



# Services publics : dépasser la crise

Créé il y a deux ans, le collectif Nos services publics rassemble des agents publics de divers secteurs désireux de porter une parole sur les services publics depuis l'intérieur de ces services. Il a publié récemment un « Rapport sur l'état des services publics »<sup>(1)</sup>. Lucie Castets, co-porte-parole de ce collectif, nous livre son analyse et trace des pistes pour l'avenir<sup>(2)</sup>.

Lucie CASTETS, co-porte-parole du collectif Nos services publics

**D**ans nos services publics on constate aujourd'hui une crise globale, quel que soit le secteur: la crise du Covid l'a illustrée avec la situation de l'hôpital public, où les conditions de travail et de prise en charge se dégradent massivement, avec par exemple des infirmières qui passent de six à douze personnes à prendre en charge. On peut aussi évoquer la justice, où des juges aux affaires familiales nous rapportent devoir renouveler des mesures sans même avoir le temps de voir les familles. On peut également citer les maternités qui ferment,

les bureaux de la Caisse d'allocations familiales (Caf) qui ne reçoivent plus, des préfectures qui ne sont plus à même d'assurer leurs missions essentielles comme la délivrance des titres et le séjour des étrangers. La liste est inépuisable.

Et cette crise se double d'une crise de sens, parmi les agents publics. C'est notamment ce que montre une enquête<sup>(3)</sup> menée par le collectif Nos services publics pendant quatre mois (mai-août 2021), sur Internet, auprès de milliers d'agents des services publics, sur le sens et la perte de sens dans leur travail. Plus de

*Lucie Castets (à gauche sur la photo, accompagnée d'Anicet Le Pors et de Gérard Aschieri) : « Nous sommes à un moment charnière : la dégradation des services publics avec un risque d'effondrement est patente, même les actuels décideurs politiques s'en rendent compte. Or, plus que jamais, les défis qui sont devant nous rendent indispensable l'existence de services publics forts et compétents. »*

quatre-mille-cinq-cents réponses ont été recueillies, dont trois-mille témoignages de personnes de tous âges, tous statuts et tous secteurs d'activité. Si ce type d'enquête n'a pas de valeur scientifique, le nombre de réponses permet d'obtenir des résultats significatifs. Ces derniers révèlent un mal-être profond : alors que la grande majorité déclare avoir rejoint le service public pour servir l'intérêt général et non pour d'autres raisons, comme la stabilité de l'emploi ou la rémunération, 80 % des répondants disent être aujourd'hui confrontés « régulièrement » ou même « très fréquemment » à un sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail. Et ce mal-être se traduit notamment par une crise d'attractivité majeure : la fonction publique peine à recruter. A titre d'illustration, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (établi et publié chaque année par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique) montre en 2022 que le nombre moyen de candidats pour un poste offert est passé de seize en 1997 à six aujourd'hui.

Pourtant on ne cesse d'entendre que les dépenses publiques explosent et que les moyens augmentent. Et c'est exact : il y a eu, ces dernières décennies, une augmentation globale du nombre d'agents publics, même si l'évolution a été différente selon les secteurs, les catégories d'agents et les fonctions publiques (d'Etat, territoriale, hospitalière).

### **La dégradation du service public : un cercle vicieux**

Comment expliquer ce paradoxe ? C'est ce que nous avons tenté de faire, dans notre premier « Rapport sur l'état des services publics », publié en septembre 2023. Nous y avons travaillé pendant neuf mois en nous concentrant sur quatre domaines : l'éducation, la santé, les transports, la justice et la sécurité. Nous avons également étudié les moyens et le fonctionnement des services publics.

Cette étude nous permet de dresser plusieurs constats structurants. D'abord, celui que les besoins sociaux ont augmenté plus vite que les moyens dédiés à leur prise en charge par les services publics ces dernières décennies. Ces besoins correspondent

aussi bien à des évolutions démographiques – par exemple le vieillissement de la population accroît le nombre de personnes ayant besoin de soins et d'accompagnement, l'accroissement du nombre de bacheliers augmente le nombre de jeunes qui souhaitent faire des études supérieures – qu'à des attentes nouvelles de la société, par exemple la prise de conscience croissante que les violences contre les femmes n'est pas tolérable. La conséquence de cette situation est que, lorsqu'on compare la courbe d'évolution des besoins à celle des moyens, on s'aperçoit que l'écart ne cesse de s'accroître.

