

Transcription de la présentation, à la librairie Païdos, le 2 décembre 2004 de :

« Service public! Individu , marché et intérêt public » d'Edouard Urban, Ed. Syllepse 2004

Présentation animée par Renato Di Ruzza, Professeur et directeur du département d'ergologie – APST,

Discutant : Alain Alphon-Layre, Secrétaire général du comité régional CGT Languedoc-Roussillon, membre de la commission exécutive confédérale CGT

Je suis entré au PTT, en commençant ma carrière aux Télécoms et par des mutations internes j'ai abouti à La Poste. Il se trouve que depuis, France Télécom a été privatisée ; privatisation que j'ai vécue d'une manière douloureuse. Dans la rue, quand je vois des jeunes, peut-être aussi des moins jeunes, qui sont avec des mobiles SFR, Bouygues et même Orange, je me demande ce que pour eux signifie le service public des télécommunications. C'est ainsi que je me suis posé la question de savoir si aujourd'hui les services publics ont encore un sens et si oui, comment faudrait-il les repenser, les redéfinir pour qu'effectivement ils puissent être vivants ? Poser cette question, c'est évidemment s'intéresser en premier lieu à la question de l'intérêt général¹. Cette présentation va donc se faire en deux parties, qui sont d'ailleurs les deux parties qui forment le livre : la première aborde la question de l'intérêt général et la seconde interroge le lien du service public avec l'intérêt général.

1) L'intérêt général.

Sur la question de l'intérêt général, je vous fais grâce du détail de la lecture des philosophes et des penseurs du politique pour ne retenir que trois traits qui m'ont paru présents chez tous ces auteurs.

- Premier trait : l'intérêt général est une question au cœur de toutes les problématiques de ces penseurs. Comment se fait-il que dans une société puissent vivre ensemble des gens dont les intérêts sont cependant si divers, si contraires, contradictoires parfois. « *L'homme est un loup pour l'homme* » nous dit Hobbes et pourtant il faut bien qu'ils arrivent à vivre ensemble en société. Cette question est une question centrale dont on ne peut faire l'impasse.

- Deuxième trait : l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts privés, c'est autre chose. La meilleure explication de ceci nous est donnée par Jean-Jacques Rousseau pour qui partant du constat de l'inégalité des hommes dans la société, il paraît évident que les intérêts des uns et des autres ne peuvent pas s'unifier dans une somme de leurs intérêts, puisqu'il s'agit justement de réparer les inégalités. Ca doit être autre chose, dans laquelle chacun peut se retrouver. Cette autre chose, c'est la volonté générale qui exige et affirme comme principe l'égalité de tous. Affirmation de l'égalité qui nous permet de dépasser la contradiction des intérêts particuliers et exige de penser la volonté générale autrement que la somme des intérêts privés.

- Troisième caractéristique : il y a plusieurs appellations de « l'intérêt général », tous les philosophes n'utilisent pas le même terme, même si la problématique est la même. Cette diversité de nomination révèle des conceptions différentes de l'intérêt général et pour être bref je ne peux en prendre qu'une. Aujourd'hui, on en trouve une définition de l'intérêt général,

¹ Au cours de la discussion, E. Urban précisera qu'il préfère la notion d'intérêt public à celle d'intérêt général, mais que dans la limite de temps qui lui était fixée pour présenter son ouvrage il ne voulait pas alourdir cette présentation.

dans le préambule du traité de Rome qui est repris dans le projet de la constitution européenne : le développement harmonieux et équilibré des activités et du bien être des citoyens est dans la primauté donnée à une économie de marché ouvert où la concurrence est libre.

