



LES SERVICES PUBLICS SONT-ILS CONDAMNÉS ?



Le dossier de www.laligue.org
juin/juillet 2012

Édito	3
Enjeux	5
Points de vue	6-27
Les possibilités insoupçonnées du <i>new public management</i>	
Un enseignement pour les associations ?	6
Les métamorphoses de la Poste	
Le cœur d'identité fragilisé	
Entretien avec Nadège Vézinat	9
Entre banalisation et concurrence	
<i>Les associations et les collectivités à l'heure européenne</i>	
Entretien avec Carole Salères	13
Les politiques européennes post-crise, vers un nouvel élan pour les services publics ?	
Par la Confédération européenne des syndicats	17
Sortir des logiques marchandes	
État des lieux de la petite enfance	
Entretien avec Yves Fournel	21
Qu'est-ce qui s'échange dans le service public ?	
Une nouvelle relation usagers-agents à travailler	
Entretien avec Francis Ginsbourger	25
Repères	28
Quizz	29

La crise économique dans laquelle se débat l'Europe aura peut-être eu un effet positif : le retour de l'État au premier plan s'est accompagné d'une inflexion notable dans une tendance de plusieurs décennies à détricoter les États-providence. Certes, dans une période de pénurie budgétaire et d'austérité, les services publics souffrent. Mais quelques signes suggèrent que la séquence réformatrice des vingt-cinq dernières années est en train de changer de visage.

De la transformation en entreprises d'anciennes administrations jusqu'aux différents avatars de la réforme de l'État, le service public français et ses homologues européens ont subi depuis vingt-cinq ans une série de transformations sans précédent. Donnée comme une modernisation, cette entreprise de réforme s'est largement appuyée sur les principes du *new public management*, un modèle de gestion largement associé à la critique néolibérale des grandes organisations bureaucratiques et de leurs principes de gestion des hommes et des ressources.

Il serait malhonnête de ne pas reconnaître la part de réussite de ces réformes : des services publics de la collecte des ordures à la révolution des services téléphoniques, en passant par les efforts remarquables des administrations d'État à communiquer et à simplifier la vie des usagers, un certain nombre de transformations ont nettement amélioré la qualité du service.

Mais cette amélioration va de pair avec une fragilisation des structures et une mise en cause de ceux qui y œuvrent. Des pratiques de « mise en inconfort » et de la frénésie réformatrice qui a saisi certains dirigeants d'entreprises assurant des missions de service public à la valorisation sans discernement de la concurrence et des politiques du chiffre comme idéal de l'efficacité, bien des erreurs ont été commises, et ce n'est pas sans raison que des agents, des citoyens, une large partie de la société civile et certains partis politiques se sont alarmés d'une « casse du service public ».

Par ailleurs, la crise économique a fait apparaître de plein fouet les limites du néolibéralisme et du rêve d'une société de marché, peuplée de clients. Nous vivons dans un monde qui a redécouvert brutalement la valeur des institutions, non pas seulement comme garantie de dernier ressort, mais comme élément central d'une bonne gestion des ressources.

Pour autant, il ne faut pas s'illusionner : on ne reviendra pas en arrière. Mais le traité de Lisbonne, par exemple, a mis un terme à l'emballement qui avait saisi certaines institutions européennes dont la politique de concurrence généralisée faisait fi des spécificités du service public.

Plus généralement, l'heure est peut-être venue de distinguer dans les réformes menées depuis vingt-cinq ans la part idéologique, l'érection du marché comme modèle indépassable, et les éléments qui sont tout simplement de la modernité : transparence, capacité à rendre compte, autonomie des structures d'exécution. Cette reconnaissance doit nécessairement être corrélée avec une remise à plat radicale des modes de gestion les plus destructeurs qui ont été associés au *new public management* : politique du chiffre, gestion à distance, fausse autonomie et renforcement des normes, culte du client...

lire la suite ►

L'heure n'est pas tant à la pause ou au retour en arrière qu'à l'ouverture d'une nouvelle séquence réformatrice, qui consisterait à donner de l'intelligence à tout ce qui a été entrepris depuis vingt-cinq ans. Sur ce plan, certains acteurs des services publics, qui voyaient leur espace se réduire et leurs spécificités s'estomper, sont à nouveau fondés à faire valoir leur différence, à marquer leur territoire, à promouvoir leurs modèles de gestion et de gouvernance, à créer une légitimité.

Le monde associatif, dans la nouvelle séquence qui s'est ouverte, aura son mot à dire. Il n'a jamais eu de « clients », n'a jamais prétendu avoir affaire à des « usagers », mais s'est toujours efforcé de mener une action en participation. Il n'est pas lucratif, mais sait fonctionner à l'économie. Il rend des comptes et n'a jamais exercé de monopole. Il s'engage. Dans la recherche d'un nouveau modèle d'action, il a beaucoup à offrir.

C'est dans les années 80 que les services publics deviennent un enjeu important de la construction européenne. Dans la perspective du marché unique, l'Union européenne promeut une libéralisation contrôlée, à savoir une ouverture progressive du marché accompagnée de mesures visant à protéger l'intérêt général. Ce sera le cas de nombreux services, comme les services postaux, les transports, l'énergie et les télécommunications (lire l'entretien avec Nadège Vézinat page 9).

Mais alors que la France parle de services publics, l'Europe, elle, emploie le mot de services d'intérêt général, une notion qui désigne à la fois des activités, marchandes et non marchandes, fournies par une entreprise privée ou par une entreprise publique (lire l'article de la Confédération européenne des syndicats page 17). Dès lors qu'un service d'intérêt général est considéré comme économique, les règles européennes s'appliquent car seule compte la mission remplie.

En parallèle de cette dynamique de libéralisation, l'État français, pour réduire les dépenses et la dette, ouvre le capital des grandes entreprises publiques et permet l'accès du privé à des services jusqu'alors exclusivement publics. Adaptation d'une culture de résultats à la fonction publique, critères de performance, idéal de l'efficacité, le service public français va subir, non sans heurts, une série de transformations inédites, qui accompagnent aussi de nouvelles attentes d'utilisateurs, de plus en plus exigeants (lire l'entretien avec Francis Ginsbourger page 25).

Avec la directive « services » dite Bolkestein, adoptée en 2006 et dont l'objectif était de libéraliser le marché intérieur des services, y compris les services sociaux, le débat a atteint son paroxysme. L'Europe ne tenant pas compte de la non-lucrativité de certains opérateurs, les associations, par exemple, ont tendance à être considérées comme des opérateurs économiques comme les autres par des collectivités publiques, qui elles-mêmes ont l'obligation de se soumettre au droit communautaire (lire l'entretien avec Carole Salères page 13).

Si la nécessaire transformation des services publics ne fait plus débat, leur réalité en Europe recouvre pourtant un vaste éventail d'activités. Les distinctions européennes entre services économiques et services sociaux d'intérêt général ne sont pas dénuées d'ambiguïté. L'aide aux personnes âgées et la petite enfance font encore partie de la directive « services » au même titre que les services de restauration ou d'entretien (lire l'entretien avec Yves Fournel page 21).

Est-il opportun de mettre en concurrence les associations, les collectivités et des entreprises dès lors que leur prestation d'intérêt général représente une valeur économique ? Doit-on définir le bien commun uniquement par exception aux règles du marché ? Peut-on transformer des attentes d'utilisateurs-clients en politique publique ? Nos services publics sont-ils condamnés ?

Retrouvez la vidéo introductive sur www.laligue.org

Les possibilités insoupçonnées du *new public management*

.....

Un enseignement pour les associations ?

Le *new public management* est depuis ses origines associé au néolibéralisme, dont il a partagé les naïvetés et les outrances. Il a, depuis, mauvaise presse. Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain : certaines des innovations qui ont fleuri depuis trente ans offrent de nouvelles manières de faire, qui peuvent entrer en résonance avec les pratiques du monde associatif.

La nouvelle gestion publique ou *new public management* est née dans le sillage de l'école de Chicago, à un moment où les administrations de l'État-providence ont commencé à être remises en cause pour leur lourdeur ou leur inefficacité. On y voit souvent une attaque libérale lancée contre les services publics, mais on remarquera que les grandes firmes bureaucratiques de type conglomérat subissent elles aussi, à la fin des années 1970, une remise en cause radicale.

Il est donc permis d'y voir un moment particulier d'un mouvement plus vaste, caractérisé par une révolution des modes de gestion. Plus que les administrations proprement dites, ce sont d'ailleurs les entreprises publiques issues d'administrations qui seront, en Europe et plus particulièrement en France, les principaux terrains d'expérimentation de cette révolution.

