

Service Public : notion et activités de travail.

• **Édouard Orban** *
*Philosophe, APST-CEPERC-CNRS,
Université de Provence*

Comme d'autres secteurs de la société, les services publics sont marqués par les évolutions de la société : interdépendances des économies nationales, nouvelles demandes et diversification des produits et services par les clients/usagers, innovations technologiques, mise en place par la Communauté européenne de nouvelles formes de régulation... Ceci affecte des caractéristiques qui les fondaient : le statut " d'entreprise " par des privatisations totales ou partielles, les sous-traitances ; les statuts des personnels par une introduction importante de personnes régies par le droit privé, par des nouvelles formes de contrat (emplois jeunes...) ; les modes de gestion par un alignement sur le modèle privé (contractualisation des objectifs, individualisation ...) ; les produits ou services par une offre qui ne se différencie pas, ou de moins en moins, de celle du privé notamment par une entame des principes de péréquation tarifaire¹, de continuité de service, voire de neutralité comme le constate le " Rapport Public " du Conseil d'État de 1994 (Conseil d'Etat,

1994).

Une réflexion sur les services publics s'avère d'autant plus indispensable que ces évolutions interrogent les conceptions de la vie en société, mettent en cause la cohésion sociale, brouillent chez les clients/usagers l'image de ces " entreprises " de services publics, à l'heure même où il leur est demandé d'être concurrentielles, affectent l'efficacité² des personnels perturbés par une ambiguïté des missions notamment sur les questions de vente. Comment ne pas mentionner aussi la nécessité d'un dialogue avec nos voisins européens qui ne développent pas une conception identique des services publics ? Autant d'éléments qui invitent à s'interroger sur la notion de service public.

On ne peut entamer cette réflexion à partir des éléments de statuts, de gestion, de produits ou services mentionnés ci-dessus, dans la mesure même où ceux-ci sont modifiés, comme on vient de le dire. L'analyse des activités de travail des services publics montre d'abord qu'elles sont, comme toute activité de travail accomplie dans

* APST, Université de Provence, 29 rue Robert Schuman, 13621 AIX-EN-PROVENCE Cdx 1
ed.orban@wanadoo.fr

le secteur public ou privé, à saisir dans l'articulation tri-polaire de l'usage de soi, de la gestion, de la *politeia* (Schwartz, 2000). En effet, tout travail exige un investissement de soi - du corps, de l'intelligence, de l'affect... — du "corps-soi" dirait Y. Schwartz — impliquant la singularité de chacun dans son usage, pour accomplir des tâches répondant à des critères dimensionnés (économiques, gestions...). Cette confrontation, dans la tâche, de l'usage de soi et des valeurs dimensionnées initie des débats, des choix : qualité/quantité, sécurité/productivité, objectif de la production, sens du travail... Sont ainsi convoquées des valeurs de sens, de participation ou non à l'œuvre du bien commun ; des valeurs non-dimensionnées. Celles-ci sont déterminées et déterminent les organes du politique : démocratie, fabrication des lois, des espaces publics. Les pôles de la singularité, des valeurs dimensionnées et des valeurs non dimensionnées s'interrogent les uns, les autres ; ils ne peuvent être compris que dans leur articulation et si « chacun d'eux a sa logique, sa temporalité propre, qu'on sous-estime les circulations, les équilibres dynamiques, les tensions dialectiques qui les nouent, séparément ou l'un face aux deux autres, et l'on génère toutes sortes de crises, dont d'abord celle du politique » (Schwartz, 1997).

Peu différentes des activités de travail dans le secteur privé, celles des services publics semblent cependant en première approximation être plus perméables à la notion floue, mais néanmoins fortement présente, d'intérêt général. Ceci signifierait-il alors qu'il conviendrait d'ajouter un autre pôle aux trois premiers ou que l'un des pôles pèserait différemment... ? La réflexion sur l'intérêt public³ et plus particulièrement son lien avec l'activité est la porte d'entrée choisie pour appréhender la notion de service public. La thèse proposée est que se référant à l'intérêt public, le service public est un outil dont le rôle est d'articuler explicitement les trois pôles : de la singularité, des gestions et des valeurs non dimensionnées. Pour la justifier, il convient d'abord d'établir la pertinence de l'articulation proposée et son rapport à l'intérêt public (I) ; pour montrer ensuite qu'historiquement, au nom de cet intérêt public, les services publics ont été un des instruments développés pour articuler explicitement ces trois pôles (II).

Il sera alors possible d'en tirer quelques conséquences pour les évolutions actuelles et futures (III).