On comprend que l'on est ici dans la nécessité de se mettre d'accord sur ce qu'on entend quand on parle d'intérêt général. Pour ceci, je me suis servi du travail de Yves Schwartz, notamment sur ce qu'il entend par « espace politique » : « l'espace de la politique est circonscrit dans nos sociétés entre trois pôles. Le pôle 1 des gestions ou des dramatiques du travail creuset de négociations des normes, du retraitement des valeurs ; le pôle 2, des gestions et décisions orientées par les valeurs comptables et marchandes ; le pôle 3, des organes de la démocratie – [...] de la fabrication des lois et du droit - auquel délégation a été donnée d'œuvrer pour les et le bien(s) commun(s). Chacun d'entre eux a sa logique, sa temporalité propre mais qu'on sous estime les circulations, les équilibres dynamiques, les tensions dialectiques qui les nouent séparément où l'un en face des deux autres et l'on génère toutes sortes de crises, dont d'abord celle du politique »².

Pour moi, cet espace du politique est celui de l'intérêt général. Je voudrais rapidement commenter cette citation pour expliciter ce qui s'y joue.

a) Je reprends donc **les pôles**. Ce qui me paraît intéressant, c'est que nous partons de ce que nous vivons tous les jours dans notre vie quotidienne, à savoir l'activité. Activité au sens large, ce qui fait notre rapport au monde : l'activité de travail, de sport, de cuisine... tout ce que l'on fait tous les jours et qui fait notre quotidienneté.

□ L'activité a deux sources : la première, ce sont les savoirs formalisés qui nous ont été transmis, que l'on a appris à l'école mais aussi dans différents collectifs, tout ce qui est normé, prescrit. L'autre source, c'est l'expérience. On ne peut arriver à faire quelque chose sans faire référence à la situation dans laquelle on est et cette situation est à chaque fois singulière, particulière. Quand je reçois une personne à mon guichet, le client que j'ai devant moi n'est pas le même que celui qui le précède et il est différent de celui qui le suivra ; y compris durant la relation de service qui s'établit avec une personne, les choses évoluent : la manière dont elle se comporte, dont le guichetier lui aussi évolue. Dans un atelier, un ouvrier devant une machine travaille avec un outil qui s'use, la matière première n'est jamais la même, etc. On est chaque fois devant des situations singulières et donc sans cesse en train de s'adapter, d'innover, d'anticiper sur ce qui va se passer, etc. Travailler, c'est gérer ; mais c'est aussi vrai si je prends le sport, j'aurais beau m'être entraîné plusieurs milliers de fois sur le même terrain, avoir frappé dans le ballon, n'empêche que sur le terrain, je serais à chaque fois dans une situation particulière. On pourrait parler de la cuisine, etc....

Une autre manière de dire cette singularité et de l'exprimer nous a été apportée par un philosophe qui a étudié la médecine, Georges Canguilhem. Pour lui « *tout homme veut être sujet de ses propres normes* ». Ainsi être en bonne santé, ce n'est pas être dans les normes, ce n'est pas avoir 37°, ce n'est pas avoir 77 pulsations à la minute, ce n'est pas avoir une tension stable ; c'est le contraire, c'est être sans cesse en recherche d'équilibre. Le vivant n'est jamais aux normes, il est toujours en déséquilibre et cherche tout le temps à rattraper cet équilibre qui est son propre équilibre, la propre norme qu'il se donne comme équilibre qui lui permet d'être en santé. On est malade à partir du moment où on abandonne, on arrête de renormaliser pour être en santé, à partir du moment où effectivement le virus, la vieillesse ou la fatigue dominant ou l'on arrête de se battre. Il est important de voir cette nécessité que l'homme a toujours de se renormaliser pour mener son existence. Canguilhem a cette très belle phrase :

² Yves Schwartz, *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*, Toulouse, Octarès 2000, p 688-705.