Une culture du résultat

Quels en sont les principes ? Le premier est de bien distinguer le niveau de la décision stratégique, qui dans le

monde du service public appartient à l'État, et le niveau de l'exécution. Une conséquence immédiate est la relative indifférence dans laquelle le *new public management* tient les structures d'exécution. Loin d'avoir quelque chose de spécifique, elles ne sont que les instruments d'une mise en œuvre des politiques publiques. Cette vision s'oppose frontalement à la conception organique qui, en Europe notamment, a constitué la fonction publique en univers professionnel distinct, avec un statut et des règles à part. Du point de vue du *new public management*, le statut de l'exécutant importe peu, et il peut même se révéler un obstacle à l'efficacité.

Le second principe est précisément que, pour des raisons financières mais aussi de qualité du service rendu, il faut privilégier les modes d'organisation les plus efficaces, ceux dont les agents sont les plus motivés. Le *new public management* entre ici en résonance avec des visions utilitaristes de la motivation, qui d'une façon assez simpliste en font une pure fonction des intérêts des agents. En conséquence, le *new public management* cherche à dynamiser l'action publique en instaurant des

lire la suite ►

primes au mérite, des différences de rémunération. Le *new public management* s'efforce d'instituer dans les organisations une « culture du résultat », dont l'objectif avoué est de rompre avec les routines caractéristiques des organisations bureaucratiques au profit d'une logique de projet, avec l'horizon d'un engagement volontaire, dynamique, proactif des agents.

Chacun connaît déjà les perversions de ce modèle d'ensemble : projection d'une image idéalisée du salarié, inspirée davantage du cadre commercial en quête de prime que des figures bureaucratiques du serviteur de l'État fidèle et consciencieux, décentralisation à outrance et mise en concurrence entre fournisseurs de services publics sur une logique contaminée par le moins-disant, perte de qualité et menaces sur l'égalité de traitement au nom d'une « efficacité » qui ne serait que le faux nez d'un rationnement des ressources, évaluation systématique menée dans l'ignorance de la réalité du travail et des exigences propres au service public.

Bref, même si à l'évidence dans certains services comme la collecte d'ordures le *new public management* a permis d'améliorer la qualité du service rendu au public tout en baissant les coûts, dans d'autres secteurs les doutes sont nombreux et loin d'être injustifiés. Par exemple, la politique du chiffre menée en France dans la police nationale a eu des effets pervers, en concentrant l'action publique sur les affaires présentant le meilleur taux d'élucidation, au détriment d'autres missions tout aussi importantes.

Une nouvelle logique de projet et une relation aux usagers différente

Mais il ne faut pas méconnaître les possibilités ouvertes par ce nouveau modèle, et à cet égard la position du monde associatif, quoiqu'inconfortable, est riche d'enseignement. Car si ce monde se retrouve menacé par la mise en concurrence systématique, et si le bénévolat sur lequel il s'appuie en grande partie est aux antipodes des systèmes d'incitations financières, il est au moins quatre dimensions du *new public management* dans lesquelles il peut se retrouver.

Le premier est l'autonomie de l'agence : ce principe du *new public management* entre en résonance avec la culture politique du monde associatif et ses modes de gouvernance.

Le second aspect est la projection d'une image proactive de l'agent, qui apparaît comme une caricature grotesque quand on tente de l'implanter dans un environnement régalien mais peut, au contraire, correspondre aux modes de faire et aux modes d'être de l'engagement militant et bénévole.

Le troisième est la logique de projet. Le *new public management* admet l'existence de services à caractère permanent, mais insiste aussi sur les missions ponctuelles. Plus largement, il favorise les logiques de projet (on le voit en ce moment dans le monde de la recherche académique, mais aussi au sein des collectivités locales avec la diffusion des postes de chargés de mission). Or cette logique de projet est au cœur de la culture associative, qui d'une certaine manière ne vit que de projets.

Le dernier, et non le moindre, est la

lire la suite ►

relation à l'utilisateur. Dans le *new public management* les citoyens sont considérés comme des consommateurs, auxquels il s'agit de rendre le meilleur service au moindre coût. On ne peut leur imposer directement une prestation standardisée, et ils se voient attribuer les moyens financiers et informationnels d'acquiescer la prestation qu'ils souhaitent. Là encore, on connaît toutes les dérives de cette approche qui fait de l'utilisateur un client, parfois capricieux. Mais il faut aussi reconnaître les avantages, notamment pour les usagers, par rapport à des administrations qui, par le passé, ont pu les prendre de haut. La version appauvrie, malheureusement la plus répandue, du *new public management* impose l'idée d'un usager consommateur. Une version plus riche

(lire l'entretien avec Francis Ginsbourger page 25) peut y voir un citoyen participant à la production du bien public. Et c'est dans ce cadre que les associations, qui entretiennent avec leur public un lien riche et participatif, ont quelque chose à offrir en modèle.

Au total, si depuis trente ans on a pu connaître les méfaits du *new public management*, il est peut-être temps d'admettre qu'on ne reviendra pas aux grandes administrations bureaucratiques à l'ancienne et que ce nouveau mode de gestion publique, une fois débarrassé de ses outrances néolibérales et de sa vision marchande, n'est pas sans avantages. Il offre en tout cas des espaces à des acteurs différents.

Les métamorphoses de La Poste

.....

Le cœur d'identité fragilisé

Entretien avec Nadège Vézinat

Les services postaux européens ont beaucoup évolué depuis deux décennies, avec notamment les politiques d'ouverture des marchés menées dans le cadre de la construction européenne. Mais l'opposition entre libéralisation et service public ne rend guère compte de la complexité des évolutions et elle ne suffit pas à comprendre les tensions qui traversent aujourd'hui l'entreprise publique.

Nadège Vézinat est sociologue, post-doctorante au Centre d'études de l'emploi (CEE) et membre du Centre Maurice Halbwachs. Docteure de l'EHESS, elle a soutenu une thèse sur La Poste et ses conseillers financiers dans une approche socio-historique, qui a reçu le prix Saint-Simon décerné par le conseil scientifique de l'EHESS. Elle en a tiré un livre à paraître en septembre aux PUF : *Les Métamorphoses de La Poste. Professionnalisation des conseillers financiers, 1953-2010.*

Comment caractériseriez-vous les évolutions des services postaux depuis 1990 ?

En France, la date de 1990 renvoie à une loi de la même année qui, dans le cadre de la construction européenne, a fait de La Poste une entreprise. Cette évolution se retrouve un peu partout en Europe, mais elle a pris des formes assez différentes. Cela tient d'abord à l'existence de différentes traditions nationales, mais aussi aux stratégies poursuivies par les services postaux pour se réinventer.

Partons des différences de tradition. La notion de service public, par exemple, varie d'un pays à l'autre, suivant qu'on insiste davantage sur l'emploi public, sur une certaine forme de service au public ou encore sur le statut des agents. En France, pendant longtemps les trois dimensions ont été fortement associées, et La Poste d'aujourd'hui est l'héritière de cette tradition. C'est une ancienne administration d'État, dirigée puis contrôlée par un ministère ou un secrétariat d'État spécifique. Avant d'être transformée en entreprise publique, elle a connu une longue période de stabilité juridique qui l'a associée, dans l'imaginaire col-

lectif, à l'avènement du service public à la française. Du fait de l'ampleur de ses effectifs et de la visibilité de ses agents, elle en a même été l'une des images par excellence. Elle a ainsi longtemps incarné l'État, l'administration bureaucratique au sens de Max Weber.

Ce n'est pas le cas partout, et du fait des traditions culturelles et du contexte dans lequel elles s'inscrivaient, les différentes postes nationales ont intégré différemment les évolutions institutionnelles qui ont eu lieu dans le cadre de la construction européenne. Par exemple, au Royaume-Uni, dans le sillage des années Thatcher, la libéralisation a été poussée très loin. En Italie, l'efficacité toute relative du service a changé la donne du débat. Mais en Allemagne, la libéralisation commencée au début des années 1990 a abouti à un renforcement de la réglementation, avec l'apparition d'un salaire minimum dans un secteur qui jusque-là n'en avait pas...

Il faut enfin prendre en compte les stratégies industrielles des opérateurs : aux Pays-Bas, la petite taille du pays a rendu l'opérateur national plus réactif – de peur de se faire bousculer par un des géants des pays voisins.

lire la suite ►

De fait, la poste allemande a caressé l'ambition de prendre pied sur d'autres marchés en Europe. D'autres, c'est le cas en France, se sont montrés plus attentistes.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'impact d'autres sources d'évolution, comme la diminution régulière du volume de courrier, sensible depuis plusieurs décennies et qui s'est accélérée avec l'informatisation de la société et plus encore avec l'arrivée d'Internet. Cette diminution n'est pas pour rien dans une autre évolution majeure : la décision de développer d'autres activités, notamment dans le domaine bancaire. Cette réorientation vers les métiers de la banque, on la retrouve un peu partout en Europe, où elle a pris diverses formes. En France, elle est associée à une loi nationale, datant de 1984, sur le service bancaire de base. L'accessibilité bancaire figure d'ailleurs dans les missions de service public de La Poste française, avec l'acheminement du courrier, de la presse, et l'aménagement du territoire. Et les conseillers financiers de La Poste ne sont pas des banquiers comme les autres. Ils peuvent s'inscrire dans une certaine culture de service public, qui consistera à former les utilisateurs de produits financiers, à ne pas les traiter simplement comme des clients mais auxquels on vend un produit mais qu'il s'agit aussi de leur apprendre à l'utiliser correctement...

