d'égaliser les capacités* d'individus hétérogènes afin de leur permettre de promouvoir librement leurs projets, c'est-à-dire de participer à la compétition dans ce monde de liberté dont la finalité (les inégalités de revenu matérialisant l'accomplissement des projets individuels) est naturalisée. Un tel principe suppose à tout le moins l'individualisation de la politique sociale, vulgairement appelée dans le débat public la « *discrimination positive* ». Une fois réorientées les dépenses d'assistance (santé, retraite, éducation) vers l'assistance personnalisée envers les pauvres, on laisserait aux gagnants, supposés disposer des ressources nécessaires, le soin d'autofinancer leur protection sociale (par des réseaux de soins coordonnés par les mutuelles ou les assurances, par le recours aux fonds de pension) ainsi que l'éducation de leurs progénitures. Le thème de la mise « sous conditions de ressources » est inhérent à cette nouvelle conception de la politique sociale.