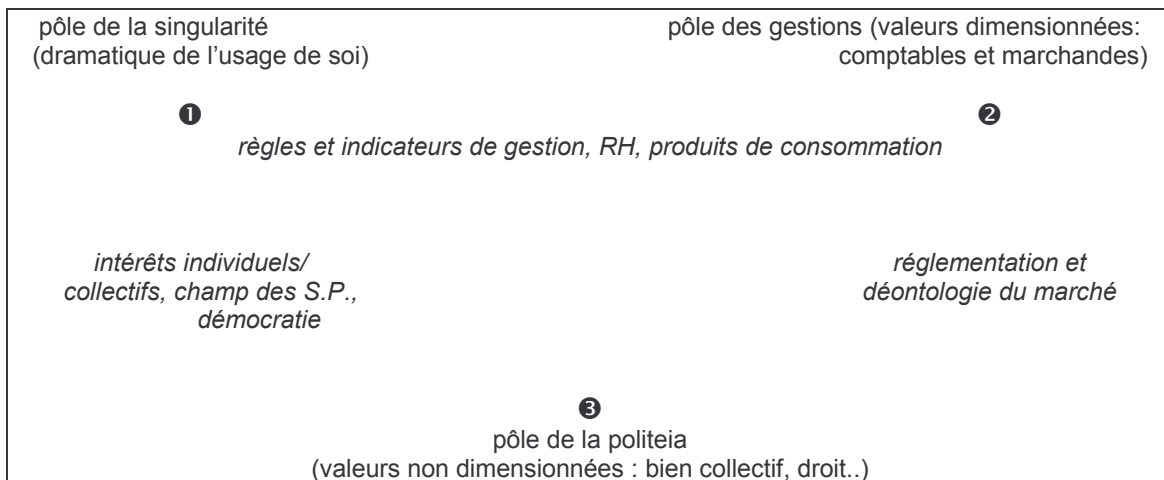
« il est évidemment désagréable que l'homme ne puisse s'empêcher de penser souvent sans qu'on le lui demande et toujours quand on le lui interdit ».

□ Cette singularité, cette dramatique d'usage de soi, nous l'exprimons dans un contexte, dans un environnement dimensionné qui impose ses propres normes, ses valeurs, ce sont les valeurs de la gestion, de l'économie. On connaît bien ceci dans le monde du travail ; quand on travaille, toute une série de contraintes en terme de productivité, d'indicateurs de placement de produits, de délais d'attente sont imposées. Notion de quantité, d'économie qui joue également dans les activités autres que le travail. Ceci est connu et c'est avec elles que l'on doit aussi renormaliser, que s'exerce notre activité.

□ Cette dynamique entre les deux pôles pose des questions, c'est-à-dire qu'effectivement rien n'est joué entre la quantité et la qualité, entre la sécurité et la productivité, entre le choix que je fais d'un travail individuel ou de travailler collectivement, etc. Cet état, ces choix sont sans arrêt posés, pas toujours de manière formalisée mais quoiqu'il en soit nous faisons des choix, souvent de manière implicite. Ces choix font référence à des valeurs qui sont nos valeurs personnelles mais aussi des valeurs des collectifs auxquels on appartient, plus largement du collectif formaté par les lois et le droit, le collectif national et même aussi des valeurs qui font parties du patrimoine de l'humanité. C'est le pôle politique.

C'est dans l'articulation entre ces trois dimensions que se jouent les choses. Ainsi, vous aurez compris que pour nous il n'y a pas de césure entre les activités aux quotidiens et les rapports au politique. Il y a une continuité entre les deux ; nous ne sommes pas sur la position de Taylor qui demandait à ce que les salariés laissent leur âme au vestiaire.

Ces trois dimensions explicitées, je voudrais développer trois caractéristiques qui sont présentes dans le texte d'Yves Schwartz sur cette dynamique.



b) Plus que les trois pôles, leur articulation est d'importance. Il s'agit d'une articulation dynamique entre les trois dimensions. Je viens d'en montrer une entre le pôle de la singularité et le pôle de l'économie qui dans les choix à faire convoquait le pôle du politique. Et inversement, le pôle du politique, (notamment sur la question du droit à la santé, sur les règles de sécurité au travail, etc.) dit des choses sur cette articulation des pôles opposés.