D'autres évolutions ont pu contribuer à diluer le métier originel, voire à le noyer, soit dans d'autres missions, soit dans des activités marchandes. En Italie, on est allé très loin avec la transformation des bureaux de Poste en boutiques de papeterie... En Allemagne aussi on a pu l'observer, et dans une moindre mesure en France. Ailleurs, ce sont plutôt des services de type préfecture

qui sont venus s'ajouter à l'activité des postiers.

En résumé, nous sommes face à des évolutions qui ne se résument pas à la libéralisation mais peuvent traduire une tentative de se réinventer, ou encore une complexification des différentes missions de service public assurées par La Poste.

Une partie de ces évolutions se traduisent cependant par une déconstruction de la tradition administrative – certains parlent de « casse du service public ». Le statut des agents, le glissement de l'usager au client, l'incorporation d'activités marchandes... tout cela va dans le sens d'un décentrement. Comment les agents et salariés de La Poste ont-ils vécu cette évolution ?

Il faut d'abord noter que les évolutions récentes n'ont pas fait disparaître la tradition. Elles l'ont retravaillée et complexifiée, elles ont fait apparaître des cultures professionnelles parallèles et ont contribué à mettre l'organisation sous tension, mais elles n'ont pas fait disparaître un certain rapport au travail, et au public, caractéristique du « service public » à la française.

Il faut d'ailleurs noter que cet état d'esprit n'est pas vraiment corrélé au statut d'emploi. Chez les cadres, en particulier, indépendamment du statut, ce sont les perspectives de carrière (rester, partir) et le sentiment d'appartenance à la « communauté postale » qui favorisent ce type de culture professionnelle. Et ce sentiment d'appartenance n'est pas forcément lié au statut de fonctionnaire : il serait illusoire de penser que l'imaginaire spécifique d'un certain type de service au public, s'adressant à des usagers plutôt qu'à

lire la suite ►

des clients, est réservé à ceux qui ont le statut de fonctionnaire (les derniers recrutements sous ce statut datent de la fin des années 1990). On observera au passage que le regret de La Poste-administration et l'idée que « c'était mieux avant » sont parfois plus prégnants chez les jeunes, alors que les anciens sont partagés. On pourrait ainsi distinguer les agents ou salariés qui adhèrent à l'idée de transformer la structure, ceux qui sont en retrait, avec une réticence sourde (typiquement les plus âgés, ceux qui essaient de préserver le monde qu'ils connaissent), ceux qui acceptent les changements dans l'idée de sauver l'essentiel, ceux qui entrent en résistance...

Mais en fait, même si l'on a beaucoup insisté sur ces derniers, à travers la médiatisation des mouvements sociaux et une reprise de certains thèmes par les politiques (statut de La Poste, « casse du service public »), en interne les choses sont un peu différentes. Elles sont moins idéologiques que ne le suggère leur traduction publique. Il régnait, c'est certain, une grande inquiétude à la veille de l'ouverture du marché du courrier, mais cette inquiétude portait davantage sur l'avenir de la structure, sur sa capacité à résister à la concurrence ; au total, on s'est d'ailleurs aperçu qu'il ne s'est pas passé grand-chose.

Ce qui me frappe, c'est qu'en fin de compte, ce ne sont pas tant la marchandisation des activités ou le changement de statut des agents qui posent vraiment problème, mais les modes de gestion, et notamment l'introduction d'objectifs, les « démarches qualité », les normes imposées au terrain.

Beaucoup, à ce titre, dépend de l'encadrement intermédiaire. S'il joue un rôle de tampon entre les injonctions du top

management et les pratiques de terrain, cela se passe bien. S'il joue un rôle de relais et d'amplificateur des politiques décidées « en haut », cela risque de mal se passer, avec la mise à l'écart de salariés ou d'agents moins « performants » (au regard de ces objectifs), des effets de stigmatisation, un sentiment ou une réalité de harcèlement...

Quels sont les problèmes qui résultent de cette « culture de la performance » ?

Le problème posé par les objectifs et plus généralement les procédures, c'est qu'ils ignorent le travail réel, et en particulier la différence d'un client à l'autre. Or c'est extrêmement important, pour un agent ou un salarié, de pouvoir bien faire son travail : par exemple, si au lieu des 45 minutes prévues par les normes internes, il faut deux heures pour expliquer à un client comment fonctionne son PEA et comment l'utiliser correctement, et bien pour les agents il faut prendre ces deux heures. C'est une question de sens du travail, de respect du client-usager, et il y a assurément derrière tout cela une culture de service public – la même culture qui fait qu'on ne tentera pas à toute force de placer un crédit revolving à une personne qui risque le surendettement.

Au fond, cette culture et cette demande de sens sont présentes dans la plupart des organisations de service et, partout, elles sont de plus en plus difficiles à faire vivre. Les agents et salariés de La Poste ont le sentiment ambigu de vivre à cet égard dans une situation relativement privilégiée, mais une situation fragile. Et c'est d'autant plus sensible pour eux que leur idée du travail bien fait renvoie, au-delà des pratiques collectives, à l'imaginaire du service au public. Quand, du fait d'une application zélée des normes décidées en

lire la suite ►

haut lieu, on ne leur permet pas de travailler selon ces principes, on touche à ce sentiment : on touche à quelque chose de très profond en eux, à une identité professionnelle et une relation au public qu'ils ne supportent pas de voir malmener.

Je ne suggère pas ici que tout était rose dans le monde d'avant : chacun connaît les dérives des bureaucraties à l'ancienne. Mais cela n'empêche que le point névralgique des évolutions actuelles est probablement la relation aux usagers-clients.

Au total, il me semble que c'est là que se joue aujourd'hui l'essentiel : la capacité de bien faire un métier qui peut certes évoluer, sous un statut qui peut également évoluer – mais de bien faire les choses, dans le respect de ceux qu'on a en face de soi. Ce cœur d'identité est aujourd'hui fragilisé par les outils de management, et même bien souvent par des outils de « motivation » conçus par des gens sans imagination, et qui ont des effets non désirés sur la motivation, précisément. On pourrait aussi évoquer les obligations de reporting qui écrasent le travail et ne sont souvent pas comptabilisées dans les normes du

temps de travail. Ou encore ces activités nécessaires que sont le « service après-vente », le temps administratif, et qui ne sont pas reconnues par les normes. Avec une alternative pour ceux qui travaillent : soit le faire soi-même en prenant sur soi, soit s'en décharger. Mais s'en décharger n'a rien d'évident, car cela touche précisément au cœur de l'identité professionnelle. Personne n'accepte de gaîté de cœur de ne pas pouvoir bien faire son travail.

Le problème ici, c'est qu'une partie des activités essentielles à l'idée d'un service bien rendu, et plus spécifiquement d'un service public bien rendu, ne sont pas reconnues par la structure, qui ne valorise et n'identifie que ce qui peut être mesuré quantitativement. C'est un problème que l'on rencontre dans toutes les organisations aujourd'hui. Il se pose avec une acuité particulière dans celles qui ont une mission de service public, à la fois parce qu'elles sont obligées d'accueillir tous les publics, et parce que l'idée que le travail ait un sens y reste centrale.

Propos recueillis par Richard Robert

Entre banalisation et concurrence

Les associations et les collectivités à l'heure européenne

Entretien avec Carole Salères

Depuis que l'Union européenne a décidé de réguler économiquement une partie des services sociaux qu'elle considère comme économiques, les associations et les collectivités doivent respecter les règles du marché. Cela entraîne un certain nombre de changements, plus ou moins inadaptés à la réalité française.

Carole Salères est chargée de mission Vie associative à la Ligue de l'enseignement. Elle a publié *Associations et collectivités publiques ; contrat/parteneriat*, Juris éditions, 2010.

Les services publics à la française, notamment les services sociaux, semblent fragilisés par les concepts utilisés par l'Union européenne. Pouvez-vous nous expliquer ce que signifie concrètement le terme de service d'intérêt économique général (SIEG) ?

Il est vrai que le vocabulaire employé au niveau européen est difficile à appréhender. Le SIEG est un service qui a une dimension économique ET une mission d'intérêt général. À partir des années 80, l'Union européenne a essayé d'organiser une libéralisation des services publics de réseau et à les assortir de missions d'intérêt général – accessibilité, continuité... –. Les grands services, comme l'énergie, les transports ou les télécoms ont donc été libéralisés.

