

Service public et jeux de bascules : un brouillage des frontières qui désingularise le travail



Nadège Vezinat
Professeure des Universités en Sociologie
Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis
CRESPPA – Équipe Genre, Travail et Mobilités (UMR 7217)
nadege.vezinat@univ-paris8.fr

Réfléchir au travail relevant du service public à travers le prisme de l'économie collective et des territoires nécessite de comprendre, au niveau des structures, les mouvements de bascule qui s'y opèrent. Si l'État central se déleste d'une charge, cela signifie qu'elle se trouve reportée sur un autre acteur public ou privé : une collectivité territoriale, une entreprise publique ou une association. Les MSAP (maisons de services au public) par exemple proposent un guichet de services mutualisés qui représente un coût pris en charge par les collectivités territoriales (souvent des communautés de communes). Ces structures impliquent donc d'une part qu'il y ait un report sur les élus locaux du choix de maintenir – ou pas – des services publics de proximité et, d'autre part, selon les choix politiques des élus locaux, que le socle de services garantis ne soit pas toujours le même (créant ainsi des ruptures d'égalité).

Ces effets de report sont importants à identifier car ils permettent de comprendre comment les répartitions se font (ou non) et donnent à voir les rapports de force entre les différentes institutions. Car, derrière le dogme du « moins d'État », c'est d'abord de « moins d'État centralisé » qu'il s'agit. Se pose alors la question du « plus de quoi ? ». Et la réponse n'est souvent pas claire même si, depuis quelques années, il y a une « réévaluation du rôle des organisations privées dans les politiques publiques ».¹ Qu'est-ce que cela signifie ? Que derrière le mythe français de l'État fort qui « a alimenté en retour une demande croissante d'interventionnisme, justifiant la

¹ Nay O., Smith A. (Dir.), 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, « Les intermédiaires en politiques : médiations et jeux d'institutions », Paris, Economica, p. 50.

création de nouveaux services publics »², il y aurait plutôt des intérêts privés³ qui se déploient pour tirer profit de ce que le service public demeure « empêché ».

Un jeu de bascule à quatre possibilités

Quatre possibilités peuvent être évoquées quand une mission cesse d'être réalisée par l'État central et il apparaît que, selon les cas, le « plus de quoi ? » signifie :

- soit « plus de rien » avec un abandon du travail effectué jusque-là par un service ou un organisme et un report sur l'usager. Ainsi réduire l'accès aux boîtes aux lettres jaunes (qui disparaissent peu à peu de nos territoires) reporte sur les usagers – et non plus un postier en charge de « relever » ces boîtes aux lettres – l'obligation de se déplacer pour permettre l'envoi de leurs courriers. Cela place la question de l'économie financière comme un vecteur décisionnel prioritaire par rapport à celle des possibilités – variables – de mobilité des uns et des autres (tout le monde possède-t-il un véhicule pour se rendre à la boîte aux lettres ? tout le monde peut-il aujourd'hui y mettre de l'essence ? etc.). Ces retraits créent alors des réactions en chaîne et notamment une mise au travail des usagers⁴ qui atteint un niveau de plus en plus élevé.
- soit « plus d'une autre organisation publique » avec une bascule ou fusion des missions et compétences associées entre des échelles différentes : de l'État central aux départements ou entre des instances publiques. Ainsi Pôle emploi est né en 2008 de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) avec l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic).⁵ Les MSAP, mises en place par les collectivités territoriales pour garantir un socle de services publics de proximité sur leurs territoires, s'inscrivent également dans ce mouvement. Dernier exemple, avec les départements qui assument la prise en charge des mineurs non accompagnés ainsi que le financement des allocations individuelles de solidarité⁶ – comme le RSA (revenu de solidarité active), l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) et la PCH (prestation de compensation du handicap) – et réclament un système de compensation des coûts de la

² Chevallier J., 2018 (1987), *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, p.5.

³ France P., Vauchez A., 2017, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

⁴ Caillaud K., 2018, « Les conditions de mise au travail des usagers. Le cas de la gestion des déchets », *Gouvernement et action publique*, vol. 17, n°3, p. 57-81.

