



**LA REFORME DES SERVICES PUBLICS
EN FRANCE ET EN GRANDE-BRETAGNE**

Edimbourg, 11 décembre 2008

The Scottish Parliament

SOMMAIRE

Rapport du colloque

Introduction	1
Les réalités et les perspectives dans les deux pays	4
Le débat sur la réforme en France et en Grande-Bretagne	10
Réforme des services publics et désengagement de l'Etat :	
Jusqu'où peut-on aller ?	13
La santé	17
Les services publics de demain : que veulent les citoyens ?	19
Conclusions	23

Annexes

Une synthèse des débats	25
Ordre du jour	31
Liste des participants français et britanniques	33

**Ce rapport a été rédigé par David Walker, Managing Director of
Communications and Public Reporting, Audit Commission**

Traduit par Gérard ROUBICHOU, Secrétaire général de la Section française du
Conseil franco-britannique

Introduction

C'est dans les hauteurs du nouveau Parlement écossais, surplombé par Salisbury Crags, que Joyce Quin et Jean Guéguinou ont accueilli les participants de ce Colloque dans un cadre tout à fait nouveau pour le Conseil franco-britannique - au sein d'une assemblée parlementaire entièrement distincte du Parlement du Royaume-Uni de Westminster. Belle représentation concrète, en un sens, de réforme du service public. Cette rencontre à Edimbourg se voulait comme un symbole des changements les plus récents survenus dans le système politique britannique.

On ne pouvait, en effet, choisir un meilleur lieu qu'Holyrood. Situé à proximité de l'ancien palais dans lequel une princesse française devint reine d'Ecosse, le siège du Parlement rappelle une « vieille alliance ». Mais c'est également un lieu bien adapté à un ordre du jour sur lequel figurait la répartition des pouvoirs à l'intérieur d'un Etat nation. Le Parlement écossais a été un sujet de controverse à cause de son coût de construction et du projet architectural d'Enric Miralles, mais ce qui se déroule dans ses murs est l'objet d'un profond consensus. La « dévolution » est désormais devenue un élément fondamental de l'organisation politique au Royaume-Uni. Parler de nos jours de la politique britannique et peut-être même de « l'Etat » britannique est déplacé. L'autonomie de l'Ecosse (et, dans une autre mesure, celles du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord) se traduit dans la façon différente de concevoir, mettre en œuvre et financer les services publics. Ce Colloque a fourni une belle occasion de montrer à nos partenaires français cette nouvelle diversité au sein même du Royaume-Uni.

Mais la France, pour sa part, a elle aussi changé même si c'est sur une longue période, phénomène qui n'a pas toujours été observé à l'étranger. « Démembrement », le terme est revenu, pendant les débats, au sujet de l'Etat français, à cause de la création de nouvelles agences dotées de pouvoirs, mais extérieures aux départements ministériels traditionnels et à cause du transfert de pouvoirs aux collectivités locales.

Reconnaissons que ce n'est pas la première fois qu'un Colloque organisé par le Conseil franco-britannique montre la similitude des problèmes dans les deux pays ainsi que la différence qui s'observe dans la façon d'y réfléchir et d'y répondre à travers leurs institutions respectives.

Les réalités et les perspectives en France et en Grande-Bretagne ?

Le contexte

La crise bancaire et financière qui a éclaté dans le cours de l'année 2008 a eu des conséquences profondes sur l'action gouvernementale tant en France qu'en Grande-Bretagne. La récession qui en a découlé a conduit à revoir les financements publics et à redéfinir les limites de l'intervention de l'Etat dans les deux pays. La catastrophe financière a eu des effets immédiats en France avec l'intervention des pouvoirs publics dans le sauvetage de la banque Dexia, intervenant essentiel dans le financement des collectivités locales. En Grande-Bretagne, les autorités locales ont découvert les risques que leur faisaient courir les banques islandaises. Depuis, des prêts significatifs et des engagements financiers ont été consentis par les gouvernements français et britannique, ce qui a augmenté le montant des dépenses publiques au point de convaincre certains commentateurs que les critères de Maastricht en matière de dette publique étaient désormais de l'histoire ancienne. A la suite du sauvetage des banques en Grande-Bretagne, l'interpénétration entre finances publiques et privées est – pour un temps - complète. Le rôle traditionnel de l'Etat français comme intermédiaire du développement capitaliste a été renforcé. En Grande-Bretagne, la brutalité de ce qui s'est produit a fait voler en éclat les idées reçues sur les limites de l'intervention publique. Car, outre ses effets propres, la crise économique et financière a suscité une remise en question intellectuelle. En Grande-Bretagne, c'est la relation entre l'Etat et les marchés qui est en jeu, tandis qu'en France, les lignes de démarcation idéologiques entre les partis politiques sont devenues difficiles à tracer dans la mesure où les réponses pragmatiques à la crise ont supplanté théories et prises de position.

Les pouvoirs publics et la récession

Dans son allocution de bienvenue, le professeur Alan Alexander observe que, même si ce Colloque sur la réforme des services publics a été programmé avant

la crise financière, les événements de l'automne-hiver 2008 l'ont rendu encore plus actuel. La crise conduira-t-elle à accélérer, à ralentir le processus de réforme de l'Etat, de son organisation et des limites de son intervention ou n'aura-t-elle aucun effet sur lui ? Alan Alexander constate qu'en Grande-Bretagne, au moins, la crise a suscité un débat sur le rôle de l'Etat pour la première fois dans une génération. La capacité du marché à assurer la continuité de service pour le public a été mise en doute. La variété des points de vue à propos de l'ampleur de la révision intellectuelle qui va s'imposer est perceptible dans le vocabulaire utilisé pour décrire ce qui est arrivé. On n'a que l'embarras du choix entre « compression du crédit », « récession », « dépression », « réajustement fondamental », « inévitable régulation des marchés ».

Mais observer le présent ne doit pas faire perdre de vue les évolutions à plus long terme du rôle conféré à l'Etat ainsi que celles de la perception des pouvoirs publics par les citoyens.

Alan Alexander mentionne plusieurs points :

- L'évolution démographique : l'augmentation récente de la natalité ne résoudra pas les problèmes que pose le vieillissement de la population ;
- La pression induite par la demande de services publics ne cesse de croître ;
- Les ressources fiscales ne suffisent pas pour à la fois répondre à la demande et garantir les progrès technologiques.
- Les citoyens attendent des services publics toujours plus nombreux et de meilleure qualité.

Et avec cette évolution, se développe un débat sur le « dosage » en matière de service entre la part revenant à l'Etat et celle revenant au secteur privé, au tiers secteur ou au bénévolat. Jusqu'où les citoyens doivent-ils être traités par l'Etat comme des consommateurs ? De quelle importance doit être leur rôle dans la conception, voire la co-production de services publics ? Un trait commun à la

France et à la Grande-Bretagne est celui de l'ampleur du transfert des pouvoirs et de la décentralisation des services modifiant l'équilibre entre le pouvoir central, la région et la commune. Un des thèmes du Colloque a été de déterminer dans quelle mesure les citoyens sont prêts à accepter un système public « à géométrie variable » : l'offre devrait-elle varier en fonction du lieu de résidence ? Serait-il légitime que la population d'une région bénéficie, en matière d'école ou de santé et même de protection sociale, de prestations substantiellement différentes de celles offertes dans une autre région ?

La réforme

Alan Alexander remarque que la crise financière et économique n'arrivera pas à nous sortir de la contradiction entre le montant des impôts que les citoyens sont prêts à payer et leur demande toujours plus forte de services publics. C'est entre les deux, du moins en Grande-Bretagne, que se situe la « réforme ». Mais ce mot comporte des éléments politiques et d'autres significations, alors qu'en France, il est plus neutre, voire technocratique. La récession a, à l'évidence, des conséquences pour les finances publiques. L'équilibre nécessaire entre revenus, dépenses et crédit (à moyen terme) va-t-il fournir de nouvelles possibilités au secteur privé et au bénévolat si l'Etat se retire, leur ouvrant ainsi la voie ? La confiance dans le gouvernement peut-elle être restaurée dans une période de rigueur économique et de ralentissement de la croissance ? La récession pourrait-elle, paradoxalement, être une occasion de rétablir la foi des citoyens dans l'Etat, mettant ainsi un terme à l'érosion qu'on a constatée ces dernières années dans la plupart des pays européens ? Alan Alexander se demande même comment aborder de telles questions. La Grande-Bretagne n'a pas une grande tradition de poser les problèmes, et encore moins d'y répondre, dans le cadre d'un vaste plan ; ses pratiques politiques et ses politiques elles-mêmes ont toujours eu tendance à être empiriques et tacites. En admettant que la question puisse être posée, Alan Alexander s'interroge sur la capacité des sociétés à déterminer les services dont l'Etat devrait se désengager.