Le deuxième constat est que cet écart entre besoins et moyens laisse une place croissante à une offre privée de prise en charge des besoins, pourtant solvabilisée par la puissance publique : par exemple, en matière de santé, se développe la part des établissements privés, y compris à but lucratif, avec une offre plus chère et soumise à moins de contraintes que le service public, mais qui est rendue accessible grâce à l'assurance maladie. On peut citer aussi l'école privée sous contrat, qui scolarise de plus en plus d'enfants issus de milieux sociaux favorisés et qui est également financée par l'argent public.

**« L'écart entre les besoins sociaux et les moyens laisse une place croissante à une offre privée de prise en charge des besoins, pourtant solvabilisée par la puissance publique. A cause de ce phénomène, les inégalités augmentent. »**

Troisièmement, on constate qu'à cause de ces phénomènes, les inégalités s'accroissent : non seulement le service public ne parvient plus à jouer son rôle de réduction des inégalités socioéconomiques et à assurer à tous un égal accès aux droits, mais son affaiblissement contribue lui-même à l'accroissement des inégalités. Enfin, nous constatons que le rapport des citoyens aux services publics se dégrade, avec un sentiment croissant d'éloignement et d'exclusion. Une bonne illustration en est le développement du numérique dans les services publics, alors que dans le même temps on réduit les effectifs d'agents chargés d'accueillir et de répondre aux usagers. Tout cela conduit à un phénomène qui s'auto-entretient : un cercle vicieux de dégradation du service public et de perte de sens pour ses agents.

### **Une crise dont les causes sont structurelles**

Si l'on se demande comment on en est arrivé là, nous considérons qu'il est possible d'identifier deux grandes causes structurelles, qui sont en réalité liées.

La première réside dans le fait que nous avons progressivement gravé dans le marbre la limitation de la dépense publique et de l'emploi public. Cela correspond à une tendance de long terme, qui n'est pas spécifiquement liée au pouvoir en place, mais qui a traversé les divers gouvernements récents. On a adopté au fur et à mesure des instruments de finances publiques qui encadrent strictement les niveaux de dépenses publiques et l'évolution du nombre d'agents publics. Ainsi, depuis 2006, ont été instaurées des normes renforcées sur l'emploi public : ce sont par exemple la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'instaura-

(1) Ce rapport a été rendu public en septembre 2023. Consultable sur <https://nosservicespublics.fr/rapport-etat-services-publics-2023>, il sera également publié sous forme de livre (préfacé par Anicet Le Pors), en janvier 2024.

(2) L. Castets est intervenue lors de la troisième table ronde « Le service public a-t-il un avenir ? » de l'université d'automne de la LDH des 25 et 26 novembre 2023.

(3) « Perte de sens chez les agents du service public : les résultats de notre enquête » (<https://nosservicespublics.fr/perde-de-sens>).

**« Nous avons progressivement gravé dans le marbre la limitation de la dépense publique et de l'emploi public. Cela correspond à une tendance de long terme, qui n'est pas spécifiquement liée au pouvoir en place, mais qui a traversé les divers gouvernements récents. »**

tion de plafonds d'emplois dans tous les ministères : cela aboutit à des réductions d'effectifs sans réflexion correspondante sur les missions et les besoins. Ainsi, pour un manager public, ce n'est aujourd'hui plus toujours un choix que de recourir à un prestataire externe, mais parfois une réponse à des contraintes juridiques. Mais ces normes ont aussi pour conséquence un recours croissant à des prestataires extérieurs qui, outre le fait qu'ils sont souvent plus coûteux pour les finances publiques, ne poursuivent pas les mêmes objectifs d'intérêt général.