⁵ Pillon J.-M., Vivés C., 2018, « La fusion de l'ANPE et des Assédic. Créer un nouveau métier sans penser le travail », *Politix*, vol. 124, n°4, p. 33-58 ; Pillon J.-M., Sigalo Santos L., 2021, « Fusionner des institutions malgré les groupes professionnels ? Lutttes de pouvoir autour de la création de Pôle emploi », *Genèses*, vol. 125, n°4, p. 29-52.

⁶ Lafore R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département-providence », *Revue française des affaires sociales*, n°4, p. 17-34.

solidarité nationale qui se sont reportés sur eux puisque les économies de l'État central deviennent des dépenses départementales pour des missions de solidarité nationales.

- soit « plus de privé non lucratif », monde qui se caractérise par une double entrée à analyser entre « plus d'associations » comme acteurs de terrain marquant un déplacement vers la sphère de l'économie sociale et solidaire⁷ et « plus de fondations privées » comme financeuses ce qui se matérialise par un déplacement vers la sphère de la philanthropie⁸. Cette dernière est à saisir comme une redistribution librement consentie des ressources créées par le capitalisme, pour pallier les désengagements de l'État liés – justement – à ces ressources qui ne passent plus par l'impôt, une redistribution qui marque une défiance croissante vis-à-vis de l'État pour organiser le service public. La particularité des fondations est de se déployer dans des secteurs très divers puisqu'elles relèvent majoritairement des choix des philanthropes. Or, si le monde de la philanthropie agit sur des missions relevant du service public, à mesure que croît son importance, l'influence des acteurs privés sur les politiques d'action publique augmente, et la conditionnalité des financements également.⁹
- soit, enfin, « plus de privé lucratif » avec une marchandisation qui signifie une segmentation des services proposés – les moins rentables étant délaissés au profit de ceux qui sont les plus « productifs » – provoquant des inégalités et des ruptures dans la continuité du service. Ce segment inclut des formes variées de prise en charge du service public issues du privé : la clinique pour proposer des soins à côté de l'hôpital en fait partie, le bureau de tabac qui permet aux usagers de s'acquitter de leur créance fiscale (taxes foncières, d'habitation, amendes, factures de crèche, de cantine ou d'hôpital) ou les partenariats public-privé se situent ici aussi¹⁰. De manière complémentaire, il est possible de considérer que l'absence d'investissement (pour entretenir ou développer) les transports en commun publics ouvre un espace pour des entreprises privées (comme Uber) qui se positionnent sur le secteur du transport des particuliers via des stratégies d'implantation qui s'appuient sur des formes de dérégulation et re-régulation du secteur en question (cf. le chapitre de Sophie Bernard dans ce volume).

⁷ Hély M., Moulévrier P., 2013, *L'économie sociale et solidaire : De l'utopie aux pratiques*, Paris, La Dispute.

⁸ *Lien social et politiques*, 2011, « Philanthropie et fondations privées : vers une gouvernance du social ? » N°65 ; Duvoux N., 2015, *Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France.

⁹ Zunz O., 2012, *La Philanthropie en Amérique. Argent privé, affaires d'État*, Paris, Fayard ; Lefèvre S., Berthiaume A., 2017, « Les partenariats entre secteur public et fondations philanthropiques au Québec : genèse, contestation et épilogue d'une réforme de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, n°3, p. 491-506.

¹⁰ Breton G., 2005, *Tout doit disparaître. Partenariats public-privé et liquidation des services publics*, Montréal, Lux.

La bascule sur les échelons locaux : départements et municipalités

Le mécanisme nommé ici « bascule » peut consister en un transfert de compétences entre des services et/ou niveaux différents de prises en charge. Quand l'État central se désengage par des fermetures et/ou fusions de services, un report sur d'autres organismes peut s'effectuer pour conserver un service minimum à un niveau local : la désignation des collectivités territoriales comme « cheffes de files » dans le cadre de la loi constitutionnelle de 2003 prévoit ainsi la possibilité de gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci. A titre d'exemple, la loi 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPAM », a confirmé la place prépondérante du Département comme chef de file de l'action sociale, du développement social et de la contribution à la résorption de la précarité énergétique ainsi que de l'autonomie des personnes.