Les services publics en France

Dans son allocution, Jean Guéguinou reconnaît que le calendrier a favorisé cette rencontre. Au départ, on était loin d'imaginer l'actualité que revêtirait le thème de la réforme des services publics comme conséquence d'une crise. Même si, dans les deux pays, les pressions exercées sur l'Etat sont comparables, les réponses sont différentes. Elles s'appuient sur leurs histoires et trajectoires respectives. Ainsi en est-il de la définition du « service public ». En France, il représente un socle essentiel, un ciment social. Il concrétise l'application du principe d'égalité à la vie sociale. Rebondissant sur le point des limites tolérables de variabilité – quels services pour qui et où ? -, Jean Guéguinou met en avant l'égalité. Le service public doit répondre de la même façon au besoin de tout citoyen, qu'il vive dans un petit bourg de campagne ou dans une grande ville. Le principe de l'égalité d'accès a été rappelé en France dans des débats très récents sur la réorganisation du service postal et sur la mise à disposition de l'Internet haut débit. La France a également fini par accepter d'introduire des méthodes du secteur privé dans la gestion des services publics, l'Etat garantissant leur accès partout - à la ville comme à la campagne, en Bretagne comme en Savoie, d'un bout à l'autre du territoire national. En France, le service public est une profession de foi et pourtant il est fondé de plus en plus sur un paradoxe. Ses prestations peuvent être effectuées par le privé. Qui sait (et qui se préoccupe de savoir) qu'à Paris, les ordures ménagères sont ramassées dans tel arrondissement par des agents d'un organisme public, alors que, dans tel autre, ce sont des salariés d'une compagnie privée ? Et les services publics sont encore plus diversifiés. C'était auparavant l'éducation, les transports et l'énergie, mais de nos jours ils incluent les bibliothèques et les médias numériques, les services à la petite enfance et les politiques de soutien de la cohésion sociale, etc.

En France, le débat sur la réforme relève de l'urgence, même si, selon Josseline de Clausade, le consensus sur les fondamentaux de l'Etat reste intact. Il n'y a aucune controverse sur l'expression de la souveraineté nationale par les pouvoirs

publics à travers la diplomatie, la police et l'armée. Mais les structures étatiques ont changé. Le pays a connu trois vagues de décentralisation des administrations du gouvernement central – en 1983, 1992 et 2004 – et a engagé une réduction des ministères et de leurs effectifs. Les services non marchands – la santé par exemple – sont sous pression parce que l'accroissement de leurs moyens est sans aucune mesure avec celui des besoins. L'appartenance à l'Union européenne a eu un effet considérable sur les services publics marchands, notamment les transports et les services de distribution, à cause des directives européennes sur la concurrence.

La réforme est donc urgente d'autant que les moyens sont limités, rappelle Josseline de Clausade. Le financement des retraites est une menace qui se profile à l'horizon. La récession va rendre plus aigüe la question du rééquilibrage des politiques : la France doit en effet trouver les ressources nécessaires pour investir dans la recherche et l'innovation. Rien de bien différent, souligne Josseline de Clausade, de la situation en Grande-Bretagne. Dans chacun des deux pays le programme des réformes est le même. Les responsables devraient davantage écouter leurs concitoyens. Les services publics ont besoin d'une « culture de l'évaluation », c'est-à-dire de plus d'audit. Les individus devraient plus facilement pouvoir entrer dans les structures du service public et en sortir. Le changement rencontrera de la résistance, mais les obstacles ne vont pas diminuer pas l'impérieuse nécessité de la réforme.

Le point de vue écossais

Pour Bob Black, également, le dossier de la réforme gagne du terrain au fur et à mesure que monte la pression sur les dépenses. En Ecosse, les dépenses publiques représentent 50% du PIB. Dans une économie si ouverte et si petite, l'équilibre entre public et privé devient capital. Sa position stratégique de « Contrôleur général d'Ecosse » lui permet de voir se creuser des différences de plus en plus nettes à l'intérieur de la Grande-Bretagne: il est temps de revoir la notion de Grande-Bretagne en tant qu'Etat unitaire. Les mesures restrictives en

matière d'autonomie concernant les collectivités locales anglaises et galloises ne s'appliquent pas au Parlement écossais qui jouit dès lors d'une plus grande liberté de manœuvre. En Angleterre et en Ecosse, on constate qu'on recourt à différents modèles pour assurer les services publics. Les écoles écossaises ne sont pas classées selon leur place dans un groupe (*league*); les services hospitaliers et de santé ne sont pas concurrentiels. Depuis mai 2007, le gouvernement écossais dirigé par le Parti National Ecossais s'est détourné des recommandations anglaises en matière de choix alternatifs. Il est trop tôt pour dire quel modèle de service public sera le plus bénéfique, mais il est de plus en plus important d'évaluer les performances de l'un et l'autre système. L'Ecosse, poursuit Bob Black, est un Etat vidé de son contenu. Près de 80% de ses ressources budgétaires échappent au budget du Parlement pour être dépensées dans des institutions et agences locales. Il caractérise comme « non entièrement résolue » la relation entre le Parlement et les autorités locales qui prennent environ 35% de ses ressources.

Les législateurs britanniques ont parlé de réduire la réglementation à cause du « poids des inspections ». Mais il n'en est presque rien sorti, peut-être parce que la réglementation se révèle être un instrument capital de contrôle et d'influence dans la conception complexe d'un parlement moderne. Elle protège les individus, fixe des normes (par exemple, l'interdiction de la vente et de l'usage d'aliments avariés). Elle permet de s'assurer que les acteurs (les autorités locales, par exemple) exécutent les vœux des responsables (les structures centrales). Elle aide à réduire la relative ignorance du gouvernement : les contrôleurs publics comblent les déficits d'information. Ils aident à traiter une question abordée par Jean-Yves Audouin telle que la « complicité » excessive entre gouvernement et entreprises publiques.

Au fur et à mesure que le contrôle public se réinvente et se répand, Bob Black fait remarquer qu'on n'a pas encore assisté à la « dérégulation » d'un service public. Mais, ajoute Jean-Yves Audouin, le contrôle est une procédure trop importante pour la confier à des contrôleurs professionnels : les parlementaires

qui sont des élus et les ministres doivent aussi être impliqués dans l'évaluation des services et de leurs résultats.

Le débat sur la réforme en France et en Grande-Bretagne

Bob Black montre qu'il n'y a pas une position unique en Grande-Bretagne sur la réforme des services publics – ce que, plus tard dans la journée, d'autres interventions viendront amplement confirmer - et le débat révèle que le courant « réformiste » britannique a en France de très forts partisans. Josseline de Clausade évoque l'urgence de la réforme en France approuvée sur ce point par Philippe Manière. Mais ce dernier rejette la position de certains, en France, selon lesquels les réductions budgétaires dans le secteur public conduisent automatiquement à une baisse de qualité des services. La qualité peut être maintenue en dépit des réductions des coûts.