Je peux prendre un autre axe, celui qui relie la singularité au politique qui est celui où se joue entre autre la démocratie. Nous savons que s'il n'y a pas le pôle économique qui interpelle cet axe de la démocratie, il ne peut pas y avoir de démocratie. Quand on a le ventre

creux et on ne peut pas parler de démocratie puisque la seule chose qui compte c'est d'arriver à manger.

Sur le dernier axe, celui où se joue la question de la gestion et du politique, c'est-à-dire celui de la régulation du marché, la surveillance de la qualité des produits, etc. il est évident qu'il faut qu'il soit interpellé par la singularité sinon on est dans un système complètement bureaucratisé où les décisions qui sont prises sur le marché ne correspondent à aucune attente des gens. Ainsi donc, premier trait, plus que chacun des pôles il s'agit d'appréhender leur articulation dynamique.

c) Deuxième caractéristique, **que l'un des pôles soit ignoré ou surdimensionné**, ce qui revient au même, et **l'on génère** toutes sortes de **crises**, dont celle du politique. Prenons l'exemple du pôle économique ; on voit combien aujourd'hui la surdétermination, l'unilatéralité du pôle économique crée une crise grave au niveau de notre société. A partir du moment où la dimension économique s'affirme comme autonome et que tout est considéré comme marchandise que soit en terme d'extension spatiale - l'ensemble du monde est concerné ou en terme d'expansion - tout est touché par la marchandisation que ce soit le corps humain, les OGM, la vache folle, etc.... tout est fait pour la productivité et tout doit être marchandisable. Ce profile alors une société où il y a les inclus, ceux qui sont solvables et qui peuvent profiter de ce marché et puis tous les autres, les exclus du marché et de la société qui sont soumis, au mieux, à la charité. Bientôt avec le service universel il pourra s'agir d'une charité publique puisqu'il est question de donner des chèques aux gens les plus démunis qui seront des chèques d'accès à un service minimal d'électricité, de santé, de l'eau, etc. L'unilatéralité économique produit une crise.

Il me paraît intéressant de constater qu'à partir du moment où l'un des pôles s'affirme de manière unilatérale et refuse cette articulation, on s'aperçoit que les autres pôles fonctionnent de la même façon. Je fais référence ici à l'analyse de Karl Polanyi, un économiste anthropologue qui a connu le nazisme et quitté la Hongrie pour aller vivre aux États-Unis. Il développe l'idée selon laquelle le fascisme hitlérien affirmant l'autonomie du politique et donc le totalitarisme est une réponse à l'autonomie affirmée de l'économie.

On peut analyser l'individualisme de la même façon. Aujourd'hui on s'aperçoit que l'individualisme exacerbé est justement un individualisme complètement coupé des autres articulations et j'avais été intéressé par la lecture du philosophe Habermas où il expliquait qu'en fait l'individualisme qui se développe aujourd'hui, ce n'est pas la singularité, ce n'est pas « la personne » au sens de sujet, c'est un individualisme massifié, grégaire pour lequel l'important c'est d'être avec les autres et peu importe ce que l'on fait avec les autres. Pour Habermas c'est le débat public qui permet de construire une personnalité ; le débat public sur les valeurs qui font société nourrit la personnalité et réciproquement, contrairement à l'individualisme qui écarte les autres articulations.

d) Dernier trait sur cette vision de l'intérêt général, **l'articulation dynamique est transformatrice**. A partir du moment où l'on est d'accord pour penser qu'il y a articulation nécessaire entre ces trois pôles, on s'aperçoit que chacun des pôles se transforme. Reprenons la dimension économique. Dès lors qu'elle est interrogée par le droit, par le bien commun ou par la prise en compte de la personne, elle est remise en question en tant que telle. Polanyi toujours, explique qu'il y a usurpation, mystification de l'économie de marché lorsqu'elle considère comme marchandises - c'est-à-dire des biens reproductibles - des choses qui ne le sont pas et qui ne peuvent pas l'être. Trois biens qui ne peuvent pas être des marchandises : la nature, le travail et la monnaie.