La bascule du RMI de l'État aux départements a de ce fait conduit « un transfert de gestion à (devenir) une décentralisation de responsabilité »¹¹ et a directement affecté les dépenses de ces derniers. Lors de sa création en décembre 1988, le revenu minimum d'insertion (RMI) - qui deviendra le revenu de solidarité active (RSA) en 2008 - avait en effet été confié aux collectivités départementales pour permettre une adéquation aux besoins et aux particularités locales mais l'État finançait l'allocation pendant que les départements mettaient en œuvre des politiques d'insertion dans une proportion de dépenses fixée par la loi. Depuis 2014, et comme le montre Nicolas Duvoux, le nombre d'allocataires du RSA a fortement augmenté à partir de la fin des années 2000, ce qui a accru d'autant la « charge nette » que les collectivités ont dû assumer¹². En raison du décalage entre les montants des prestations et les dotations de l'État, avec ce mécanisme, c'est d'un report des assurances sociales sur l'assistance dont il s'agit. L'avènement du « département-providence » marque également un report sur le local de la gestion de la pauvreté¹³. La décentralisation des politiques publiques entraîne un transfert de pouvoir aux élus, transfert mis en tension par le « resserrement du verrou de l'État »¹⁴ qui place les collectivités dans une situation assez proche de ce que nous avons montré pour les relations entre la Poste et l'État : « ni action directe, ni retrait, mais une autonomie contraignante »¹⁵.

A côté des bascules allant de l'État central vers les départements, une autre modalité peut être évoquée : le report des missions sur les communes et le renforcement de services publics locaux. La clause générale de compétence, qui permet depuis 1884 aux municipalités d'intervenir sur toute question présentant à leurs

¹¹ Mercier M., 2005, « Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité », Rapport d'information parlementaire N°316, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 4 mai 2005.

¹² Duvoux N., 2018, Trente ans de RMI. La réforme perpétuelle de l'assistance sociale, *La Vie des Idées.fr*.

¹³ Lafore R., 2004, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département-providence », *Revue française des affaires sociales*, n°4, p. 17-34.

¹⁴ Le Lidec P., 2020, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, Vol. 70, n°1, p. 75-100.

¹⁵ Vezinat N., 2019, « L'entreprise publique : un statut fragilisé ou protecteur ? Missions de service public et rapport à l'État de l'entreprise La Poste », *Droit et société*, Vol. 103, n°3, p. 677.

yeux un intérêt public local dès lors que cela n'empiète pas sur les attributions d'un autre échelon d'action publique, a été confirmée pour les communes par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) tandis que cette dernière loi la supprimait pour les départements et les régions. Elle a ainsi permis à certaines municipalités d'investir des maisons ou des centres de santé pour mener une politique de santé à un niveau local.¹⁶ Elle a par ailleurs permis de reconnaître la compétence exclusive des communes pour produire et distribuer l'eau potable¹⁷ (avec la loi « sur l'eau » du 30 décembre 2006) qui territorialise par ce biais ce service public¹⁸.

Les délégations au secteur privé : bascule ou dualisation ?

Ce phénomène de bascule pour pallier les manques se retrouve évidemment dans d'autres secteurs. Parmi les délégations de missions au secteur privé récentes et emblématiques de ces bascules, il convient de distinguer les bascules allant aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui développent en effet, pour certains d'entre eux, une activité para-publique et/ou à forte dimension sociale¹⁹ des bascules revenant au secteur privé « classique » c'est-à-dire marchand et lucratif.

Dans le premier cas de figure, face aux difficultés de l'État à proposer des solutions, la captation d'un problème public par un entrepreneur de cause associatif peut être fait par le biais de délégations (cf. les contributions de Simon Cottin-Marx et de Jean-Philippe Milesy présentées dans cet ensemble) : l'aide sociale à l'hébergement entre par exemple dans cette catégorie.²⁰ Le développement de centres de santé sous des statuts associatifs ou de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) s'inscrit dans cette direction d'un secteur « privé » tourné vers une économie collective et développant des orientations de « santé sociale ».²¹

Dans ce second cas de figure, le réseau des buralistes (24 500 points de vente dans tout le pays) avec leur amplitude horaire forte (ouverts environ 13 heures par jour, 6 voire 7 jours sur 7) constitue une option envisagée par les opérateurs publics pour externaliser certains de leurs services. Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2019, une convention avec la SNCF a rendu possible la vente de billets de train TER dans plusieurs régions et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) confie également depuis 2021 la possibilité d'encaisser des impôts aux buralistes.