Tri-polarité et intérêt public.

Ici sont convoqués des penseurs du politique — Locke, Hobbes, Hume, Rousseau, Hegel, Schwartz —, ainsi que ce que nous apprend l'observation des activités de travail.

Des penseurs du politique

La lecture des penseurs du politique nous apprend, première leçon, que l'intérêt public, qu'il soit appelé "bien commun", "souveraineté", "sympathie" ou "intérêt général", "volonté commune", "Raison", "interdépendance sociale" ou "humanisme énigmatique"⁴ est au centre de toutes les réflexions. Pour tous ces philosophes, y compris pour les promoteurs du libéralisme, il s'agit de dire cette "chose" qui assure le vivre ensemble des hommes d'une société. Cette "chose" n'est pas la somme de la volonté ou des intérêts de chacun mais dans un même mouvement l'intérêt commun, réfléchit et préserve la liberté individuelle de chacun.

Deuxième leçon, dès lors qu'il s'agit de réfléchir le rapport entre l'individuel et l'universel, le particulier et le général, cette lecture nous apprend que les réflexions des penseurs cités ci-dessus se bâtissent autour de l'articulation des pôles mentionnés plus haut. Ceci se vérifie autant dans les difficultés auxquelles ces réflexions se heurtent que dans leurs apports. En tendance, Locke et Hobbes privilégient le point de vue d'un seul des pôles : Locke celui de l'individualité en privilégiant le socle de la liberté et de la propriété individuelle, Hobbes celui de la politique par l'imposition du souverain. Partant, le premier a du mal à justifier l'appel au bien commun qu'il va chercher dans une loi naturelle alors qu'il refuse tout innéisme ; face au souverain tout puissant, le second peine à donner place au sujet qui, s'il n'est pas totalement dominé, jouit certes d'une grande liberté (le pouvoir du souverain se limitant à assurer la sécurité) mais est alors en proie à un combat entre son égoïsme et celui des autres (« l'homme est un loup pour l'homme ») que l'auteur tente justement de juguler. Rousseau et Hume ont, quant à eux, tendance à

développer des approches bipolaires. Le genevois verra dans la volonté commune, fruit d'un contrat entre les hommes, l'unité d'un corps dans lequel chaque membre reste cependant totalement libre (en ceci l'image du corps est inappropriée). La médiation entre les individus aux intérêts et avis différents et la volonté commune qui, condition de l'égalité et de la liberté des hommes, est autre chose que la somme des intérêts individuels, reste en suspens. Cette volonté commune reste "une universalité abstraite", dira Hegel. Hume récusant le contractualisme et la séparation des individus partes extra partes, remarque qu'un sentiment nous pousse à l'intérêt commun par une sorte d'instinct naturel pour un ordre harmonieux. Pour autant en refusant tout naturalisme, sa démarche revient à considérer "ce qui est là" et à adopter une démarche pragmatique : en ceci il y a analogie avec la conception britannique du droit qui consiste moins à dire la justice qu'à la pratiquer, laissant ainsi sans réponse la question de son apodicticité. Dans les Principes de la philosophie du droit, Hegel met en évidence les trois pôles selon le déroulement de la Raison ; il y a un développement dialectique de l'individu à la société civile puis à l'État. Mais l'interpellation réciproque et incessante des pôles entre eux est oblitérée au profit d'un déroulement idéal de la Raison, même si le moment de l'État est à la fois fin et commencement des deux premiers moments. Les pôles sont présents, mais leurs articulations sont absentes sauf à les penser dans un déroulement à sens unique. Partant de l'analyse de l'activité de l'homme, Y. Schwartz montre que l'homme vit son rapport au monde comme œuvre de santé ; pour ceci les pôles du singulier, de la gestion et des valeurs du vivre ensemble d'une part s'interpellent sans cesse, d'autre part se meuvent dans des articulations labiles.

Ainsi donc, dès lors qu'ils parlent de l'intérêt public, ces penseurs font appel en plein ou en creux aux trois pôles et à leurs articulations. L'intérêt public est à penser dans la dynamique tri-polaire.