Au fur et à mesure, les services sociaux ont été pris dans ce débat européen car les services concernant les personnes âgées ou le tourisme social par exemple, sont aussi fournis par des opérateurs privés, lucratifs ou non lucratifs et revêtent un caractère économique. Dans les années 2000, on considère que même si le périmètre de l'intérêt général reste déterminé par l'État – c'est le principe de subsidiarité –, ces services doivent être régulés économiquement au niveau européen.

Pour résumer, aujourd'hui, la Commission européenne se préoccupe de savoir si le service d'intérêt général, quand il est économique, respecte les règles de concurrence et du marché intérieur. L'Éducation nationale, les services régaliens (justice, police, armée) en sont donc exclus mais les services en périphérie de l'éducation, comme le soutien scolaire par exemple, ne le sont pas. Le niveau européen ne considère pas en premier lieu la finalité non lucrative de l'opérateur mais l'opération qui est conduite. Si le service est économique, les règles économiques européennes s'appliquent.

Devoir respecter des règles de concurrence et de marché pour des opérateurs comme les associations, c'est un peu une révolution culturelle ?

Oui, en effet. Pendant longtemps, les associations ne sont pas perçues comme des opérateurs économiques mais uniquement comme des acteurs de l'intérêt général de l'utilité sociale.

Or il est vrai que pendant longtemps en France, l'État a confié aux associations la mise en œuvre des services sociaux, qu'ils soient culturels, éduca-

lire la suite ►

tifs, socio-éducatifs etc., dans le secteur du handicap ou de la lutte contre les exclusions pour ne citer que ces exemples. Parfois même, les associations ont précédé l'État, soit parce que ce dernier était défaillant, soit parce qu'il a reconnu les acteurs associatifs en les conventionnant ou en leur déléguant des missions de service public. Aujourd'hui, le contexte a changé. Dès les années 80, les opérateurs privés à but lucratif se sont intéressés à ce marché, qu'il s'agisse de crèches, de tourisme social ou du secteur des personnes âgées...

On constate aussi un changement de stratégie de la part des autorités publiques. Par exemple, avant, la Cnaf ne donnait des agréments ou des subventions qu'aux opérateurs non lucratifs. Aujourd'hui, elle a développé l'offre en ouvrant le secteur de la petite enfance aux acteurs privés lucratifs afin d'augmenter les places d'accueil (lire l'entretien avec Yves Fournel, p. 21). Un marché a été créé, ce qui explique pourquoi ce secteur est devenu concurrentiel, économique et rentre donc dans le champ des règles européennes.

Quelles sont les conséquences directes de ces directives européennes pour les associations et les collectivités ?

Parlons dans un premier temps des conditions de financement. Pour l'Union européenne, il faut que tous les opérateurs aient les mêmes conditions sur le marché. La Commission européenne exerce donc un contrôle des aides publiques versées aux opérateurs économiques. Or, le secteur associatif est fortement financé par les collectivités par le biais de subventions, de mises à disposition de locaux, d'exonérations fiscales, ce qui constitue un avan-

tage compétitif. L'Union européenne va se poser la question de l'existence ou non d'une distorsion à la concurrence. Elle va contrôler que l'aide sert bien à compenser le surcoût occasionné par la mise en œuvre de la mission de service public. Pour être plus claire : quand une association doit accueillir tout public, elle doit avoir plus d'encadrement. C'est ce surcoût qui peut faire l'objet d'une aide publique ; c'est donc cela qui va être contrôlé. Tout cela crée une pression sur les collectivités françaises dans la manière dont elles organisent leur système de financement des associations.

Ce débat a remis en question une modalité spécifique au secteur associatif : celui de la subvention. Pour l'Union européenne, le cadre français de la subvention n'était pas compatible avec le droit européen et les associations ne peuvent pas être subventionnées à fonds perdus. Pour les associations, une subvention, c'est avant tout un projet particulier, une initiative, qui a un intérêt public local, qu'elles-mêmes proposent à une collectivité. La collectivité soutient sans contrepartie ; il n'y a pas de cahier des charges. Une subvention n'est pas une commande.

Toute la difficulté est donc de faire coller les réalités juridiques nationales de financement public des associations avec les règles européennes de compensation de service d'intérêt général. C'est encore une contrainte supplémentaire pour les collectivités. Il faut aujourd'hui qu'elles intègrent la réglementation européenne dans leur modalité de conventionnement. Et beaucoup d'entre elles ont une très faible culture européenne. Résultat, par facilité, les collectivités préfèrent mettre en place un marché public plutôt qu'une subvention. Elles utilisent l'outil qu'elles connaissent et qui est conforme aux

lire la suite ►

exigences européennes. Le recours au marché public plutôt qu'à la subvention entraîne du coup un autre effet, assez mortifère sur un territoire : la mise en concurrence entre associations.

Ensuite, il y a les conditions de contractualisation, ce qu'on appelle la commande publique. Les directives européennes sur les marchés publics ont changé la règle du jeu, et le code des marchés publics, qui a transposé toutes ces directives, concerne en partie le secteur associatif. Aujourd'hui, une collectivité qui souhaite mettre en place un équipement d'accueil de loisirs sur son territoire, ne va plus forcément travailler avec l'association du coin, comme elle avait jusqu'à présent l'habitude de le faire. Elle va lancer un appel d'offres. Ce mécanisme de concurrence à travers la commande publique devient de plus en plus présent dans le secteur associatif. Et c'est à la fois une influence européenne et une évolution nationale des modalités de travail entre collectivités et associations.

Mais ce qui pose réellement problème, c'est la tendance à banaliser les associations et à les considérer comme de simples prestataires. Or, les associations sont aussi des partenaires des collectivités, elles lancent des dynamiques. Elles ne sont pas là uniquement pour mettre en œuvre des politiques publiques, mais aussi pour repérer des besoins, initier des activités et expérimenter sur les territoires. Cela interroge aussi les associations sur leur place et leur vocation.

Enfin, il y a les règles du marché intérieur. Le débat a été lancé avec la fameuse directive sur les services, dite Bolkenstein, adoptée en 2006 et transposée en France en 2009. En gros, elle

partait du constat qu'il n'existait pas de marché intérieur pour les services. Pour faciliter l'activité des services – un Allemand veut ouvrir un salon de coiffure en France – la directive voulait moins de normes. Comme il n'y avait pas de distinction entre les services en fonction de leur nature et de leur finalité, cela revenait pour les associations à abaisser le niveau d'encadrement. Au nom de cet objectif de développement de l'offre, on risquait de baisser la qualité de services.

Il semblerait toutefois que les associations aient été entendues notamment au moment de la « directive Bolkenstein »...

Il y a effectivement eu un gros mouvement des associations et des acteurs de l'économie sociale pour critiquer un instrument juridique jugé inadapté. Grâce au Parlement européen, qui a entendu la société civile, la directive a été amendée et ont été exclus de la directive les services de santé et une grande partie des services sociaux (d'insertion, éducatifs, médico-social). Cependant, les services concernant la petite enfance et les services à la personne ont été maintenus dans le champ de la directive. Ce n'est donc qu'une demi-victoire mais cela a montré que les associations, quand elles se mobilisent, peuvent être des agents d'influence auprès du Parlement européen. Après, une législation cadre européenne pour protéger les services sociaux aurait été préférable mais la Commission et les États membres, à majorité conservatrice, n'ont pas voulu réglementer. Ils aménagent à la marge, sujet par sujet.

Plus récemment, les représentants des associations et des collectivités

lire la suite ►

publiques au niveau européen ont obtenu une simplification et une adaptation des règles européennes en matière de financement des SIEG. Les nouvelles règles adoptées en décembre 2011 dans le cadre du « paquet » Almunia, du nom du Commissaire européen chargé de la concurrence, augmentent le seuil des compensations, qui déclenche les contrôles européens. De 200 000 euros sur 3 ans, il passe à 500 000. C'est un mieux.

Mais il faut bien constater que le « tiers secteur » est invisible au niveau européen. Il a peu d'instances, sa structuration et ses moyens d'actions sont modestes. Le monde associatif est une force très hétérogène avec de faibles moyens.

Quelles sont les solutions pour mieux faire entendre la voix du secteur associatif au niveau européen ?

Malgré tout cela, le monde associatif n'est pas non plus économiquement résiduel. Le fait que le monde associatif soit un acteur économique est acté depuis 10 ans. En débattre est dépassé. En revanche, ce sur quoi il faut se battre en Europe, c'est dire qu'il existe un 3^e secteur, qui est économique mais qui a aussi des spécificités et d'autres finalités : innovation, au plus près des besoins, détection des besoins émergents... Et puis, la Commission européenne doit aussi se rendre compte que toutes ces réglementations sont un peu des usines à gaz. Elle crée des dispositifs de contrôle sans avoir les moyens opérationnels de celui-ci. Tout cela pose des questions sur l'opportunité et la faisabilité du contrôle européen.