¹⁶ Martinache I., Vezinat N., 2022, « La santé est-elle l'affaire des municipalités ? », in Duvoux N., Vezinat N., *La santé sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 43-57.

¹⁷ Dupéron O. (Dir.), 2011, *Les services publics locaux et la concurrence. Entre intérêt général et marché*, Paris, L'Harmattan.

¹⁸ Poupeau F.-M., 2007, « Le 'service public territorialisé', nouveau modèle de gouvernance des grands réseaux de service public en France », in Bauby P., Coing H., De Toledo A. (Dir.), *Les services publics en Europe. Pour une régulation économique*, Paris, Publisud.

¹⁹ Glémain P., Richez-Battesti N., 2018, « De l'économie sociale et solidaire à l'entreprise sociale : entre tournant entrepreneurial et innovation. Une clé de lecture », *Marché et organisations*, vol. 31, n°1, p. 13-19.

²⁰ Aranda M., 2019, « De bons vagabonds pour l'État. L'extension ambivalente de l'aide sociale à l'hébergement (1959) », *Politix*, vol. 127, n°3, p. 85-107.

²¹ Duvoux N., Vezinat N. (Dir.), 2022, *La santé sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.

Dans le secteur de la santé, la saturation des urgences hospitalières est régulièrement déplorée et expliquée par une offre de soins de ville non satisfaisante sans que ce constat ne modifie sensiblement la situation.²² Or l'encombrement continu des urgences – même hors pandémie et crise sanitaire – crée des conditions de travail dégradées pour les soignants et une mise en danger croissante des patients. L'exposition aux risques (dont la nuit passée sur un brancard de l'hôpital n'est qu'un des symptômes) est régulièrement dénoncée par les professionnels de santé qui soulignent que la difficulté va au-delà des temps d'attente aux urgences²³. Ils déplorent une faille au niveau de la sécurité des patients, faille qui tient à l'usure des équipes du fait des conditions de travail très dures, à la simultanéité des prises en charges à assurer qui aggravent le risque d'erreurs médicales, à l'arrivée de patients aux urgences par défaut d'accès à une médecine de ville, etc. Et puisque l'État ferme les hôpitaux locaux, les maires ou les communautés de communes, qui se trouvent en responsabilité, financent par voie de conséquence des centres ou maisons de santé sur leurs territoires, des groupes privés mettent en place des cliniques (lesquelles ne se positionnent que sur les pathologies et/ou les actes les plus rentables) ... Aucune de ces organisations ne « compense » néanmoins la fermeture de structures hospitalières puisque ces structures agissent de manière complémentaire plutôt qu'analogue.

Les reports « pis-aller » et l'introuvable repeneur

Parfois ces reports constituent un « pis-aller ». Il s'agit de ne pas abandonner un territoire, de maintenir un service minimum mais pas d'optimiser ou d'augmenter la qualité de ce dernier. Cette tendance à basculer à un niveau, plus proche des territoires, a été confirmée par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) du 7 décembre 2020 qui consacre le fait que les décisions administratives individuelles soient désormais prises à un niveau déconcentré, c'est-à-dire par les préfets et non plus par les administrations centrales. Ce mouvement de déconcentration éloigne des institutions centrales au profit d'une régulation plus locale, ce qui signifie qu'une variété des règles peut être observée selon les lieux mais aussi que les différentes réponses aux problématiques selon les territoires sont susceptibles de créer des disparités et ruptures d'égalité. Travailler sur un périmètre local et non pas national peut en effet empêcher des professionnels de collaborer parce qu'ils ne dépendent pas du même département administratif, malgré leur proximité spatiale. Au nom d'une adaptation aux besoins du territoire, le manque d'harmonisation des pratiques qui dépendent d'autorités administratives différentes peut ainsi accroître les inégalités territoriales.

Mais parfois la bascule ne s'opère pas car personne ne veut reprendre à son compte les charges structurelles qui demeurent. Les infrastructures des services

²² Belorgey N., 2010, *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, La Découverte.