Le débat fait apparaître des différences de définition de part et d'autre de la Manche. Les services publics ne se limitent pas aux prestations offertes par les seules structures publiques. Quand une commune dans la campagne française agit pour protéger son boulanger, c'est parce que cet artisan offre lui aussi un service public. Les participants du Colloque s'opposent à ce que l'on fixe des règles trop rigides sur les limites séparant public et privé. Car propriété publique et propriété privée, gestion publique et gestion privée sont imbriquées. En Grande-Bretagne après la privatisation des chemins de fer, la gestion privée à travers Railtrack a cédé le pas à une forme de gestion publique du réseau ferré à travers Network Rail, sous les auspices duquel l'investissement public a été développé et a amélioré les services ferroviaires. Michael Butcher décrit les différents modèles d'approvisionnement en eau. En France, les services de distribution d'eau sont encouragés par des contrats de longue durée. En Grande-Bretagne, on a plutôt recours à des fournisseurs privés et jouissant d'un monopole, à l'exception du Pays de Galles où Dwr (Wales Water) est une mutuelle à but non lucratif et non une corporation publique, et de l'Ecosse où un seul service public assure la distribution de l'eau. Pareille diversité qui ne

manque pas d'étonner s'explique – selon John Tizard – par les hésitations des pouvoirs publics sur l'opportunité de faire jouer la concurrence pour la prestation d'un service public. Dans un cas, on fait appel à la concurrence pour pallier une défaillance sur une courte période, dans un autre, pour trouver une solution alternative à une capitalisation, dans un autre encore, pour s'attaquer à la situation de monopole d'un service public d'approvisionnement. On a également dit que c'était une façon de remédier à la mauvaise performance d'un organisme public (mais écarter les gestionnaires publics peut paraître une étrange manière d'améliorer leurs performances, fait observer John Tizard). A l'origine, l'objectif du recours obligatoire à la sous-traitance pour le ramassage des ordures a été simplement d'en réduire le coût.

Attention aux asymétries dans la gestion des contrats, fait observer Gilles Savary. Une commune qui négocie avec un géant de la distribution d'eau comme Véolia est très désavantagée pour s'assurer de conseils portant sur les aspects juridiques et contractuels. Et pourtant comment remédier aux défaillances manifestes d'un prestataire de service public autrement que par la concurrence et le recours à l'externalisation, s'interroge Josseline de Clausade ? Si l'on considère le nombre de jeunes Français qui quittent le système scolaire sans qualifications, on a besoin de davantage de critères de performance. Plusieurs participants lui emboîtent le pas pour reconnaître que les agents du service public n'ont pas assez de mobilité. Les statuts les empêchent de se déplacer facilement sur le territoire et à l'intérieur de l'appareil d'Etat.

Aussi bien la Grande-Bretagne que la France doivent agir plus vite pour faire face aux défis du XXI^e siècle. Les services publics doivent s'adapter et changer compte tenu de ce que sont les économies de la connaissance qui dépendent de l'innovation. Mais les participants ne peuvent s'entendre sur l'ampleur du consensus sur la nécessité du changement. Plusieurs considèrent que le débat sur les services publics ne doit pas se limiter aux contrôleurs et aux comptables, mais impliquer (bien plus que cela n'a été le cas) les hommes politiques et les parlementaires. Et pourtant, s'interroge Philippe Manière, pour prendre un

exemple, est-on dans l'idéologie quand on cherche à aider les chômeurs avec la plus grande efficacité pour leur permettre de retrouver un emploi ?

Variabilité des services

Dans un vaste débat au cours de la séance d'introduction, d'autres sujets sont évoqués notamment le fait que la tolérance des citoyens en matière de variabilité d'offre de prestations de services publics a ses limites. Noël de Saint-Pulgent dit qu'on peut observer, en France, des différences en matière de services tant en ce qui concerne leur réduction que leur qualité.

Angela O'Hagan souligne qu'il ne faut pas négliger la participation des citoyens aux décisions relatives aux services publics et pas davantage les inégalités flagrantes en matière d'accès à ces services. Avoir la possibilité du choix fait partie de la qualité, dit Catherine Fieschi. Et cela est particulièrement vrai dans l'éducation. Bob Black précise que la qualité du service dépend en amont de la façon dont il est précisément défini. Les progrès récents relevés dans les chemins de fer britanniques sont dus à leur effort préalable pour identifier leurs spécificités. Il prône la régulation comparative : c'est-à-dire mesurer la performance d'une entreprise ou d'un organisme public à l'aune de celle de l'un de leurs homologues.

Preuves concrètes

La concurrence en matière de services publics ne réduit pas nécessairement les coûts, bien que les défenseurs de la réforme ne soient pas toujours enclins à faire face aux données concrètes, dit Jean de Kervasdoué, en se référant à l'exemple du coût de la protection médicale aux Etats-Unis. A l'été 2008, le gouvernement britannique a publié un rapport, mais, selon John Tizard, il n'a pas apporté de réponse aux questions relatives à l'efficacité des pratiques concurrentielles. A plusieurs reprises, au cours du Colloque, on rappelle qu'aucune conclusion définitive ne peut être tirée du coût et des avantages des différents régimes combinant public et privé en matière de services. En Grande-Bretagne, le traitement dans les « Jobcenter Plus » des dossiers des chômeurs bénéficiant de prestations sociales relève en partie de la sous-traitance ; en France, différentes

dispositions permettent d'obtenir des services plus efficaces pour un coût moitié moins élevé, fait-on observer. Alan Alexander regrette que l'on manque de preuves concrètes pour juger de l'efficacité et de l'efficience des services publics.

Réforme des services publics et désengagement de l'Etat :

Jusqu'où peut-on aller ?

Jusqu'où l'Etat doit-il s'engager ou se désengager ? Le Colloque s'accorde sur l'impossibilité de conclure. S'appuyant sur l'exemple de différents pays pour illustrer sa position, Gary Sturgess affirme qu'il n'y a ni règles ni principes pour déterminer quels services doivent être externalisés et quels services doivent être assurés directement par l'Etat. Au Danemark, les véhicules de secours relèvent du privé, ailleurs c'est plutôt la responsabilité publique. En Grande-Bretagne, la fonction (apparemment) de souveraineté que sont les forces armées peut être externalisée : c'est le cas des mercenaires dits « Ghurkhas ». En France et en Grande-Bretagne, certains services sont publics, d'autres externalisés. Pour John Sturgess, le critère devrait être ce qui est approprié en fonction des caractéristiques du service et de l'histoire et de la dynamique du marché.

Yves Cousquer va dans une autre direction, cette fois, à propos des dispositions prises en France pour les services relatifs aux télécommunications, autoroutes, énergie et transports. L'engagement de l'Etat n'y date pas d'hier. Ainsi la construction du Canal du Midi dans la seconde moitié du XVIIe siècle a-t-elle reposé sur le privé grâce à une concession octroyée par le roi. Le XIXe siècle a eu recours sur une plus large échelle au système de la concession pour les chemins de fer et la distribution d'eau. S'agissant de l'efficacité apportée par l'affectation de capital privé, il est difficile, selon Yves Cousquer, de faire la part entre les résultats de la privatisation et les conséquences des changements technologiques, notamment dans les télécommunications. Les fonctions de l'Etat pourraient être modernisées sans privatisation ni recours à l'externalisation. Le

terme même de privatisation ne recouvre pas la multitude de partenariats public privé dans la France contemporaine. Peut-être devrait-on en parler un peu moins pour éviter de déclencher les réactions véhémentes des syndicats. Le terme devrait être réservé aux opérations dans lesquelles l'Etat actionnaire se défait de sa majorité dans une entreprise, ce qui s'est produit avec TF1 dans les années 80 à l'époque de Jacques Chirac et Edouard Balladur quand la société fut vendue à Bouygues au terme d'une offre publique d'achat. France Télécom, que le gouvernement Rocard avait d'abord fait passer en 1990 de statut d'administration à celui d'organisme public autonome et dont une part des actions détenues par l'Etat furent vendues quelques années plus tard, fut entièrement privatisé en 2002 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. De même en est-il des autoroutes, d'Air France et de Gaz de France, sociétés qui ont finalement été privatisées. Mais l'Etat est toujours propriétaire de la SNCF, d'Electricité de France, de France-Télévision et d'Aéroports de Paris qui sont cotées en bourse, alors qu'il y reste majoritaire. Le futur statut de la Poste est en cours de discussion. Cette forme de panachage et de contrepartie public-privé remonte à une longue tradition en France, remarque Yves Cousquer, évoquant les grands projets de l'époque de Louis XIV. Les partenariats public-privé officiellement reconnus, introduits en 2004 sous l'influence des dispositions de « l'Initiative britannique de financement privé », ont fait écho à des évolutions antérieures. Un sujet de controverse est de savoir si l'introduction de capital privé aura plus ou moins de chance de se faire maintenant que la récession frappe les finances non seulement publiques, mais aussi privées.