Il faut mettre en place une formation pour les collectivités sur les enjeux associatifs concernant les modalités de contractualisation associations/col-

lectivités. Au niveau national, la Ligue de l'enseignement a décidé de promouvoir la technique de l'appel à projets. Il s'agit de combiner à la fois le fait que les collectivités aient envie de choisir leurs opérateurs et de les mettre en concurrence tout en laissant aux acteurs qui répondent à cet appel à projets une marge d'initiatives. Sécuriser un cadre d'un côté mais ne pas se laisser formater par un cahier des charges de l'autre.

Il y a aussi un effort de pédagogie à faire auprès des acteurs de l'économie sociale et des collectivités sur les enjeux européens, qui sont souvent caricaturés. Se saisir des questions économiques, c'est aussi un travail citoyen. Avec la crise, il est important de peser en Europe sur ces questions. Ensuite, il faut apprendre à se connaître pour construire des stratégies communes. Il y a une méconnaissance de la réalité de nos voisins. Par exemple, j'ai pu constater que les secteurs associatifs caritatifs allemands et français étaient très proches. Puissants, bien organisés, travaillant avec les collectifs... ils n'ont pas pour l'instant réussi à construire des stratégies communes : marqués par leur culture fédérale et très attachés au principe de subsidiarité, les Allemands étaient contre l'adoption d'un droit européen pour protéger les services d'intérêt général. Les Français voulaient, de leur côté, créer du droit à tout prix.

Il doit y voir un moteur franco-allemand de l'économie sociale et solidaire. L'initiative européenne lancée par Michel Barnier sur l'entrepreneuriat social peut être une opportunité pour peser d'avantage. Il faut défendre des positions mais aussi proposer un agenda !

Propos recueillis par Ariane Ioannides

Les politiques européennes post-crise, vers un nouvel élan pour les services publics ?

.....

par la Confédération européenne des syndicats

Les politiques européennes menées avant la crise avaient tendance à ignorer la spécificité des services publics. L'échec de ces politiques, d'une part, la crise globale, d'autre part, obligent à reconsidérer sérieusement cette vision et à revenir à ce qui fait le cœur du modèle économique et social européen. Le traité de Lisbonne offre des bases juridiques pour cette réorientation.

La qualité de vie des citoyens européens est largement façonnée par les politiques publiques visant à maintenir des infrastructures vitales comme les hôpitaux ou les routes et à fournir des services sociaux comme la santé, le logement et l'éducation. Il faut le reconnaître, les services publics sont un pilier du modèle social européen, essentiel au bien-être et à la cohésion sociale, à la création d'emplois et à la prospérité économique, contribuant à plus de 26 % du PIB de l'UE 27 et employant plus de 64 millions de personnes. Il y a une réciprocité fondamentale entre une économie moderne et prospère et le niveau de développement de son secteur public. Par exemple, la prospérité d'une économie dépend de la disponibilité de main-d'œuvre bien éduquée, ayant confiance dans l'avenir. Cela signifie un système éducatif public efficace, mais aussi des logements décentes et des soins de santé efficaces.

Il faut le rappeler également, les services publics ne sont pas seulement des employeurs mais aussi

des acheteurs importants de biens et services, qui investissent plus de 150 milliards d'euros chaque année. En outre, les investissements publics dans les énergies renouvelables et les transports verts constituent des contributions essentielles pour assurer la transition vers une économie durable sobre en carbone.

Entre crise et austérité : un double défi

Les services publics sont aujourd'hui confrontés à un double défi : la pire crise depuis les années 1930 et l'insistance mise par les institutions européennes sur les mesures d'austérité. Le secteur public est devenu la cible principale pour compenser les déficits budgétaires générés par le renflouement des banques menacées de faillite. Des coupes draconiennes dans les dépenses publiques imposées par les différents gouvernements nationaux tendent à compromettre gravement la justice sociale et l'inclusion sociale. La Commission européenne exerce une pression sur les États membres

lire la suite ►

en accordant la priorité absolue à la consolidation budgétaire. Il en résultera un approfondissement de la récession et des taux de chômage élevés. La qualité des services publics et leur accessibilité pour les citoyens seront considérablement réduites, tandis que le secteur financier et bancaire réalisera à nouveau d'énormes profits. En outre, même au beau milieu de la crise, la Commission continue à faire de la concurrence sa première priorité. Elle interfère avec la compétence des États membres lors de la définition des services publics, par exemple, lorsque la limitation de la portée du logement social aux Pays-Bas. Cette intrusion est inacceptable car elle limite fortement les possibilités de financement des services publics de qualité.

Dans le jargon européen, les services publics sont divisés en deux catégories : les services d'intérêt général (non économique) et les services d'intérêt économique général (SIEG). Les SIEG sont soumis aux traités européens, mais des dérogations sont possibles sous réserve des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général.

Les services publics jouent un rôle clé dans le contexte de la crise financière actuelle. Ils garantissent la cohésion sociale en atténuant les effets de la crise et pourraient jouer un rôle encore plus important. Même les néo-libéraux ont reconnu que les services publics sont des « stabilisateurs automatiques » économiques et sociaux. La Confédération européenne des syndicats insiste sur le fait que le financement des services publics doit donc être soutenu par des mesures appropriées de politique fiscale, y compris l'introduction d'un système de taxation juste et progressive (une taxe sur les transactions financières par exemple), ainsi que l'amélio-

ration de l'efficacité du recouvrement des impôts. Les stratégies de sortie de crise et les ajustements des finances publiques doivent être planifiés à moyen et long termes. Les concepts d'avant-crise de la Commission européenne ne contenaient aucune référence à la contribution des services publics à la création d'emplois, à la prospérité et au bien-être, ni à l'importance des investissements publics et à l'accès aux services publics. Cependant, la stratégie d'avant-crise pour gagner la course de la mondialisation n'a pas donné les résultats escomptés. La nouvelle stratégie 2020 devrait reconnaître le rôle du secteur public dans la construction d'une croissance durable et d'une société suffisamment inclusive.

Ces dernières années, de nombreux problèmes pour les services publics ont eu lieu au niveau européen : la prestation de SIG, les marchés publics, les aides d'État ont fait l'objet de mises en cause devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Les services publics sont surveillés de plus en plus près par la Commission européenne qui cherche à étendre son concept de marché intérieur. Il faut souligner le lent glissement des décisions de la Commission et la CJCE qui cherchent à définir de plus en plus de services comme « économiques ». Il y a un dilemme entre la nécessité d'accroître la sécurité juridique par la législation ou de laisser la question à la CJCE qui finira par l'ouverture et la libéralisation de tous les services publics.

Lorsque la Cour de justice continue de juger que les libertés du marché et la concurrence sont des principes supérieurs aux droits fondamentaux, le principe des services publics est en jeu et l'idée d'Europe sociale en prend un coup. Cette tendance a été renforcée

lire la suite ►

récemment avec les arrêts *Laval* et *Rüf-fert* dans laquelle les pouvoirs publics sont impliqués et où les règles de passation des marchés publics ont fait l'objet d'attaques. Les autorités locales ou régionales impliquées avaient fait de l'existence de conventions collectives locales des conditions pour l'acceptation des offres de prestataires de services étrangers. Du fait des obligations qui leur sont imposées dans les procédures de passation des marchés publics, les collectivités locales sont au cœur de cette question. Elles ont aujourd'hui la possibilité d'appliquer des critères sociaux, mais d'une manière restreinte. Et jusqu'à quand ?

Les avancées du traité de Lisbonne

Dans ce contexte, il faut saluer le traité de Lisbonne, qui a introduit des changements institutionnels en rouvrant le débat sur les services d'intérêt général. L'économie sociale de marché est devenue un nouveau cadre de référence, et la concurrence n'est plus un objectif, mais un outil.

La Charte des droits fondamentaux, en vertu de l'article 6, devient juridiquement contraignante. Or la Charte prévoit en son article 36 un droit d'accès aux SIEG « afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ». En outre, plusieurs dispositions de la Charte impliquent l'existence d'une mission d'intérêt général. Par exemple, le droit à l'éducation (article 14), le droit des enfants à la protection et aux soins (article 24.1), le droit au développement social et l'aide au logement (article 34.3), le droit aux soins de santé (article 35) constituent des droits fondamentaux reconnus et protégés par l'Union.

Le nouvel article 14 du traité de Lisbonne offre une base juridique, en laissant aux États membres une large marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques communautaires ; cela n'empêche pas que l'on puisse réaliser des réformes d'envergure communautaire par consensus, comme l'a montré le nouveau règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par rail et par route.

Le nouveau protocole (n° 26) sur les SIG prévoit des dispositions concernant les valeurs communes d'interprétation de l'UE en ce qui concerne les SIEG et confirme la large marge de manœuvre des États membres à fournir, financer et organiser les SIEG aussi près que possible des besoins des utilisateurs. L'article 1 du protocole reconnaît le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales.