La nature n'est pas reproductible, elle s'épuise, on le sait, c'est le sens du combat écologique.

Le travail ; ce qui est acheté, c'est la force de travail mais pas le travail qu'il est impossible de quantifier. Comment fait-on pour comparer le travail d'un manoeuvre, d'un guichetier ou d'un enseignant chercheur ? On voit bien que le travail en tant que tel n'est pas la force de travail, il ne peut pas être marchandise.

Troisième bien, la monnaie. C'est une norme émise par un État, en Europe ce sera même par une banque (la Banque Européenne) qui sera en dehors de tout contrôle démocratique. Il a été ainsi décidé qu'un euro valait 6francs 55 et on aurait été gagnant s'il avait été décidé qu'il valait 5 francs et perdant s'il avait été décidé 7 francs. On voit ainsi que la monnaie n'est pas une valeur déterminée par le marché.

On ne peut donc penser l'économie comme une entité autonome. Dès lors on s'aperçoit qu'il y a d'autres formes d'économie, l'économie de prélèvement et de distribution, dont relève les services publics mais qui existait dans d'autres sociétés comme dans la société assyrienne d'Hammourabi. Il y a aussi l'économie du don développée par Marcel Mauss, économie du don qui fait partie de notre vie quotidienne. Vous êtes ici de manière gratuite et on peut penser aussi au travail ménager. L'économie du don est une forme économique extrêmement importante. Ces approches différentes remettent en question le pôle économique tel que l'économie libérale l'entend. De la même façon, on pourrait discuter du droit mais je ne peux pas trop m'attarder. Retenons que s'il s'agit de ne pas négliger la logique, la temporalité propre de chacun des pôles, les circulations qu'ils entretiennent entre eux les modifient, les transforment.

2) Le service public outil de l'intérêt général.

Après cette appréhension de l'espace public, j'en viens au lien entre le service public et l'intérêt général. L'articulation dynamique des trois dimensions, se vérifie dans toutes les activités, dès lors quelle différence entre l'activité privée et l'activité publique ? A la lecture de ce que j'ai pu voir de l'histoire du service public sur lequel je vais dire deux trois mots, je définis **le service public comme un outil dont le rôle est de rendre de manière formelle, institutionnalisée, c'est-à-dire reconnue par tous, cette articulation possible. L'articulation entre la singularité, l'économie et le droit, les valeurs communes. Le service public doit répondre dans le même mouvement aux besoins de l'utilisateur, à la satisfaction du consommateur et à l'accès aux droits du citoyen.**

En termes historiques, j'ai relevé trois étapes :

- la première, va de la naissance du service public - fin du 19^{ème} siècle jusqu'à la fin de la guerre 14-18
- la seconde étape, va de la fin de la guerre 14-18 à 1968
- la troisième étape va de 1968 à 1995.

a) De la naissance des services publics à 1918. Au 19^{ème}, les seuls droits appartiennent aux entrepreneurs, les salariés n'ont pas ou quasiment pas de protection. Cette absence de droit donnera les grands mouvements de révolte 1830, 1848, 1870 la commune que nous connaissons. Peu à peu s'est imposée la nécessité de la reconnaissance de droits qui ne soient pas un droit abstrait mais des droits concrets, c'est-à-dire, permettant l'accès à la sphère économique et reconnaissant l'individualité. Ledru Rollin, dit à l'assemblée nationale en 1848 : « *la République sera démocratique et sociale ou elle ne sera pas* ». Pour répondre à cette demande est inventée la notion de solidarité qui consiste à faire en sorte qu'il y ait un bien collectif qui appartienne à tout le monde et à personne en particulier mais dont chacun individuellement peut profiter sans que cela lui appartienne (Castel). C'est le principe qui régit la sécurité sociale. Les services publics naissent à partir du même principe. Permettez-

moi de m'étendre sur ce que développe Léon Duguit, personnage atypique, qui est considéré comme un des pères de l'École française du service public. Juriste, il voulait supprimer les facultés de droit qui pour lui n'avaient aucune raison d'exister pour les mettre dans les facultés de sciences humaines. Fidel Castro avant sa prise de pouvoir de Cuba, a eu à se défendre, je crois en 1954, devant la justice américaine et il s'est appuyé sur Léon Duguit, pourtant juriste libéral. Ce dernier est donc quelque'un d'assez paradoxal. Il est intéressant car pour lui :