Sous la pression de Bruxelles, les pays européens ont encouragé la concurrence et les régulateurs de l'Union européenne sont intervenus pour obtenir, par exemple, plus de concurrence sur les marchés de la distribution d'électricité. Les participants français du Colloque reconnaissent l'impact de la politique européenne sur les services publics.

Que devrait faire l'Etat ?

Il est difficile, sinon impossible d'établir une liste définitive de ce que devraient être ou ne pas être les responsabilités de l'Etat, poursuit Yves Cousquer – et cela avant même de savoir comment on devrait les organiser. Prenons les questions qui dominent au XXI^e siècle - le changement climatique et les réserves énergétiques. L'Etat, de l'avis général, va prendre de plus en plus, et non de moins en moins, de responsabilités et cela dans un moment où le désordre des marchés financiers le réinvestit d'un rôle de surveillance. La France s'interroge. Le Président Sarkozy a introduit une procédure – la révision générale des politiques publiques (RGPP) – dans laquelle on se pose la question de savoir comment l'Etat peut s'adapter à de nouvelles responsabilités ou à ses responsabilités renouvelées, tout en assumant ses obligations traditionnelles. Les circonstances plaident-elles plutôt en faveur d'agences autonomes, d'organismes privés, de délégations de pouvoirs ou de plus de décentralisation, de transfert de compétences aux régions et aux collectivités locales ?

Susan Deacon note que la Grande-Bretagne, et pas uniquement l'Angleterre, a pendant longtemps eu une économie mixte en matière de soins de santé primaires avec des généralistes exerçant sous contrat. Un nouvel élément a été l'entreprise sociale – des organismes à but non lucratif travaillant sous contrat avec des sociétés de soins de santé primaires ou avec des cabinets de généralistes. Duncan Hiscock acquiesce : ce dispositif offre un moyen de prendre en compte le point de vue des consommateurs et contribue à accroître leur satisfaction. Il ne faut pas oublier le personnel des entreprises dépendant de l'Etat, déclare Jean-Pierre Ghuysen. Les syndicats ont tendance à résister au changement. Citant l'exemple d'Air France, il a rappelé comment l'entreprise avait organisé un référendum auprès des employés pour contourner l'opposition de certains syndicats à des modifications de leur statut. Invoquant toujours l'exemple d'Air France, il a noté que la « privatisation », outre la possibilité offerte de mobiliser des ressources accrues, avait donné la possibilité d'ouvrir largement le capital aux salariés, en particulier les pilotes, ce qui avait considérablement réduit la conflictualité des

relations du travail. Les grandes et puissantes entreprises d'Etat comme la SNCF ou France Télécom se sont substituées à l'Etat pour décider de leur politique à l'intérieur de l'entreprise si bien que l'Etat n'a plus les moyens de savoir comment contredire ou contester la politique fixée par celle-ci. L'Etat en France n'a pas l'autorité d'imposer une politique des transports, ce qui ne veut pas dire que les services offerts à l'échelon régional ou local ne sont pas satisfaisants. Cette situation est tout à différente de celle de l'Allemagne où l'Etat agit davantage comme une autorité concurrentielle. La concurrence est probablement vitale, dit Laurent Zylberberg, mais les résultats ne sont pas toujours au rendez-vous. Pour preuve, il évoque les services de renseignements téléphoniques. La décision a été prise, en France, d'introduire la concurrence dans ce secteur qui jusque là marchait bien. Partant du principe que la concurrence implique que tous les concurrents se lancent d'un même point, on a supprimé le numéro unique connu de tous pour en attribuer un à chaque concurrent. Conclusion : le rendement du secteur a chuté, la qualité des services s'est détériorée et les usagers ont été privés d'un service qui leur était utile.

Le capital privé revêt différentes formes, observe Noël de Saint-Pulgent, en citant la distinction établie par le Président Sarkozy entre le rôle du capital d'entreprise plutôt que du capital financier dans les entreprises d'Etat. L'intervenant soutient le recours à l'externalisation pour les activités secondaires considérant que l'introduction de la concurrence dans un service public n'est efficace que si on doit reprendre un service qui ne marche pas. Il demande aux participants du Colloque de ne pas oublier les petites et moyennes entreprises et la nécessité de s'assurer que les unes et les autres soient financées et jouent un rôle dans les pratiques de mise en concurrence pour l'attribution des contrats.

Obstacles

Josseline de Clausade souligne que les obstacles au changement sont innombrables. Une détermination politique est nécessaire pour que les marchés en matière de services publics fonctionnent bien. Les syndicats des services publics constituent une barrière au changement. Mais Edouard Philippe considère

que l'Etat doit garder une capacité d'intervention. Sans son engagement, les situations ont tendance à se détériorer. Les marchés ont des difficultés à prendre en compte le long terme. Il signale comment les autorités régionales et locales ont été requises de s'occuper de l'enseignement supérieur, même si ce n'était pas formellement une de leurs responsabilités.

Et pourtant, répond Gary Sturgess, le service public à travers le privé peut fonctionner même dans des secteurs qui relèvent à l'évidence de la souveraineté de l'Etat. C'est le cas de l'administration pénitentiaire. Des entreprises ont été retenues pour construire des prisons. Bob Black note que l'asymétrie en matière d'information entre le commanditaire et l'entrepreneur milite en faveur de la réglementation.

La santé

Les partisans d'une réponse empirique et pragmatique à la réforme se sont trouvés à la fois confortés et mis au défi lorsque le Colloque s'est penché sur les deux systèmes de santé qui ont eu, dans chaque pays, des évolutions historiques différentes. S'agissant du système français, Jean de Kervasdoué note qu'il se situe à un bon niveau dans les comparaisons internationales pour ce qui est de la qualité des services d'urgence et de la santé mentale. Les patients, en France, vont plutôt à l'hôpital. On y compte 2850 hôpitaux contre 460 en Grande-Bretagne et également plus de médecins et d'infirmières par habitant qu'en Grande-Bretagne, bien que les généralistes y soient moins bien payés. En revanche, la Grande-Bretagne l'emporte pour ce qui est du rapport qualité prix des médicaments. Les Français, ironise Jean de Kervasdoué, tendent à confondre santé et prise de médicaments. Sur le plan international le NHS fait plus d'émules que le système français. Dans l'un et l'autre pays, de grandes inégalités à l'accès aux soins et aux traitements persistent. Le système français, un des plus chers du monde occidental en pourcentage du PIB, est actuellement au bord de la faillite. La « réforme » est une condition permanente dans la mesure où l'Etat cherche à maîtriser les dépenses et les fonds d'assurance-maladie.

En notant les différences entre l'Angleterre et l'Ecosse, Allyson Pollock prétend que le système de santé britannique a échoué sous l'influence du modèle américain et que le NHS doit faire feu de tout bois pour mobiliser des capitaux privés à la fois pour les hôpitaux et la médecine générale. Il suffit de regarder les Etats-Unis pour percevoir les effets pervers des forces du marché dans le système de santé, remarque-t-elle. En raison de montages financiers privés bâclés, le nombre de lits d'hôpital a été réduit. Les statistiques d'Allyson Pollock sur l'impact des organismes privés dans le système de santé en Angleterre sont mises en cause par les participants britanniques et, dans le cours du débat, sa version apocalyptique du déclin est contestée. Les dépenses de santé ont fortement augmenté au cours des huit dernières années, de nombreux hôpitaux ont été reconstruits et les listes d'attente pour les patients ont été réduites à tous les niveaux. Si Allyson Pollock a raison, s'interroge Hywel Jones, où sont les protestataires et les manifestations ? Joyce Quin relève que la satisfaction du public pour l'action du NHS s'est accrue au fur et à mesure que l'investissement public s'est accru. Elle évoque le ton plus chaleureux des correspondances qu'elle recevait alors qu'elle était membre de la Chambre des Communes : elle y avait noté un passage de la critique à l'éloge des soins dispensés.