Ces trois nouvelles fondations (charte, nouveau protocole, article 14) du traité de Lisbonne sont une pierre angulaire dans la construction d'une nouvelle architecture pour les SIG et d'une approche transversale de réglementation en ce qui concerne les SIEG, non seulement en rendant cette construction juridiquement possible, mais aussi en la rendant nécessaire à la lumière des lignes directrices énoncées fermement dans le droit primaire (protocole). L'article 14 offre la possibilité de s'éloigner d'une simple dérogation aux règles du marché intérieur pour se rapprocher d'une attitude plus positive, en tenant compte des valeurs partagées incarnées par les services publics à travers l'UE. La Charte des droits fondamentaux, l'article 14 du traité de Lisbonne et le nouveau protocole peuvent être utilisés pour construire une notion authentique des SGI comme valeurs communes de l'UE.

lire la suite ►

Ces trois fondations, surtout, posent une responsabilité partagée entre l'UE et les États membres de veiller à l'application des principes qui sont inhérents aux services publics, à savoir, le principe de solidarité, l'accès universel, l'égalité de traitement, la disponibilité, la continuité et la durabilité, la qua-

lité et les droits des utilisateurs. L'UE devrait maintenant passer résolument du simple régime de dérogation qui a prévalu jusqu'à présent à une approche de promotion fondée sur la notion de valeur commune : solidarité, cohésion sociale et territoriale.

Sortir des logiques marchandes

État des lieux de la petite enfance

Entretien avec Yves Fournel

La petite enfance est un domaine de compétence de l'État. Pourtant, depuis 2007, ce dernier s'est progressivement désengagé de ce service public au profit de quelques structures privées.

Yves Fournel est adjoint au maire de Lyon, chargé de l'éducation et de l'enfance et président du Réseau français des villes éducatrices.

Pouvez-vous nous faire un bref état des lieux de la petite enfance ?

Nous sommes aujourd'hui à une période charnière. De 2000 à 2007/8, sous l'impulsion des contrats « enfance » puis des contrats « enfance jeunesse »¹, nous avons connu une période de développement quantitatif de l'offre, particulièrement en zone urbaine. Les villes étant subventionnées par la Caf à hauteur de 7 000 à 9 000 euros par berceau en investissement et jusqu'à 65 % du reste à charge des communes en fonctionnement, les collectivités avaient une opportunité évidente pour répondre aux besoins « petite enfance » dans des conditions intéressantes. Parallèlement, avec la publication des décrets sur les normes dans les établissements aussi bien pour les professionnels que pour les locaux, nous avons constaté une amélioration qualitative de l'offre.

L'exigence par la Cnaf de projet éducatif et social a coïncidé avec l'aspiration des parents et des professionnels. Toute une série d'orientations éducatives ont alors été prises : développement des accueils d'urgence, d'enfants handicapés etc.

Puis, au début du mandat de Nicolas Sarkozy, il y a eu des alertes budgétaires. Entre les prévisions et la réalité,

il y avait eu jusqu'à 4 milliards d'euros de dérapage dans les dépenses. Le gouvernement a donc décidé de trouver d'autres moyens de développer la petite enfance et de répondre aux besoins, comme de faire appel au privé. Jusqu'alors, il s'était appuyé sur les secteurs municipaux et associatifs non lucratifs, et timidement sur les crèches d'entreprises. La Cnaf a donc baissé de 10 % son taux de remboursement aux communes et les Caf n'ont eu qu'à intervenir sur des territoires décrétés prioritaires, c'est-à-dire les moins équipés. Du coup, un certain nombre d'équipements n'étaient plus pris en charge par les contrats « enfance jeunesse ».

Dernier élément pour compléter cet état des lieux : l'évolution de la société. Les femmes travaillent plus, il y a aussi de plus en plus de familles monoparentales actives et donc une demande qui augmente constamment. En zone urbaine particulièrement car les habitants des villes ont été chassés des centres par le prix du logement et sollicitent les mêmes services qu'en ville pour la petite enfance, l'école, le péri et l'extrascolaire, le sport ou encore la culture.

En zones rurales, il y a peu de structures par rapport à la population. C'est

1. Le contrat « enfance et jeunesse » a remplacé en 2005 le contrat « enfance ». C'est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une Caf et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise y compris une administration de l'État. Sa finalité est de poursuivre et d'optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 17 ans révolus.

lire la suite ►

problématique alors qu'il y a de moins en moins d'agriculteurs et que le plus souvent, le deuxième membre du couple va travailler en ville. Les difficultés de garde augmentent avec l'évolution de la famille de ces 30 dernières années : la proximité de la grand-mère, le noyau familial fort avec une certaine sédentarité n'existent quasiment plus.

En résumé : la demande est plus importante d'un côté, et elle a changé de nature, de l'autre. Il y a 20 ou 30 ans, le modèle dominant était la nounou. Aujourd'hui, on parle d'assistante maternelle. Il ne s'agit pas là que d'une évolution sémantique. C'est aussi une évolution de la société, sous la pression à la fois de quelques affaires de maltraitance d'enfants, d'une exigence de sécurité et d'une aspiration éducative des parents, qui veulent plus qu'une garde pour leurs enfants mais également des activités d'épanouissement et un relais éducatif. On assiste donc à une explosion des demandes en établissements d'accueil collectif. À Lyon par exemple, nous avons 7 000 demandes de place en crèche pour 7 600 naissances par an.

L'intercommunalité – le regroupement de communes ou de municipalités – constitue-t-elle un espace de développement ?

Oui, évidemment, non sans contrainte. Quand la demande a explosé, de plus de plus d'intercommunalités se sont développées. La compétence « petite enfance » est apparue comme une des plus fréquentes, ce qui a posé un certain nombre de difficultés financières. Les communes de zones rurales par exemple ont subi un double mouvement de contraintes budgétaires nationales et de demandes de structures plus souples.

Autre contrainte : des communes, qui s'étaient regroupées autour de la compétence petite enfance, ont été obligées de fusionner dans des ensembles plus larges par la dernière réforme des collectivités alors qu'elles n'étaient motivées que par un transfert de compétences limité.

Pourtant améliorer la qualité du service public, et donc l'attractivité du territoire, l'intercommunalité, c'est vital pour des parents biactifs qui vont s'installer en 3^e ou 4^e couronne voire même en zone rurale. À titre d'exemple, plus de 50 % des employés de la direction de l'éducation à la ville de Lyon habitent à 50 km de Lyon.

Dans l'Appel de Bobigny ², vous parlez de « l'investissement nécessaire [...] qui doit être partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les entreprises ». Qu'entendez-vous par là ? Une sorte de 1 % patronal pour le logement social ?

Je vais prendre un exemple concret. Un berceau dans une ville comme Lyon, où le foncier est sans doute plus cher, coûte en investissement 34 000 euros. La Caf intervient entre 7 et 9 000 euros par berceau. Il reste à la ville une somme conséquente à emprunter et le coût final ne sera pas le même selon la durée du prêt et son taux. Pour faciliter ce type d'investissement, on doit donc jouer sur tous les facteurs : le montant de l'aide de la Cnaf voire l'attribution de prêts à taux bonifiés par la Caisse des dépôts ou d'autres organismes dépendants de l'État ; on peut également jouer sur le niveau du taux de remboursement de la TVA, et pourquoi pas une baisse de la TVA sur ce type d'investissement public.

La coopération collectivités – entreprises existe déjà. Ce n'est pas facile,

lire la suite ►

2. L'appel de Bobigny a été présenté en octobre 2010. Pour la première fois depuis 1972, les principaux acteurs de l'éducation (associations d'éducation populaire, élus locaux, parents d'élèves, mouvements pédagogiques, syndicats) ont présenté les grands axes d'un projet national pour l'enfance et la jeunesse. Cette réflexion a été menée à l'initiative de la Ligue de l'enseignement, du Réseau français des villes éducatrices, de la FCPE et des Francas.

c'est long à mettre en place mais cela existe. Plusieurs entreprises, confrontées à des problèmes de respect des horaires par leur personnel, n'ont pas hésité à nous fournir des locaux et à les aménager. Et, elles réservent des places pour leurs salariés avec une subvention au gestionnaire. Il pourrait y avoir des incitations fiscales pour ces entreprises vertueuses par exemple...

Vous avez également appelé à « un secteur petite enfance hors du champ de la concurrence, y compris dans les réglementations européennes »...

Il faut dire qu'avec le tournant pris dans les années 2007/2008, les financiers ont pris le pas. En 3 ans à Lyon, nous avons vu la création de 300 berceaux de crèches privées à gestion commerciale. Autre phénomène : ces mono entreprises ont fusionné pour devenir des chaînes. Le personnel des crèches privées est composé à 90 % de CAP petite enfance, qui est la qualification la plus basse, ce qui n'est pas péjoratif mais ce qui ne revient pas tout à fait à engager des puéricultrices ou des EJE (éducateurs de jeunes enfants). Même si des éducateurs passent quelques heures par semaine, ces crèches ne sont pas soumises à des contrôles. Les services de PMI se contentent de la déclaration de l'auto-bilan des structures.