- il réfute la notion d'individualisme sur laquelle est fondée le droit. Pour lui, le problème n'est pas là. Le problème c'est qu'il y a dans toute société une interdépendance sociale, on vit en collectivité et ce qui est intéressant pour le droit, c'est justement de s'occuper de cette question là. « Ce que l'on doit affirmer ce n'est pas que les hommes naissent libres et égaux en droit mais bien qu'ils naissent membres d'une collectivité et assujettis par ce fait à toutes les obligations qu'impliquent le maintien et le développement de la vie collective » (Duguit).

- Pour lui, il faut développer la notion de solidarité. Il explique que les services publics sont appelés à se développer sans limite. En effet dès le début du 20^{ème} siècle, dans les années 1905, des interventions à l'assemblée nationale s'élèvent contre le fait qu'il y avait beaucoup trop de fonctionnaires, que les services publics prenaient trop d'ampleur et qu'il fallait empêcher ce développement. Or le nombre de fonctionnaires était à l'époque ridicule par rapport à ce qui existe aujourd'hui, ce débat n'est donc pas un débat nouveau.

- Autre caractéristique que développe Léon Duguit qui pour moi me semble extrêmement importante et qui peut faire l'objet de débat ce soir : **les services publics protègent contre l'Etat**. L'Etat est le lieu d'expression d'un rapport de force puisqu'il y a une majorité et une minorité et donc le lieu d'un rapport de force. Les services publics dans la mesure ils sont instruments de la solidarité de tous, sont en dehors de ce rapport de force et nous permettent de nous protéger effectivement contre l'Etat.

- Il accordera une très grande importance aux services publics territoriaux ; au fait qu'ils doivent être très adaptables et de proximité pour répondre aux besoins des usagers et des citoyens

- et pour lui, les conflits doivent se régler en termes jurisprudentiels plutôt qu'au niveau du droit administratif qui est beaucoup trop lourd et qui ne répond pas aux situations et donne trop de poids à l'Etat

- Dernier point développer par Duguit ; il pense que la nature des statuts des services publics n'est pas décisive, ils peuvent être administration d'état, établissement public, concession par contre il est très ferme sur le fait que le service dans un service public, ne peut relever du contractuel car le contrat soumet la personne qui est sous contrat à une subordination et donc à un pouvoir hiérarchique et à l'argent. Il faut que ce soit un statut qui le préserve du pouvoir hiérarchique, le préserve de l'argent et qui lui assure une continuité.

b) Après la guerre de 18, la justification des services publics change. Elle s'inspire de théories économiques, celle de « l'économie du bien être » de Pigou et surtout celle de Maurice Allais et sa théorie du « rendement social ». L'intérêt général, c'est qu'il n'y ait aucune perte économique et qu'aucun surplus de production susceptible d'être obtenu ne soit gaspillé sans bénéfice pour personne. L'intérêt général s'identifie ainsi avec la maximisation du rendement social. Maintenant les services publics sont justifiés par la nécessité d'être un palliatif aux défaillances d'un marché qui ne peut pas tout faire. Il serait absurde de construire deux réseaux de chemins de fer, ça ne serait pas rentable. Et donc c'est aux services publics que sont dévolus ces monopoles naturels. C'est à ce moment que l'on commence à calculer les prix des services publics à partir des coûts marginaux et qu'est introduite la distinction entre service public marchand et non marchand. Selon moi, la suite qui sera l'époque

keynésienne, celle du New Deal, de l'État providence poursuit dans la logique de cette justification économique au point où l'État devient lui-même une structure économique, un agent productif. C'est ainsi que l'autonomie du politique s'écrase et se réduit à un pur fait économique. On sait par exemple que De Gaulle assimilera complètement l'État et la fonction publique et que sous son mandat les hauts fonctionnaires au lieu d'être des serviteurs deviennent des décideurs.