Le dossier de la santé est-il trop spécifique pour en tirer des généralisations sur la réforme ? En posant la question, Michel Yahel, note d'un ton désabusé, que le déficit budgétaire dans les services publics peuvent être considérés comme une bonne manière de régler leur conduite. Plusieurs intervenants, dont Philippe Manière, en profitent pour demander comment, dans chacun des deux pays, l'accroissement des dépenses de santé semble avoir eu peu d'effet pour atténuer les inégalités face aux soins et à la longévité.

Les services publics de demain : que veulent les citoyens ?

Les usagers des services publics vont être moins passifs et plus enclins à faire entendre leurs voix, à exprimer plus de demandes, à chercher à influencer l'offre de services publics. Les professionnels, à leur tour, seront mis au défi. En Grande-Bretagne, les citoyens vont chez leur médecin après avoir fait leur propre diagnostic – il se peut qu'ils recherchent le dialogue plus que les prescriptions et peuvent même contester le diagnostic des professionnels de la santé. Aussi l'évaluation des performances devra-t-elle être plus accessible aux usagers, et pas seulement aux contrôleurs. Dans une simulation proposée par John Tizard du service public dans un avenir proche, les gestionnaires auront à répondre à ce public et à ses nouvelles revendications, alors que, dans le même temps, ils auront à faire face à des compressions budgétaires. Les gestionnaires habitués aux grands moyens devront faire plus avec moins.

Reprenant un thème évoqué aussi par Bob Black, John Tizard envisage l'idée que les organismes publics aient recours à des délégations de services. S'ils ne peuvent plus désormais fournir un service, la responsabilité peut en être transférée à une autre agence, à une société ou à un organisme du tiers secteur. L'Etat restera présent dans le contrat : à lui de fixer les objectifs à atteindre, de forcer les prestataires de rendre des comptes et de renégocier les contrats. L'Etat devient un super contrôleur qui s'assure que l'information passe bien et gère les marchés pour garantir la sécurité de l'offre. Les prestataires de services vont se trouver devant de nouvelles perspectives d'avenir. Au lieu d'être des organismes qui peuvent compter sur des recettes sur une base contractuelle, ils vont être responsables des résultats et amenés à prendre plus de risques. L'Etat est sous pression, comme le sont les collectivités locales, pour optimiser son budget dans un environnement élargi, et renonce à intervenir isolément dans des secteurs particuliers. Pareil schéma n'est pas, selon John Tizard, le futur désengagement de l'Etat, mais sa future transfiguration.

Pressions

Laurent Zylberberg se montre moins optimiste. Il reconnaît que l'Etat subit une énorme pression – ses moyens s'amenuisent en comparaison de ses tâches. Naguère le service public avait des valeurs, mais pas une valeur – en ce sens que personne ne se posait la question de son coût. La transparence de l'action de l'Etat s'est développée au fur et à mesure que le monde perdait ses illusions. L'Etat ne possède plus (aux yeux des citoyens) un pouvoir et des capacités magiques. Le passage du citoyen au client a écorné l'aura de l'Etat. Et même la guerre, qui fut longtemps la quintessence de la souveraineté de l'Etat, peut être privatisée : on l'a vu en Irak avec des opérations confiées par les Etats-Unis à des organismes privés. La définition même du service public prête de nos jours à confusion. Il fut un temps où les services publics se distinguaient par leur aspiration à l'égalité et à une certaine uniformité. Désormais, ils peuvent être porteurs d'inégalité. Laurent Zylberberg évoque, à ce sujet, la vitesse et le confort d'un voyage en TGV entre deux villes pour l'opposer aux conditions d'un trajet de 15 kilomètres en banlieue entre le centre de Paris et Clichy sous Bois.

Le débat se développe autour de ces thèmes. Alan Alexander se demande pourquoi la transfiguration décrite par John Tizard met si longtemps à se produire. En Grande-Bretagne, les organismes publics ont depuis assez longtemps eu recours à la sous-traitance et pourtant la capacité à lancer des offres n'a pas été beaucoup développée. On s'est peut-être trop concentré sur la réduction des coûts en ignorant toutes les perspectives ouvertes par le recours à l'offre de marché. En écho au pessimisme de Laurent Zylberberg, des participants se sont demandés comment on pouvait atténuer les pressions commerciales et trouver une « sécurité » dans l'idée de service public. Même les organisations du tiers secteur (comme les ONG) s'engagent dans la concurrence et fragmentent les prestations de services.

Prise de conscience stratégique

Duncan Hiscock se demande si les professionnels du service public pourraient être formés à être plus réactifs. Nicolas Tenzer déclare trouver plus de conscience stratégique en Grande-Bretagne et s'inquiète qu'en France, autant par hasard qu'à dessein, les institutions où l'on peut trouver une réflexion stratégique ou internationale sont démantelées. Il fait référence au Commissariat général au Plan. La révision générale des politiques publiques est définie par un besoin de réduire les coûts. Une des préoccupations de Nicolas Tenzer est que l'espace laissé à la réflexion sur les normes des services publics – par exemple le nombre souhaitable de policiers ou de logements sociaux – ne soit pas trop réduit. Les attentes que les citoyens ont du gouvernement restent vastes, même s'ils sont désenchantés. L'Etat est de moins en moins important dans la définition des fonctions publiques. Cette tâche est assurée par les « think tanks » et les universités, mais la France n'a jamais été capable de faire travailler ensemble ses décideurs.

Noël de Saint-Pulgent déplore qu'on ait perdu l'expertise propre au Commissariat au Plan et à son environnement. La France a trop peu de moyens d'évaluer l'opinion de ses citoyens. Il défend la RGPP qui, à ses yeux, est une entreprise à long terme et qui est sensible au fossé séparant le plus long terme de ce qui peut être mené à bien dans la durée plus courte des politiciens en place.

Hywel Jones parle de la récente « révolution » observée dans les activités du tiers secteur et souligne vigoureusement que les organisations de bénévoles doivent être consultées sur les prestations de services. Jean de Kervasdoué note que le montant des traitements des fonctionnaires compte beaucoup ainsi que les conséquences qu'a la privatisation sur les rémunérations dans la vie publique. Les jeunes générations seront-elles attirées par les carrières dans la fonction publique ? Jean-Yves Audouin déclare que la mise à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires donne une occasion exceptionnelle d'injecter du sang nouveau et de soutenir l'innovation.

Il ne faut pas sous estimer l'ampleur du changement qui s'est produit récemment. En 1980, la France était extrêmement centralisée, dit Edouard Philippe ; désormais, elle est extrêmement décentralisée. A l'époque, le prix de la baguette était décidé par le gouvernement, ce qui est inimaginable de nos jours. Mais à l'aune des réformes entreprises, il déclare que les problèmes auxquels la France doit faire face aujourd'hui ne doivent pas être sous estimés : la santé, la cohésion sociale, ...

Conclusions

Des citoyens ambivalents

Tout au long du Colloque, on n'a cessé de dire que tant en France qu'en Grande-Bretagne l'état d'esprit des citoyens sur la « réforme » était partagé. Les Français sont décrits comme attachés au rôle et à la place de l'Etat, même s'ils ne cessent de le critiquer. Du côté britannique, les attitudes tendent à se former autour des résultats et les citoyens sont apparemment indifférents aux dispositions administratives. Les Britanniques sont plus affirmatifs et se conduisent en clients dans leurs rapports avec les pouvoirs publics et pourtant dans aucun des deux pays on n'a pu discerner un enthousiasme derrière la réforme.

Manque de comparaison

Pourquoi l'exemple britannique est-il si rarement une référence dans les réflexions et les préoccupations des responsables français ? se sont interrogés certains intervenants. Mais on aurait pu retourner le compliment aux Britanniques. L'organisation des services publics dans les deux pays a été menée avec peu de références à ce qui se fait ailleurs. Et même, à l'intérieur de la Grande-Bretagne, l'expérience différente de l'Ecosse n'a pas été reprise en Angleterre. Jean-Yves Audouin souligne que les Français sont plus intéressés par les structures et l'organisation et les Britanniques par la gestion, l'audit et l'évaluation.