Dans un premier temps, les parents sont satisfaits de trouver une place. Et puis, il ne faut pas noircir le tableau de ces structures. Pourtant, nous commençons à avoir quelques retours de parents qui demandent à revenir dans le système public à la fois pour des raisons de qualité de l'accueil, mais aussi financières. Comme le privé n'est pas directement rentable, il a bien fallu sol-

vabiliser l'offre. Du coup, la Caf aide en partie les crèches privées et en plus, les parents bénéficient de mesures fiscales. Résultat : la plupart des crèches privées ne choisissent pas le modèle conventionnel avec tarif obligatoire, mais choisissent un mode où les tarifs sont libres, non plafonnés. Les parents payent en plus l'équivalent de ce que versent les communes ou les entreprises pour avoir une place en crèche. Plus leurs revenus sont élevés, plus ils bénéficient des déductions fiscales. Toutes les familles ne peuvent donc pas payer le prix demandé.

Si les réglementations européennes n'influent pas sur les caractéristiques des crèches, elles interviennent, en revanche, au travers de la directive « services », qui régit ce qui relève du champ de la concurrence. Nous sommes donc contrôlés à chaque fois que nous passons un marché public ou une convention. Une pression de plus en plus forte pousse les villes à passer par un appel d'offres, le projet socio-éducatif est plus difficile à faire valoir et à mettre en place (lire l'entretien avec Carole Salères, p. 13). Il faut que le Parlement français et l'État comprennent que la petite enfance ne relève pas de la directive « services » et du champ de la concurrence. Ils doivent décider de l'exception de la petite enfance.

Et que pensez-vous du modèle des crèches parentales ? Quelle place donner à l'auto-organisation des acteurs pour répondre à des besoins collectifs ?

C'est un modèle intéressant mais ce modèle se heurte à un certain nombre de réalités dont la disponibilité des parents. Or une crèche parentale fonctionne sur la base d'une implication assez importante des parents. Nous

lire la suite ►

sommes aujourd'hui confrontés à des fermetures de crèches parentales suite à une difficulté de gestion de la part des parents. Si nous essayons de soutenir la création de crèches associatives, de quartier avec l'implication des parents, il demeure compliqué de les faire survivre. À Lyon, nous avons perdu plus de 100 berceaux suite à la fermeture de crèches parentales.

Au-delà de la disponibilité physique des parents, nous constatons qu'il y a moins d'investissements de cette nature : il y a comme une posture de « consommation », de délégation avec, par ailleurs, une exigence de professionnels qualifiés et de confiance vis-à-

vis de ces derniers. On peut le regretter mais cela fait partie de l'évolution des mentalités où l'on estime qu'il ne suffit pas de bonne volonté pour garder des enfants. Mais attention, cela nous oblige à prendre en compte la question de l'implication des parents dans la vie des structures comme une question qui doit être traitée dans le projet social éducatif. Et nous faisons souvent face à des parents démunis et déroutés qu'il faut accompagner, par exemple, à travers les lieux d'accueil enfants-parents sur les relais d'assistantes maternelles.

Propos recueillis par Ariane Ioannides

Qu'est-ce qui s'échange dans le service public ?

.....

Une nouvelle relation usagers-agents à travailler

Entretien avec Francis Ginsbourger

Les ambiguïtés de la notion de service contribuent à expliquer les malentendus et les débats récurrents sur l'idée de « service public », malentendus et débats dont les violences au guichet sont une traduction quotidienne. C'est précisément en revenant au cœur de la relation entre usagers et agents que l'on peut espérer débloquer des situations qui demandent de nouvelles ressources professionnelles.

Francis Ginsbourger est économiste du travail, chercheur associé au Centre de gestion scientifique (CGS) de Mines ParisTech. Il a notamment publié *La Gestion contre l'entreprise* (La Découverte, 1998), *Des services publics face aux violences* (ANACT, 2008) et *Ce qui tue le travail* (Michalon, 2010).

Parmi les évolutions qui touchent les services publics depuis quelques décennies, lesquelles vous paraissent les plus significatives ?

Il s'agit d'un ensemble, il n'est pas facile d'en démêler la complexité. C'est au demeurant l'une des raisons du malaise des agents. Il est d'autant plus urgent de travailler à une meilleure intelligence des évolutions. Essayons donc d'y voir plus clair.

Nous sommes entrés de plain-pied dans une « société des individus ». L'utilisateur n'est plus ce que l'institution voudrait qu'il soit. On dit qu'il a tendance à se comporter en consommateur. Rappelons-nous que les services publics de l'après-guerre ont été conçus dans une logique d'offre, avec comme références les principes d'égalité de traitement des agents et des usagers, de l'intérêt général et du service de l'État. Ces références de principe ont façonné les identités et les pratiques professionnelles. Les agents ont du mal aujourd'hui à se situer *en réponse*, alors que la société a beau-

coup plus tendance à le leur demander. Ils ont du mal à répondre à des demandes qui se transforment et se diversifient. On assiste à une montée des tensions du quotidien, à toute une micro-conflictualité professionnelle et civile, je veux dire dans les relations avec les usagers, à la montée de relations de type client-fournisseur : « je paye, et le contribuable que je suis veut en avoir pour son argent ». Ce que, bien évidemment, les agents ne supportent pas. C'est une attaque à la dignité de ceux dont l'identité s'est construite dans le service de l'État, qui aspirent à « rendre service à » et que l'on voudrait « mettre au service de ».

Cela étant, on ne peut pas se limiter à la binarité offre-demande, à ce jeu d'accusation réciproque entre les agents et les usagers – ceux-ci outrageusement consuméristes qui voudraient assujettir les agents, ceux-là arc-boutés sur leur statut et qui, comme l'on dit, « prendraient en otage les usagers ». Pour comprendre ce qui est en jeu et se donner une chance de sortir des blocages

lire la suite ►

à l'œuvre aujourd'hui, il faut apprendre à raisonner de façon ternaire, en posant un troisième terme : ce qui s'échange à travers le service public. Or ce troisième terme est problématique. Le schéma offre-demande, cela est vrai pour les services publics comme pour tout échange, ne fonctionne que s'il y a accord sur les qualités du bien échangé. Dans le modèle de l'offre, l'accord est tacite, l'institution dit ce qui est bon pour l'utilisateur et ce dernier accepte peu ou prou la prescription. Or l'individu d'aujourd'hui rejette cette prescription unilatérale. Il entend être considéré comme prescripteur, comme quelqu'un qui a son mot à dire sur « ce qui est bon pour moi ». Il se défie du professionnel, qui du haut de son savoir et du pouvoir qu'il lui confère, se présente comme « sachant ». C'est dans la relation de prescription mutuelle, ou plutôt dans l'absence de réciprocité dans la relation de prescription, qu'il y a problème. Les débats à propos des services publics se focalisent sur les statuts, les privatisations, les moyens budgétaires, les effectifs... mais ils passent à côté de ce quotidien des relations de service public. Or force est de constater qu'à ce niveau, ce qui se donne à voir est un déficit fondamental de professionnalité.

Un déficit de professionnalité ?

Oui. Je ne parle pas, bien sûr, d'un manque de professionnalisme – chacun sait à quel point la compétence technique compte dans le monde du service public, et on sait aussi que les institutions ne tiennent bien souvent que grâce au dévouement des agents, sur un registre du don de soi. C'est précisément là qu'on touche au déficit de professionnalité.

Rendre service à « l'État », fût-ce au prix d'un engagement personnel, ce n'est

pas automatiquement rendre le service qu'attendent les usagers que j'ai en face de moi. La capacité des agents et des institutions à organiser l'écoute des usagers, à les aider à formuler leurs attentes, à les intégrer dans une coproduction et *a fortiori* dans la conception du service... cette capacité est faible. Une chose est de concevoir les programmes. Une autre réside dans les ajustements mutuels qui permettent de les adapter et de les mettre en œuvre. Les agents du service public à la française appliquent les programmes mais ils ne sont pas équipés de ressources pour « gérer » de façon professionnelle les ajustements mutuels et les tensions. Du coup, ils prennent sur eux et les tensions non gérées dégénèrent, parfois jusqu'à de la violence. Cet aspect de plus en plus essentiel de l'activité quotidienne de travail est vécu comme autant d'événements qui proviendraient de l'extérieur, de la société en général. Cette perception laisse un vaste angle mort. La relation de prescription est hors champ, hors professionnalité, hors échange social. Cela se retrouve dans la formation des agents, dans ce que l'on peine à appeler une « organisation du travail », et bien sûr dans l'évaluation des agents.