L'observation des activités de travail

La comparaison des activités de travail de statuts différents (par exemple : celles de

conseillers financiers de la poste et d'une banque privée ; d'un chauffeur "privé" et d'un chauffeur postier, de préposés fonctionnaires ou contractuels soit en durée indéterminée soit en durée déterminée) confirme que le service public est lié à une articulation explicite de ces pôles. L'affirmation des trois pôles y est à la fois fragile et forte. Fragile, car elle est d'une part labile et hétérogène suivant les personnes (les unes privilégient tel pôle, d'autres les autres, ce qui donne lieu parfois à conflits entre agents de service public) ; d'autre part dépendante de l'institution. Le poids et donc la responsabilité de l'institution dans l'affirmation de l'intérêt public sont apparus déterminants, au cours de l'observation de ces activités. Le service public n'est pas inné, cela s'apprend ; il doit être explicité dans les objectifs, dans les règles, dans les procédures, dans la gestion des entreprises de services publics. Mais nous avons dit aussi : forte ; car dans le service à une personne, qui est tour à tour et en même temps usager, client et citoyen⁵ s'effectue une infinité de micro-choix entre ces différentes dimensions. Que l'une d'entre elles est-elle oubliée ou déniée, et apparaissent alors souffrances, désappointements, colères, dysfonctionnements...

Ainsi penseurs du politique et analyse des activités de travail confirment l'approche de l'intérêt public compris comme une articulation des pôles de la singularité, de la gestion, de la politéia. Mais même si dans les activités de travail des services publics, une formalisation de cette articulation est revendiquée, rien ne permet à ce point de la réflexion d'attribuer au seul service public ce rapport à l'intérêt public ; il est une valeur partagée entre tous les hommes.

Intérêt public et service public

L'histoire nous apprend qu'à l'affirmation abstraite de "citoyen libre, égal et fraternel", sous la poussée d'un mouvement social fort – constatable dans plusieurs pays européens – a dû être adjointe, pour lui donner corps, une reconnaissance du "social". Sans dimension socio-économique, le pôle politique restait un pôle abstrait, vide. C'est à l'État qu'il a été demandé d'intervenir comme arbitre du conflit entre les

propriétaires et les prolétaires. Il l'a fait aussi en raison de l'étendue des tâches à remplir, étendue telle qu'elles ne pouvaient être laissées à un ou des groupes d'entrepreneurs, et permit ainsi de développer la notion d'égalité des citoyens plutôt que celle d'une assistance patronale. Cette exigence " sociale " s'est manifestée dans trois domaines : celui du droit du travail, celui de l'assistance et de la prévoyance sociales, celui des services publics. La solution trouvée pour ces trois domaines est originale. Il s'agit d'accorder un droit ou un patrimoine qui ne soit pas privé – donc collectif, social – mais dont chaque personne peut jouir individuellement⁶. Les services publics, outils alors affirmés de l'intérêt général, porteront cette ambivalence qui fera qu'ils seront dans le même mouvement demandés et récusés par les libéraux et par le mouvement ouvrier. Cette ambivalence présidera au fondement juridique des services publics, qui aura pour but de permettre une intervention de l'État en même temps qu'il entendra limiter sa souveraineté. Duguit ira jusqu'à faire des services publics un lieu de protection contre l'État souverain. Ici la part de délégation des services publics, leurs variétés de statut, leurs assises jurisprudentielles sont importantes.

Cette conception originale sera mise en question par l'intervention de plus en plus prégnante de l'État dans l'économie. Le keynésianisme en sera un support théorique, l'État providence un instrument. Les services publics sont utilisés alors comme outils d'une politique économique, et leur relative autonomie déniée. Ils deviennent des palliatifs à ce que le secteur privé ne peut assurer, et sont pensés comme instruments d'optimisation des rendements sociaux. Leur justification est alors recherchée dans le bien-être économique qu'ils procurent plus que dans la revendication de l'intérêt public, tel qu'il a été présenté précédemment.

Les services publics vont dès lors prêter le flanc aux critiques. A travers eux, on s'interrogera sur l'efficacité économique des interventions des Etats, sur leurs effets pervers de désresponsabilisation des citoyens et d'alimentation des inégalités, sur leur absence de prise en compte de la société civile et de la différenciation des individus... Ici encore les critiques viennent de plusieurs cotés : des libéraux mais aussi d'une

mouvance qui s'exprime, par exemple en mai 68, contre l'État et son mythe du progrès.

N1 Quelques conséquences

Ces critiques sont, selon nous, moins à appréhender comme des attaques (ce qu'elles sont souvent) que comme une occasion pour les services publics d'être réactiver comme instrument d'une articulation explicite et dynamique des trois pôles. Il y a nécessité pour une société d'affirmer " l'intérêt public ", et pour ceci de se doter d'outils institutionnels qui assurent cette articulation. Cette perspective d'articulation tri-polaire permet de quitter une vision par trop économiste ou étatiste et de dépasser ainsi l'opposition du service public " contre " le marché pour réfléchir à un service public " avec " le marché ; de reconsidérer les offres et les périmètres des services publics au regard de la notion d'usager⁷ ; de s'interroger sur la place laissée à la démocratie ; de discuter du crédit à accorder aux nouvelles instances de Réglementation (NIR) ; d'indiquer les limites de la notion de " service universel " en même temps que les possibilités d'extension qu'elle peut permettre; d'appréhender la question des statuts des personnels ; d'établir les bases d'une discussion commune entre des conceptions issues de l'empirisme pragmatique anglo-saxon et celles du rationalisme idéaliste français...