La récession

A la question d'Alan Alexander de savoir si la récession rendrait la réforme des services publics plus probable, la réponse est non. La récession ne devrait pas avoir de conséquences sur le programme de la réforme plus axé sur des pressions en matière de financements et de besoins sociaux à long terme (le vieillissement, par exemple). Et pourtant la récession est un stimulant intellectuel et suscite déjà le débat.

L'Europe

Les participants français ont le sentiment plus que leurs homologues britanniques que l'Union européenne peut être un acteur dans les questions portant sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat – la Commission est en faveur de la libéralisation et de l'ouverture à la concurrence. Elle a démantelé les monopoles et somme la France de privatiser même si le service public à la française s'est montré capable de retarder ses réponses à Bruxelles.

Résistance au changement

C'est en France qu'on a cru percevoir les plus forts obstacles à la réforme. Des emplois de fonctionnaires ont été supprimés tandis que, dans le même temps, les effectifs des services de santé et des collectivités locales augmentaient.

Et demain ?

Comment les sociétés définissent-elles les services publics dont l'Etat doit se désengager et ceux qu'il doit assurer directement ? Une des réponses implicites est le tâtonnement et le jeu politique et quasiment jamais, même dans la France rationnelle, le recours à des délibérations formelles ou à des conférences. Aucun signe ne montre que la récession porte atteinte à la conviction sous-jacente que l'Etat doit fournir les services publics ou que son rôle doit être élargi. Les gouvernements actuels, de part et d'autre de la Manche, s'intéressent à la structure familiale, la jeunesse, la culture, la longévité, etc. Le public veut un certain niveau d'assistance et exige le soutien de l'Etat aux handicapés, aux personnes âgées, aux exclus sociaux, aux migrants et (pour reprendre les termes de Jean-Yves Audouin) aux défavorisés de toute sorte. L'exigence de l'intervention de l'Etat est forte – au point d'égaliser celle de la Suède, a-t-on fait remarquer. Mais comment payer ? Jean-Yves Audouin suggère qu'à la demande toujours présente de recevoir « plus », l'Etat doit répondre : « Nous ferons ce qui est raisonnable ».

SYNTHESE DES DEBATS

Le sujet s'imposait d'évidence. Les exposés d'aujourd'hui ont confirmé son actualité. Le débat nourri, qui nous fait dépasser l'horaire, a établi que les services publics sont partout.

Nous les avons cernés dans leurs diversités, avec leurs classements, leurs typologies, y compris dans leur dimension territoriale et dans leur évolution historique, du canal du Midi de Riquet aux concessions de tramways du XIXème siècle jusqu'aux nouveaux services publics qui couvrent des domaines naguère insoupçonnés : l'accès au haut débit, la formation tout au long de la vie, les aides aux personnes âgées dépendantes...

Nous avons compris également qu'ils avaient évolué dans leurs finalités : couvrant à l'origine des besoins immédiats de transports, d'énergie... ils tendent aujourd'hui à la satisfaction de besoins de demain : la formation des jeunes, la recherche, l'innovation... Toutes les formes de services publics sont affectées de nos jours par d'indispensables et inéluctables adaptations, même ceux relevant du régalién. Ne parle-t-on pas de « co-production de sécurité » associant les entreprises de vigiles privés ou de télésurveillance aux fonctionnaires de police ?

Si la distinction faite entre « prestation de service » et simple « sous-traitance » a été à juste titre rappelée, bien des nuances doivent être apportées, en raison précisément de la diversité des dits services. Les concessions actuelles reprenant les bases d'origine mais les adaptant, les multiples contractualisations avec les collectivités territoriales et les formes variées de partenariats les plus ouverts avec les opérateurs, y compris les moins structurés comme certaines associations, caractérisent nos services publics de 2008.

L'illustration pratique du Service public (Service national) de Santé, exposée en début d'après-midi, a conduit à s'interroger sur la spécificité du secteur mais, au-delà de la réponse, à illustrer concrètement les développements de la matinée.

Malgré de fortes analogies dans les approches du sujet et de la réalité des problèmes, en dépit de l'effort soutenu et reconnu de compréhension réciproque que j'ai apprécié, avec vous, on doit à la vérité de relever quelques différences ou plutôt quelques caractéristiques propres à la France ou à la Grande-Bretagne.

Les services publics restent en France un élément majeur de l'organisation sociale. L'expression de « mystique de l'Etat et des services publics » a été utilisée, de même que celle de « gestion publique, par définition vertueuse ». En outre, en France, tout service tend à être plus ou moins rapidement qualifié de « service public » : du

reste, le boulanger ou le médecin d'une commune rurale, cités ce matin, ne remplissent-ils pas des missions de service public ?

La question de la dévolution ou de la décentralisation – surtout dans ce Parlement écossais qui nous accueille - n'a pas été abordée de la même manière dans nos deux pays. En Ecosse, tout s'est réalisé sur une période relativement brève de quelques années (du référendum de 1977 au Scotland Act de 1998), alors que la décentralisation à la française, décrite ce matin lors de première intervention, s'est jouée sur cinquante ans, marquée par les étapes 1982-1985 puis 1992-1994, enfin 2004 : Elle avait commencé en réalité dans les années soixante, avec la mise en place progressive des Régions.

Une autre différence est plus subjective. Nos collègues britanniques abordent le sujet sous l'angle de l'analyse et de réflexion, laissant entendre qu'en définissant une ou plusieurs stratégies, ils paraissent être à même de pouvoir piloter ou conduire les réformes. Les Français semblent davantage les subir. Une explication donnée, lors la discussion, serait que cette réflexion se ferait trop dans notre pays en vase clos. La question reste ouverte.

L'urgence de la réforme ? Il paraît préférable de proposer de parler d'acuité d'une « réforme permanente et continue ». Pourquoi ?

Les causes sont nombreuses. Le charge excessive, au regard des possibilités des contributions nationales des dépenses publiques et la croissance du coût des services publics, imposent réflexion puis réforme, d'autant qu'aujourd'hui les services publics ne s'exécutent plus à l'intérieur de leurs frontières. Les groupements d'entreprises traitant l'eau et l'assainissement, comme celui¹ présent avec nous ce jour à Edimbourg, sont de dimension mondiale. Les opérateurs nationaux, publics ou privés, tels Electricité de France (EDF) ou France Télécom, traversent désormais la Manche. L'Union européenne est là également avec tout le discours sur la libéralisation et sur l'ouverture à la concurrence du secteur marchand. L'Europe apporte en la matière des directives ainsi que plusieurs et même nombreuses autorités régulatrices. Même si « le service public à la française » s'est ingénié à retarder l'intervention du « bourreau », en quémandant des délais pour les transpositions, le cadre européen conduit désormais à casser les derniers monopoles et à multiplier les appels d'offres : Nous nous y conformons.

La libre circulation rend inévitable les comparaisons entre les services rendus. Tous connaissent dans les hebdomadaires « news », les classements entre hôpitaux, grandes écoles préparatoires ou villes les mieux équipées, où il est le mieux vivre (pour notamment, les services qu'elles offrent à leurs habitants).

L'évolution de la société affecte directement le paysage des services publics : le souci de libéralisation et de dé-reglementation conduit au paradoxe suivant : alors qu'on s'interroge sur la légitimité, au regard des dispositions européennes, du

¹ Veolia.

numerus clausus pour l'installation des pharmacies en France, on recherche actuellement un dispositif qui permettrait une meilleure répartition des médecins sur le territoire national alors qu'ils se concentrent dans les grandes agglomérations et dans le Sud.

Mais surtout nos concitoyens réclament « toujours plus », souvent il est vrai pour répondre à des données objectives de leurs besoins : modification des structures familiales , allongement de la durée de vie, place privilégiée aux jeunes... Dès lors, est transféré aux autorités publiques le soin d'organiser leur vie, sous tous ses aspects, jusqu'aux loisirs, jusqu'à la culture... Nos concitoyens se placent en position d'assistés, ce qui serait logique pour les nombreux publics en situation de difficulté qui ont besoin de services : handicapés, personnes âgées dépendantes, illettrés, personnes en situation d'exclusion, immigrants, victimes de toute sorte...

Ce type de services publics s'est multiplié depuis plus de trente ans : nous avons désormais en France un service d'appui aux droits des femmes.