L'importation des méthodes du *new public management* ne pouvait qu'être mal ressentie en France, du fait de l'éloignement considérable qu'il y a historiquement entre l'action locale et son évaluation, laquelle s'est toujours faite en référence à des principes très généraux. L'évaluation a été reçue comme une nouvelle inquisition. Mais tout n'est pas à jeter. L'évaluation, si elle construit de la réflexivité sur l'action quotidienne, si elle est une manière d'apprécier une effectivité et pourquoi pas une efficacité, si elle est une occasion de constituer une expertise d'usage et de faire remonter de bas en haut les attentes

lire la suite ►

des usagers, peut être un formidable levier d'apprentissage collectif. Mais la brutalité avec laquelle on a voulu faire rentrer l'évaluation, la grossièreté des critères, le maquis des indicateurs et finalement les politiques du chiffre laisseront des traces qui risquent de conforter... les logiques statutaires, laissant entier le problème de la relation de prescription.

Comment faire pour sortir de cette impasse ?

En reconnaissant, tout d'abord, le cœur de la mission de service public, qui est un échange social d'un type particulier, qui comporte une relation de prescription mutuelle. C'est de l'effectivité de cette relation que dépend le sentiment que peuvent avoir tant les agents que les usagers d'être coproducteurs d'un bien qui leur est commun. Une production *pour* mais aussi *avec* les personnes à qui le service est rendu.

À partir de là, il s'agit de travailler à constituer l'expérience des agents dans le nouveau contexte. En partant non pas d'une norme abstraite et générales mais de l'activité locale dans les établissements, en organisant de façon systématique du « retour d'expérience », en tentant de trouver de nouvelles procédures, critères et indicateurs d'une évaluation formatrice, apprenante, « capacitante », support d'une réflexivité collective et individuelle. On parle ces jours-ci de lancer un grand débat sur l'école. L'évaluation à laquelle je pense, ce serait plutôt de lancer une dynamique régulière de « petits débats » dans les établissements scolaires, entre tous ceux que concerne leur fonctionnement quotidien. Puisse le « grand débat » déboucher sur une organisation pérenne de tous ces débats du quotidien.

Propos recueillis par Richard Robert

Bibliographie

.....

- **Le site du Celsig** (Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général) : <http://www.celsig.org/>
- **Les travaux du Cersa** (Université Paris II) sur le *new public management* :
[http://www.cersa.cnrs.fr/spip.php?article114.html](http://www.cersa.cnrs.fr/spip.php?article114)
- **Dossier « Almunia, un paquet qui vous veut du bien »**, dans la revue *Juris Associations* n° 458, mai 2012.
Un site : <http://www.juriseditions.fr/>
- **Concurrence, performance et commande publique : les associations face aux mutations institutionnelles. L'initiative associative est-elle condamnée ?** Intervention de Thomas Kirszbaum lors des Journées d'études des responsables fédéraux organisées par la Ligue de l'enseignement, février 2012.
Actes disponibles sur le site :
http://associations.laligue.org/media/transfert/doc/t_l.pdf
- **Guide pratique : les services sociaux d'intérêt général (SSIG)**, Laurent Ghekière, dans le *Courrier des maires*, février 2012 : <http://www.courrierdesmaires.fr/items/pdf/cdm-miniguide-ssig.pdf>
- **Le 1^{er} bilan de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)** par la *Gazette des communes* :
<http://www.lagazettedescommunes.com/71290/apres-4-annees-de-rgpp-lheure-du-1er-bilan/>
- **Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence**, *Cahier de la Solidarité* n° 27, série Cohésion sociale et économie sociale, 2011 :
<http://www.pourlasolidarite.eu/Services-sociaux-d-interet-general,11423>
- **Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation**, Michel Chauvière, La découverte, 2010 (1^{re} éd. 2007) et codirigé avec Michel Borgetto.
- **Des services publics face aux violences**, Francis Ginsbourger, Anact, 2008.
- **Le Déclin de l'Institution**, François Dubet, Seuil, 2002.

Questions

.....

1/Parmi ces entreprises, laquelle est encore détenue entièrement par l'État ?

- A : La Poste
- B : Air France
- C : EDF

2/Qu'est-ce que la RGPP ?

- A : Une unité spéciale du RAID
- B : Une analyse des missions et des actions de l'État
- C : La mise en œuvre de la décentralisation

3/Parmi ces services publics, lequel est le plus apprécié par les Français ?

- A : L'éducation nationale
- B : La police et la gendarmerie
- C : La sécurité sociale

4/Quelles devraient être les priorités de l'État, selon les Français, en matière d'action publique ?

- A : L'armée et l'environnement
- B : La fiscalité et la santé
- C : L'emploi et l'éducation

5/Les associations, dont le projet s'inscrit dans une politique publique, sont...

- A : Très minoritaires
- B : Présentes dans la même proportion que les autres
- C : Majoritaires

6/Le poids des marchés publics est fortement corrélé au secteur d'activité des associations. Quel est le secteur d'activité le plus fortement représenté ?

- A : L'action sociale
- B : L'environnement
- C : Le développement économique

7/Que permet la directive « services » dite Bolkestein ?

- A : La mise en place de critères européens pour les associations
- B : La réalisation du contrat de travail du beau plombier polonais
- C : La libéralisation du marché intérieur des services sociaux

8/Parmi ces services, le(s) quel(s) est (sont) soumis à la réglementation européenne ?

- A : L'accompagnement scolaire
- B : L'aide aux personnes âgées
- C : La petite enfance

Réponses

.....

1/ Réponse A. Les 5 dernières entreprises détenues par l'État sont la RATP, La Poste, la SNCF, Radio France et France Télévisions.

2/ Réponse B. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été lancée en 2007. Elle a pour but la réforme de l'État, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques.

3/ Réponse B. Selon la dernière enquête BVA (décembre 2011), 68 % des Français ont une bonne opinion de la police et de la gendarmerie. La santé publique recueille 61 % et la sécurité sociale 58 %. L'éducation nationale est à la traîne (44 % d'opinion favorable) avec le logement (42 %) et l'emploi (23 %).

4/ Réponse C. Selon la dernière enquête BVA, les efforts prioritaires de l'État doivent désormais se porter sur la lutte contre le chômage et l'éducation. En troisième position arrive la santé.

5/ Réponse A. Elles sont très minoritaires puisqu'elles représentent 15 % de l'ensemble du secteur (elles pèsent néanmoins 83 % du budget cumulé de l'ensemble des associations). Selon Viviane Tchernonog, les « associations de membres » orientées vers

la pratique d'une activité, constituent la majorité du tissu associatif (56 %), celles à « contenu militant » (incluant les associations humanitaires) représentent 29 % du monde associatif.

6/ Réponse B. L'environnement représente 55 % des marchés publics, le développement économique (39 %) et l'action sociale (26 %), selon le résultat d'une enquête CPCA, France active de 2012.

7/ Réponse C. L'objectif de cette directive, adoptée en 2006, était bien de libéraliser le marché intérieur des services. Après une polémique très nourrie en France, la majorité des activités associatives seront exclues du champ d'application de la directive.

8/ Réponses A, B, C. Ces trois secteurs sont considérés comme étant de nature économique car fournis contre rémunération sur un marché. Ils sont donc concernés par les règles européennes sur la commande publique et sur le contrôle des aides publiques. Le secteur de la petite enfance est resté dans le champ d'application de la directive « services » et n'a pas été exclu par les pouvoirs publics français dans le cadre de la transposition de la directive effectuée en 2009.

Comment traiter de la mémoire collective ?
Quelle politique de l'immigration ?
Que faire de la dette ?
Une politique du logement est-elle possible ?
Internet : nouvel espace démocratique ?
Nucléaire : peut-on faire autrement ?
Comment répondre à l'angoisse scolaire ?
Quelle place pour les aînés ?
Comment réduire les inégalités Nord-Sud ?
Nouveaux militants : la fin du politique ?
Quel rythme de vie pour les élèves ?
Le sport peut-il tenir ses promesses sociales ?
Qu'attend-on de la prison ?
Éducation au genre : l'école est-elle prête ?
Quels territoires pour demain ?
Le modèle associatif est-il viable ?
Identité nationale : le débat démocratique
est-il menacé ?
Comment faire vivre la mixité à l'école ?
Quel avenir pour le commerce équitable ?
L'école peut-elle réaliser l'idéal républicain ?
Quelle politique pour la jeunesse ?
Hadopi : quelle économie pour la culture ?
La justice des mineurs doit-elle changer ?

.....

LES DOSSIERS DE LA LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT

.....

Directeur de la publication : Jean-Michel Ducomte
Responsable éditoriale : Nadia Bellaoui
Rédacteurs en chef : Ariane Ioannides et Richard Robert
Photo : Olivier Culmann/Tendance floue
Maquettiste : Brigitte Le Berre
N° ISSN : 2111-417X

www.laligue.org