c) De 1968 à 1995 (?). Il me semble logique qu'à partir du moment où la justification économique devient la justification de l'intérêt général, l'économie *in fine* s'impose en disant mais nous, l'économie du marché on sait faire aussi bien si ce n'est mieux que l'économie du service public. A ce moment là, on a effectivement une remise en cause libérale qu'on a connue à partir des années 70, la poussée du libéralisme pour « récupérer cette immense richesse - qu'étaient les services publics - qu'ils avaient sous les pieds ». C'est la grande période de la déconstruction des services publics. Mais le mouvement autour de 1968 qui met en cause un État qui dirigeait tout, participe aussi de la reconsidération des services publics. La pensée réformatrice quant à elle plaide pour la responsabilité citoyenne et développe l'importance de la société civile qui bouscule aussi les services publics.

Pour conclure. Je pense qu'aujourd'hui, en fonction de ce que je viens de dire, la question de l'intérêt général est une question incontournable. Je fais l'hypothèse et je pense que l'on pourrait la partager que moins il y aura d'intérêt général, moins il y aura de service public et plus leur nécessité s'imposera. C'est en ce sens que de manière paradoxale la déconstruction des services publics peut être une chance pour leur réhabilitation. Plus que jamais, il faut s'interroger et donc la question que l'on a à se poser, c'est comment aujourd'hui les repenser. Ce que je propose et qui est plus développé dans mon livre, c'est de les repenser dans l'articulation dont je parlais tout à l'heure.

Cette articulation nous amène à réfléchir à beaucoup de choses intéressantes que l'on pourra discuter tout à l'heure. Deux exemples : la question de l'usager, aujourd'hui quand on regarde les services publics, on répond par des usages, c'est-à-dire que l'usager est saucissonné, il y a un usage du courrier, ailleurs l'usage des télécommunications alors que l'usager peut souhaiter qu'ils soient réunis. On a d'un côté un transport national de chemins de fer et puis d'un autre côté le transport urbain qui ne sont pas nécessairement liés, complémentaires. Donc aujourd'hui, on devrait repenser les services publics en terme d'usagers plutôt que d'usage ce qui va à l'encontre des décisions européennes puisqu'elles prônent une plus grande segmentation y compris dans la même entreprise, on continue à segmenter.

Deuxième exemple qui me semble extrêmement important. Vous aurez compris que l'articulation appartient à tout le monde, c'est donc bien une question de démocratie qui est posée. La démocratie ce n'est pas simplement de déléguer, une démocratie de représentation. Pour décider de quels services publics on a besoin, ce sont les usagers- consommateurs-citoyens à s'exprimer. Qu'est-ce qui doit relever du service public ? Quels sont leurs missions ? Les heures d'ouverture, les types de produits ? etc. Cette démocratie là est évidemment à penser au terme d'un débat avec les experts des services publics que sont les agents du service public. Ces derniers en effet le connaissent, leurs apports sont précieux. Le débat doit évidemment aussi intégrer les élus qui sont les personnes auxquelles délégation a été donnée d'œuvrer au bien commun. C'est dans cette réunion là que devrait se décider les services publics. Quand on regarde les expériences à l'étranger et je pense ici à la manière dont les municipalités brésiliennes ont réglé la question autour de ce qu'on a appelé la démocratie participative, on a à réfléchir dans ce sens.

Merci de votre attention.

Merci à Fabien Rigaud pour son travail de transcription. E.O.