La proximité a engendré des niveaux d'organisation des services publics et surtout – il faut le dire – souvent compliqué l'organisation : elle n'est pas en soi critiquable car elle a permis de répondre aux besoins émergents. Mais auparavant, pendant près de 40 ans, l'Etat (du moins l'Etat français) avait su utiliser fortement la formule de ses « démembrements », en confiant à des formes diversifiées d'opérateurs de service public (sociétés nationales, établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux, sociétés d'économie mixte, organismes paritaires - dans les domaines de la sécurité sociale, de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'assurance chômage - associations²...).

Sans déterminer qui ou quoi ont déterminé le changement, il convient dès lors d'examiner quels sont aujourd'hui les résistances, les blocages, le poids des droits dits acquis, les freins et les contraintes ?

D'abord les idéologies : en France du moins, la mise en cause du service public, sans même réfléchir à ce qu'il représente, peut engendrer des émeutes ou du moins de fortes contestations : sur de tels sujets, on est sur un vrai problème de société et d'organisation de l'Etat.

La mise à disposition des services publics serait freinée par le manque de moyens (cf. le discours syndical quotidien). S'il fonctionne mal, c'est qu'il n'y aurait pas assez de moyens : ce qui n'a pas été dit pendant le présent colloque, c'est qu'il y a en France plus d'un million de fonctionnaires de l'Education nationale alors que le nombre d'élèves diminue. A cet égard, le débat n'a pas apporté beaucoup d'éléments nouveaux autres que ceux connus.

Et pourquoi pas l'Etat lui-même ne conduirait-il pas le changement ? Sur l'exemple des transports, il a été dit qu'il n'était pas AOT, c'est dire puissance organisatrice à la différence des autorités territoriales ? Ne voit-on pas à ce jour dans les administrations françaises concernées par la décentralisation, les ministères jouer un

² Entre un million et un demi de salariés en France.

rôle de plus en plus actif sur des domaines de compétences qui ont été largement transférés (beaucoup d'exemples dans le domaine social).

Il a toutefois eu le mérite de souligner avec force la nouvelle diversité des partenaires : contribuable, patient, malade, consommateur, client... ; notre usager du service public passera de plus en plus d'un rôle passif à une relative activité. Sans en être à la « vengeance du peuple », sans doute prématurément évoquée, il est vrai qu'il y a lieu d'étudier et d'approfondir la relation entre l'usager et son opérateur.

Il y a cinquante ans, la question du service public se limitait aux relations entre le concessionnaire et le concédant. Nous sommes aujourd'hui dans un ménage à trois.

Apparaissent, de plus en plus, de nouvelles formules, comme par exemple celles des partenariats publics privés (PPP), dont il fut question, en relevant leur origine britannique.

Mais la question phare qui s'est imposée lors de nos débats, de mon point de vue, est celle-ci : quel est aujourd'hui sur un tel sujet le rôle de l'Etat ? De quoi l'Etat ou l'autorité publique doit-il être le garant ?

Protéger (nos collègues Britanniques ont eu l'honnêteté de reconnaître les récents disfonctionnements de leurs services de protection de l'enfance) et sans doute aussi prospecter les nouveaux besoins : quels sont par exemple les services publics à assurer dans les nouveaux domaines du développement durable ?

Assurer, qu'elles soient nationales ou européennes, les normes (sécurité alimentaire...) et les règles du jeu (contrôle des produits importés sauvages : jouets...).

Intervenir, au besoin par la péréquation, par exemple tarifaire, pour assurer un service égal pour toutes les catégories d'usagers quelle que soit leur situation sur le territoire, même dans des communes isolées de montagne. Le monde rural y est autant attentif que les milieux urbanisés, avec pour ces derniers les équilibres entre centre-ville et périphéries urbaines. Le traitement devient vite discriminatoire, par exemple avec le renforcement de moyens scolaires dans les quartiers difficiles (exemple type de discrimination positive). La couverture en haut débit, encore incomplète, est évidemment contestée par ceux qui ne peuvent en bénéficier. De même pour la desserte des îles, des règles de services publics, comme la continuité territoriale, ont du être imposées.

A cet égard, ces situations ont pendant longtemps justifié des positions de monopole, dans certains secteurs, peu compatibles avec le libre accès à la concurrence, l'ouverture des marchés publics et la recherche de gestions plus libres se rapprochant de celles du privé.

Garantir la sécurité juridique du fonctionnement du service : on met actuellement en avant les autorités indépendantes, dites de régulation, qui se multiplient. Leurs statuts d'agence, terme généralisé en Grande-Bretagne, plus récemment en

France. Est-ce la panacée ? Le débat de ce jour n'a pas permis de le déterminer. Il a seulement été relevé que les dites autorités avaient davantage propension à s'intéresser aux nouveaux entrants.

Il convient aussi de s'interroger sur les qualités ou les qualifications de « l'agent principal » chargé du service public. Nous devons reconnaître que l'approche de nos collègues est à cet égard très pragmatique.

Il est apparu que si l'Etat doit veiller à ce que le service public soit assuré, il n'a pas nécessairement à la gérer ni même nécessairement à définir sa politique.

Du reste même en France où on pourrait croire que l'Etat est omniprésent, la politique des entreprises nationales est bien définie dans l'entreprise plus que dans les ministères techniques dits de tutelle. Pour autant, il n'y a pas systématiquement un dessaisissement progressif : dans le domaine de la santé, la création des Agences régionales d'hospitalisation en 1996 et aujourd'hui celle des Agences régionales de santé peuvent être considérées comme une reprise en main, le seul financement pas la Sécurité sociale n'assurant pas suffisamment la régulation.

La difficulté, soulignée dans les exposés sur les dispositifs en Grande-Bretagne, où cette démarche est a priori plus avancée qu'en France, est l'évaluation de la performance et la détermination de critères (exemple en matière de soins). Une explication, entre autres, a été citée, portant sur « l'intimité » entre contrôleur et contrôlé (les grands corps de l'Etat). La faible appétence de l'administration mais aussi des élus, pour l'évaluation qui n'intervient que récemment dans notre pays, serait sans doute à souligner également.

Une différence dans les tonalités des deux séries d'exposés : pour les Français, les interventions ont plutôt porté sur les structures et les organisations, ainsi que sur le périmètre ; les Britanniques se sont davantage attachés à la réflexion sur les modes de gestion, les problèmes de gouvernance et les méthodes d'audit et d'évaluation.

Tous ont relevé l'importance des formules nouvelles, voire novatrices de direction et de gestion des services publics ainsi que les grandes variétés de réponses aux besoins –évolutifs - à satisfaire.

Quels seront les services publics de demain ? Les positions cet après-midi ont été plus contrastées. Tout faire : la Suède en est revenue. Ne rien faire dans certains secteurs (Etats-Unis) : les dégâts apparaissent. L'Etat ne peut et ne doit pas tout gérer. Il y a une question de moyens et de financements. Il y a la prise en compte de l'expression des besoins et des demandes. Au « toujours plus », il convient d'apporter une réponse « raisonnable ».

C'est facile à dire et plus complexe lorsqu'on est confronté au besoin de réforme et d'adaptation des services publics. Toute réforme a un coût immédiat : les économies n'apparaissent que cinq à dix ans après. La crise financière actuelle n'arrangera rien. De plus, on se situe dans un monde de compétitivité, certain allant jusqu'à dire qu'il faut

raisonner en termes de position des deux grandes métropoles européennes (Londres et Paris) face au reste du monde et à souligner que nos seuls atouts sont la recherche et l'innovation.

A l'opposé, la recherche d'un service public plus « confiant » est apparue une piste de réflexion qui ramenait à la démarche initiale : quel besoin ? dans quel cadre le satisfaire ? qui doit en être le garant ? comment le financer ? Quel mode de gestion ? Quelles assurances en matière de contrôle ? Quelle mesure de la performance ? Quels moyens d'évaluation ?...

Nous aurions pu nous réunir encore demain pour tenter d'y répondre.