Moins qu'une " refondation " des services publics, cette thèse propose un changement de perspective ; il s'agit du même " objet " mais vu sous un autre angle. Ce changement ouvre, la possibilité d'un lieu de langage commun, celui où les services publics, à la fois revendiqués et limités, s'imposent comme outil de l'intérêt public et, pour se faire, articulent les pôles de la singularité, des valeurs dimensionnées, des valeurs sans dimensions. Ils s'affirment aussi, pour part, comme protection face à un Etat expression de rapport de force.

- 1 - Suivant un principe de solidarité, la péréquation tarifaire consiste en une répartition des coûts afin que le tarif soit égal pour les clients/usagers indépendamment de leur situation sociale ou géographique (ex : le timbre à 0,46 € quelque soit la distance que parcourt la lettre).
- 2 - Nous définissons l'efficacité comme le rapport : production effective / moyens engagés ; l'efficacités comme le rapport : production théorique / production effective. Le premier indicateur est tourné vers l'intérieur de l'entreprise, le second vers l'extérieur.
- 3 - Les notions d'intérêt public ou d'intérêt général sont utilisées ici dans le même sens.
- 4 - Ces notions sont celles utilisées par les auteurs dans l'ordre cité plus haut.
- 5 - Prestataires et bénéficiaires de services publics sont dans une relation d'image inversée telle celle d'un miroir: « Les usagers eux-mêmes font un chemin identique [à celui des agents publics]. Non seulement, dans leur fréquentation des services publics, "les gens apprennent à se traiter eux-mêmes comme s'ils étaient des catégories" de l'action publique ; mais encore, même lorsque la prestation est plutôt d'ordre technique (poste, transport public, etc.) ils sont enclins à inscrire leur relation au service public dans un registre civique, avec une attention particulière à ce qui relèverait de l'injustice ou du "passe droit" » (Stroebel, 1993). On trouve aussi, ainsi, chez les bénéficiaires les trois pôles et leurs articulations.
- 6 - A. Supiot l'a montré pour le droit du travail qui concerne des droits attribués au collectif (grève, négociation, sécurité...) mais que chaque individu utilise individuellement (Supiot, 1994) ; R. Castel le montre pour la protection sociale (Castel, 1995).
- 7 - C. Quin fait remarquer que les prestataires de services publics identifient « des usages plutôt que des usagers, des situations plutôt qu'un type de relations. L'utilisateur se décline alors en "accédant à la propriété", "ayant droit", "demandeur", "handicapé", "pétitionnaire" (de permis de construire), automobiliste, riverain, voyageur, etc. Cet émiettement est par lui-même réducteur. Il est une manière d'éliminer l'homme en lui-même, en ne considérant que l'aspect "technique" [...] de sa démarche ». Or « l'utilisateur pose un problème global et réclame une réponse qui recouvre l'ensemble du problème qui le préoccupe » (Quin, 1995). Des bénéficiaires du RMI ne viennent pas seulement chercher leurs allocations, dans le même temps ils souhaitent une aide du guichetier dans la tenue de leur compte, voire dans leurs démarches administratives. Le voyageur SNCF souhaitera une correspondance à son arrivée en gare, un bouquet de services facilitant son voyage

Références

- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Conseil d'État (1994). *Rapport public 1994*.
- Quin, C. (1995). Crise de l'Etat: la citoyenneté au quotidien. *Société française*, n°1 (nouvelle série)
- Schwartz Y. (2000). *Le paradigme ergologique ou un métier de philosophe*. Toulouse : Octarès
- Rencontres APST/APRIT (1997). *Travail et Politique: quelles rencontres pour quels savoirs ?* Actes des IIèmes Rencontres, Aix-en-Provence.
- Stroebel, P. (1993). L'utilisateur, le client et le citoyen: quel rôle dans la modernisation du service public? *Recherches et Prévision, Cahiers de la CNAF*, n° 32, 31- 44.
- Supiot, A. (1994). *Critique du droit du travail*. Paris : Presses Universitaires de France