La deuxième raison, qui explique en partie la première, est d'ordre culturel. Elle relève d'une forme de pensée magique qui postule a priori la supériorité du privé sur le public : elle s'illustre notamment par le recours croissant, depuis les années 2000, aux cabinets de conseil, alors que les ressources existent parfois au sein de la fonction publique. Ce phénomène a été dénoncé récemment par un rapport du Sénat et a fait l'objet d'une note<sup>(4)</sup> du collectif Nos services publics. Il contribue à priver la puissance publique de compétences indispensables. La diffusion de cette pensée, très liée au courant du New public management, se traduit par ailleurs par des messages directs ou indirects constamment adressés aux agents publics, qui déprécient la valeur de leur travail en faveur de l'intérêt général : dire à des cadres que pour réorganiser leur service on va recourir aux prestations d'un cabinet de conseil (alors même que le fait de réfléchir à l'organisation d'un service en lien avec ses missions d'intérêt général est au cœur des missions de l'encadrement) revient en fait à les déposséder de leurs prérogatives. Plus globalement, ce type de messages a des effets néfastes sur toutes les strates des agents publics.

### **Changer le fonctionnement, changer l'approche**

Alors, quel est l'avenir du service public ? Nous sommes à un moment charnière : la dégradation des services publics avec un risque d'effondrement est patente, même les actuels décideurs politiques s'en rendent compte. Or, plus que jamais, les défis qui sont devant nous rendent indispensable l'existence de services publics forts et compétents. Le dérèglement climatique fournit un exemple pertinent : on ne pourra pas y porter remède sans des modalités qui permettent la prise en compte de l'intérêt général et des biens communs, sans planification dans laquelle l'Etat jouera un rôle majeur. Il est donc indispensable de réinvestir dans les services publics.

Pour cela, il importe de se pencher de nouveau sur la question du

fonctionnement et du financement de ces services publics, sous deux angles : les conditions d'accueil, de traitement, de prise en compte des besoins des citoyens usagers d'une part ; les conditions de travail des agents d'autre part.

Il s'agit d'une part de renverser la logique qui prévaut en matière de dépense publique et de faire évoluer le cadre de pensée en ce domaine : cela signifie qu'il convient de repartir des besoins évalués collectivement et ensuite de déterminer les moyens nécessaires aux services publics pour y répondre sur la durée.

Il convient d'autre part de changer d'approche vis-à-vis du terrain et des agents publics : faire confiance et se faire confiance. Les agents publics savent faire lorsqu'on leur donne les moyens. Plutôt que de recourir systématiquement à des cabinets de conseil ou à des entreprises privées, il faut d'abord chercher à faire en interne : cela ne signifie pas rejeter le recours au privé mais, à chaque fois, se poser la question de sa pertinence. Miser sur la confiance c'est ainsi écouter les agents de terrain et les échelons intermédiaires et les laisser exercer leurs responsabilités. On l'a constaté, lors de la crise du Covid : les personnels hospitaliers ont été capables de faire face, de prendre des initiatives et de se montrer efficaces face à l'adversité, malgré la difficulté terrible de la tâche, en partie parce qu'ils ont pu se sentir libérés du carcan des indicateurs et des comptes rendus à remplir. Inversement, ne pas avoir associé les agents à l'élaboration de projets informatiques d'ampleur par des cabinets privés a pu conduire à des échecs qui ont coûté beaucoup d'argent public.

### **Débattre du statut de la fonction publique**

Il est aussi nécessaire d'encourager l'esprit critique des agents plutôt que de brandir l'obligation de réserve dont on sait qu'elle ne figure pas dans le statut mais est une construction jurisprudentielle dont l'application dépend notamment des fonctions exercées.

C'est aussi la confiance qui doit guider la réflexion sur le statut. Nous ne considérons pas que le statut doit être un monument immuable et nous ne sommes pas archoutés sur le statut tel qu'il est : il a sans doute besoin d'évoluer, par exemple pour répondre à des questions comme celle d'une meilleure fluidité des parcours, auxquels les réformes actuelles apportent des réponses préoccupantes. Mais ce qui est essentiel, c'est que le statut préserve les garanties qui permettent l'attachement des agents vis-à-vis du service public : ils ont des devoirs et des sujétions, mais ils doivent aussi avoir des garanties afin de s'assurer qu'ils déroulent un parcours qui permette notamment d'engranger de la connaissance, des compétences et une expertise propre au service de missions d'intérêt général. ●

**« Il existe une forme de pensée magique qui postule a priori la supériorité du privé sur le public : elle s'illustre notamment par le recours croissant, depuis les années 2000, aux cabinets de conseil, alors que les ressources existent parfois au sein de la fonction publique. »**

(4) « 160 Md€ d'externalisation par an » (<https://nosservicespublics.fr/externalisation>).