Jean-Yves AUDOUIN
Préfet honoraire
Ancien Conseiller maître
en service extraordinaire à la Cour des comptes

ORDRE DU JOUR

9 h 00 - ACCUEIL

9 h 15 – OUVERTURE DES TRAVAUX

9h30 – **LES REALITES ET LES PERSPECTIVES : OU EN EST-ON ACTUELLEMENT EN FRANCE ET EN GRANDE BRETAGNE ?**

Intervenants : Josseline de Clausade et Robert Black

- Les clichés à revisiter : l'omniprésence de l'Etat en France, la « libéralisation » sans limites en Grande-Bretagne
- Pourquoi l'urgence d'une réforme s'impose-t-elle aujourd'hui d'une façon plus pressante ? Quels en sont les avantages attendus ? La réforme permet-elle de diminuer les dépenses publiques et les impôts, et d'offrir de meilleurs services ? Y a-t-il un lien entre l'importance du secteur public et la croissance ?
- Quelles sont les orientations de la réforme de la gestion publique ? Décentralisation / Devolution ? La révision générale des politiques publiques (RGPP) en France et l'exemple britannique (évolutions du New Labour)
- A quelles contraintes (garantie d'égalité et de solidarité) et résistances (syndicats, lourdeurs du système, droits acquis, tradition) se heurte-t-on ? Quels sont les moyens mis en œuvre pour les surmonter ?

Discussion générale

11h15 – **LA REFORME DES SERVICES PUBLICS ET LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT : JUSQU'OU PEUT-ON ALLER ? Y A-T-IL DES FORMULES NOUVELLES, VOIRE NOVATRICES ?**

Intervenants : Gary Sturgess et Yves Cousquer

_ Evaluation des privatisations en France et en Grande-Bretagne (cf. chemins de fer, transports aériens, poste, télécommunications, énergie ...) et du recours à des techniques et procédures nouvelles (cf. les délégations de services publics, les partenariats public-privé (PPP), les autoroutes, ...)

- Les conséquences de cette situation sur les modalités du contrôle par l'Etat de ses opérateurs de services publics (régulation, autorités indépendantes, enquête, médiation, audit, évaluation)
- Quels services publics doivent rester de la responsabilité directe de l'Etat ? L'évolution des principes du service public face aux nouvelles exigences (rentabilité, partage des coûts, ...) et le recours à l'emploi privé pour assurer les services publics.

12 h 30 – DEJEUNER

Intervention de Philippe Manière, suivie de questions

14 h 15 – ETUDE DE CAS : LA SANTE – LA REFORME DES SERVICES PUBLICS EN PRATIQUE.

Intervenants : Jean de Kervasdoué et Allyson Pollok

15 h 15 – LES SERVICES PUBLICS DE DEMAIN. QUELLES VALEURS ET QUELLES ATTENTES ?

Intervenants : John Tizard et Laurent Zylberberg

- Quelles sont les missions des services publics et comment doivent-elles être exercées aujourd'hui?
- Les axes des réformes engagées et en cours dans l'administration et les services publics : décentralisation, déconcentration de contractualisation et partenariats entre différentes collectivités, voire avec les entreprises publiques privées ou semi privées, gestionnaires de services publics.
- Comment assurer des services publics de qualité, présents sur tout le territoire, aussi bien adaptés aux territoires ruraux en voie de désertification qu'aux concentrations urbaines et aux périphéries très peuplées des centres-villes ?
- Les citoyens face à une éventuelle réduction de la place des autorités publiques dans l'organisation et l'exécution du service public. Quels prix sont-ils prêts à payer en terme de participation, de volontariat et de bénévolat ?
- Que deviendrait la responsabilité des politiques si l'Etat se désengageait de la gestion directe des services publics ?

Discussion générale

16 h 30 – SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Intervenant : Jean-Yves Audouin

16 h 45 – CONCLUSION

17 h 00 – CLÔTURE DU COLLOQUE

LISTE DES PARTICIPANTS FRANCAIS

Coprésident :

Jean GUÉGUINOU

Ambassadeur de France

Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Laurent ALBERTI

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Direction de la Coopération européenne

Jean-Yves AUDOUIN

Préfet honoraire

Ancien Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes

Sylvie BLUMENKRANTZ

Sous-directrice de la Section française du Conseil franco-britannique

Hervé BOUCHÉ

Consul général de France à Edimbourg

Josseline de CLAUSADE

Conseiller d'Etat

Rapporteur général de la Commission pour la libération de la croissance (Jacques Attali)

Directeur de la Formation à AREVA

Yves COUSQUER

Ingénieur général des ponts et chaussées

Président d'honneur de La Poste et d'Aéroports de Paris

Françoise DREYFUS

Professeur à la Sorbonne

Jean-Pierre DUPORT

Préfet honoraire

Conseiller d'Etat en service extraordinaire

Ancien Président de Réseaux ferrés de France (RFF)

Jean-Pierre GHUYSEN

Inspecteur général de l'équipement

Ancien Directeur à Air France et à Aéroports de Paris

Ancien Président de la Commission intergouvernementale franco-britannique au Tunnel sous la Manche

Jean de KERVASDOUÉ

Professeur titulaire de la chaire « Economie et gestion des services de santé »

Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

Ancien Directeur des hôpitaux au Ministère de la Santé

Philippe MANIERE
Directeur général de l'Institut Montaigne

Edouard PHILIPPE
Conseiller régional de Haute-Normandie
Adjoint au Maire du Havre

Gérard ROUBICHOU
Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Noël de SAINT PULGENT
Inspecteur général des finances
Président de la mission d'appui des contrats de partenariat public-privé (PPP)

Gilles SAVARY
Député européen

Nicolas TENZER
Président du CERAP (Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique)

Jean-Claude TRIBOLET
Conseiller de presse
Ambassade de France à Londres

Noëlle URI
Economiste

Thierry WALRAFEN
Inspecteur général des finances
Trésorier de la Section française du Conseil franco-britannique

Michel YAHIEL
Directeur général des ressources humaines de la Ville de Paris

Laurent ZYLBERBERG
Directeur des relations sociales Groupe
France Télécom

LISTE DES PARTICIPANTS BRITANNIQUES

Coprésident :

Professor Alan ALEXANDER

Commissioner on the Accounts Commission for Scotland (02-08) Member of the Economic and Social Research Council, former Chair, Scottish Water

Michael BUTCHER

Legal Director and Company Secretary, Veolia Water UK PLC and Former President of the Franco-British Lawyers Society

Robert BLACK

Auditor General for Scotland

Susan DEACON

Professor of Social Change, Queen Margaret University

Patrick DIAMOND

Director of Policy and Strategy, Commission for Equality and Human Rights

Nigel EARNSHAW

General Manager for Scotland
Veolia Water Outsourcing Ltd

Catherine FIESCHI

Director, Counterpoint,
Visiting Scholar at St Antonys College, Oxford

Duncan HISCOCK

Senior Research Fellow, IPPR North

Hywel JONES

Director of the Network of European Foundations (NEF)

Ann KENRICK

Secretary-General, Franco-British Council

Bertrand MASURE

Deputy General Manager
Veolia Water Outsourcing Ltd

Alasdair MORGAN

SNP MSP for the South of Scotland
Deputy Presiding Officer, Scottish Parliament

John NOULTON

Treasurer, Franco-British Council,
Former Director of Public Affairs, Eurotunnel

Allyson POLLOCK

Professor of International Public Health Policy, University of Edinburgh

Lord PROSSER

Former Senator, College of Justice in Scotland

Former Trustee, Franco-British Council

Rt Hon Baroness QUIN

Chair, Franco-British Council

Former Minister for Europe

Giovanni SPINELLA

Assistant to Secretary-General

Franco-British Council

Dr Adam STEINHOUSE

Head of School of European Studies, National School of Government

Gary STURGESS

Director, Serco Institute

John TIZARD

Director, Centre for Public Service Partnerships, University of Birmingham

David WALKER

MD of Communication and Public Reporting, Audit Commission

Aif YOUNG

The Herald

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Il a pour vocation de renforcer les liens entre les deux pays en favorisant le dialogue entre des personnalités politiques, des hauts fonctionnaires, des économistes, des chercheurs et des journalistes dans des domaines aussi variés que l'économie, l'environnement, la défense ou la culture.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE
Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris

Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87

Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr

Site : www.conseilfrancobritannique.info