²³ *Le Monde*, 19 janvier 2019, « Aux urgences, le risque d'accident devient immense », tribune de quatorze chefs de service, p.20.

publics, qui ne permettent aucune rentabilité directe mais sont très coûteuses, sont un bon exemple de ces charges non reprises et progressivement délaissées. Or l'usure du matériel comme l'absence d'investissements sur les infrastructures (rails à entretenir pour la SNCF) ou l'immobilier (bureaux de poste à rénover pour La Poste) engendre une dégradation des services : très progressive et à peine palpable, quand il s'agit de constater que les voitures de métro ne sont pas renouvelées assez fréquemment ou que les retards sont récurrents, mais brutale quand le matériel vieillissant non remplacé provoque des accidents comme dans le cas de la catastrophe du 12 juillet 2013 de Brétigny-sur-Orge, avec le déraillement mortel d'un train Corail Intercités.

Conclusion : quel lien entre missions à assurer et travail à effectuer par les agents ?

Ces phénomènes de bascules ont un double effet : d'une part, ils déplacent les enjeux de financements des services publics à un niveau local plutôt que central et d'autre part, ils uniformisent peu à peu le travail à effectuer au sein de structures aux statuts pourtant différents : « Loin de constituer un simple alignement par mimétisme sur les règles et pratiques du secteur privé, cet ajustement prend la voie d'une hybridation dans laquelle certains éléments nouveaux, importés du privé, font l'objet d'une appropriation dont la logique et la portée varient d'une situation à l'autre. »²⁴

En réduisant la distance et la spécificité des unes vis-à-vis des autres, les transpositions entre organisations publiques et privées sont alors facilitées, voire favorisées par les instances politiques, mais surtout elles contribuent à désingulariser le service public en le rapprochant progressivement des organisations privées. Même si les fonctionnaires sont mis à l'abri de la menace du chômage, les conditions de travail des agents du public et du privé se rapprochent sur plusieurs aspects, dont notamment « la généralisation de l'utilisation de l'informatique au travail, la diffusion de nouvelles organisations appuyées sur des outils de gestion (juste-à-temps, normes de qualité, etc.) et celle des outils d'incitation (rémunération à la performance). »²⁵

La garantie des droits que procure un emploi protégé permet – et c'est ce qui fait la singularité du droit de la fonction publique par rapport au droit du travail – d'assurer les principes de neutralité et d'égalité en luttant contre l'arbitraire et le favoritisme. Le pacte social se fondait ainsi sur le fait que les contraintes du travail dans les services publics (horaires, astreintes, pénibilité, dévalorisations diverses et variées...) étaient plus ou moins implicitement compensées par les garanties d'emploi liées au statut. Or « la mise en cause de celui-ci fragilise (...) la confiance et le pacte sur lesquels reposait cette acceptation, et compromet rétrospectivement le sens de

²⁴ Join-Lambert O., Mias A., Pigenet M., 2017, « Les syndicats à l'épreuve des frontières public / privé », *Sociologie du travail*, Vol.59, N°1, p.2.

²⁵ Guillemot D., 2011, « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle », *Travail et emploi*, N°128, Vol.4, p.33.

tout un engagement professionnel. »²⁶ Cette logique de l'engagement est une clé de lecture cruciale pour comprendre l'implication des agents vis-à-vis de leur travail.

La compensation la plus prégnante pour accepter des conditions de travail difficiles reste le sens du travail. Or celui-ci est peu à peu mis à mal par l'hybridation des normes du public et du privé qui rapproche les agents du service public des travailleurs du privé, mobilise des professionnels de l'économie sociale et solidaire sur des enjeux d'intérêt général, réduit la distance et la distinction entre le « travail à mission » et le travail des services publics. Cette désingularisation fait qu'aujourd'hui « ne pas pouvoir travailler ailleurs que pour le service public » trouve moins d'écho et explique pourquoi des postes restent vacants (comme ceux d'enseignant par exemple) malgré des représentations faussement avantageuses de ces métiers qui fonctionnent pour beaucoup – peut-être trop d'ailleurs – sur le zèle des travailleurs et leur sens du « service (bien) fait ».

²⁶ Schwartz O., 1997, « Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995 », *Sociologie du travail*, Vol. 39, N°4, p. 457.