Composition : « Doit-on tout attendre du service public ? »

Au soir du second tour des élections municipales, plusieurs maires ont exposé leur perception des administrés. De plus en plus, semble-t-il, les citoyens se muent en consommateurs du service public. Peut-être les citoyens tendent-ils à s'éloigner des préceptes définis par Platon dans « La République, livre II, la Cité » qui prétend que les citoyens fondent la Cité car ils savent qu'ils ne se suffisent pas à eux-mêmes et que la division du travail répond au besoin.

Le service public est une notion familière qui peut apparaître assez abstraite. Tout d'abord, notons qu'il est constitué de 5,2 millions de fonctionnaires. Sur un total de plus de 20 millions d'actifs il faut tout de même observer que chaque cellule familiale pourrait compter en son sein un représentant du service public. Le rôle du service public, financé par le consentement à l'impôt des citoyens, consiste à répondre aux besoins des citoyens. Lorsqu'un besoin est identifié, les citoyens sont en droit d'attendre ce service public. A contrario, quand ce besoin s'éteint, l'administration peut y mettre fin par décision unilatérale.

En conservant le prisme sur les élections municipales, le constat du besoin semble faire consensus sur le territoire national. Les citoyens aspireraient à des services publics qui offrent de la sécurité, de la proximité, de la simplification et qui augmentent leur pouvoir d'achat. Cependant, le respect du service public et de ses représentants ne semble pas réciproque à la lumière des agressions des élus.

Dans une société qui tendrait à se fragmenter, où les oppositions se renforceraient, le service public doit-il répondre à toutes les attentes ? Faut-il envisager la modification de ses missions et dans quelle mesure cette évolution est-elle compatible avec les contraintes notamment financières ?

Dès lors, on ne peut prétendre tout attendre du service public qu'à condition de définir ce qu'il représente et quelles sont les missions qui lui ont été confiées (I), avant d'envisager une société entière en évolution qui prend part à la réponse du service public pour mieux renforcer son action (II).

I. On ne peut prétendre tout attendre du service public qu'à condition de définir ce qu'il représente et quelles sont les missions qui lui ont été confiées…

A. Un service public conçu pour répondre à l'intérêt général

1. Un service public qui prend ses racines dans la Révolution

Le pouvoir, concentré dans un système monarchique, a été transformé pour qu'il soit exercé par le peuple. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789 définit la redistribution des rôles. Le préfet représente l'Etat central mais une amorce de l'autonomie locale émerge avec des responsabilités communales des municipalités. Plusieurs ajustements ont été opérés pour aboutir à la pyramide de Kelsen dont l'élément central est la Constitution du 4 octobre 1958, largement inspirée par Michel Debré. Les institutions et leur fonctionnement y sont décrits et relèvent tous les outils de la démocratie. La séparation des pouvoirs y est lisible, telle que Montesquieu l'exprimait déjà en 1748 dans « De l'esprit des

lois ». Il apparaît de manière évidente que le citoyen consent à une restriction des libertés en échange de sa sécurité, telle que le proposaient à la fois Thomas Hobbes dans « le pacte social » en 1651 et Jean-Jacques Rousseau en 1762 dans « Du contrat social ».

2. Le service public se structure et se codifie

Le service public, pour répondre aux besoins des citoyens, se structure et se codifie. Les missions et les moyens sont définis notamment avec les lois dites « Le Pors » de 1983, 1984 et 1986 qui sont fondatrices des trois fonctions publiques. Le volet suivant consiste à codifier le service public pour que le citoyen puisse mieux s'approprier son périmètre. Si « nul n'est censé ignorer la loi » selon la formule consacrée, la rédaction du Code général des collectivités territoriales (CGCT), puis les différents codes (CSP, CPP, CSI…) jusqu'au Code général de la fonction publique (CGFP) de mars 2022 apportent une meilleure lisibilité. Ainsi, le citoyen peut y découvrir les droits, devoirs et protections (L111-1 et s. ; L121-1 et s. ; L131-1 et s.).

L'organisation du service public s'est rapprochée du citoyen à partir des actes de décentralisation dès 1982, par les lois Defferre puis en 2002 la loi démocratie de proximité, sans être exhaustif. Voici qui symbolise la volonté du législateur de développer des services publics en réponse aux attentes des citoyens et sa capacité à les faire évoluer. A ce titre, pour prendre en compte la diversité des territoires, la loi « déconcentration, décentralisation, différenciation et simplification », dite « 3DS », illustre cette adaptation constante.

3. Le service public dispose de moyens financiers

Le financement principal du service public réside dans le consentement à l'impôt des citoyens. Les représentants du peuple, tels que l'énonce la Constitution définissent les prélèvements nécessaires pour financer le service public.

Les députés, représentants les populations et les sénateurs, représentants les collectivités, vont voter le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et le projet de loi de finances (PLF) pour mettre en œuvre le projet politique. Le Gouvernement va défendre les projets en principe présentés aux citoyens lors des suffrages. Dans un but de simplification et de pilotages pluriannuels, la loi organique des lois de finances (LOLF) a été adoptée en 2001.

B. Un service public codifié mais en constante évolution face aux attentes

1. Le service public doit rendre des comptes pour ses responsabilités

Le service public a été reconnu coupable et responsable de ses actes. Le Tribunal des conflits a reconnu dès 1873 tout d'abord sa responsabilité et la responsabilité de ses agents pour les torts qu'ils produiraient (TC 1873 Blanco). Ensuite, le service public a reconnu la liberté du citoyen en

énonçant, avec l'arrêt Baldy (TC) en 1917 « la liberté est la règle, la restriction est l'exception ».

Ces exemples illustrent la capacité du service public à se transformer pour répondre aux attentes des citoyens. Qu'il s'agisse du Tribunal des conflits, du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel, les institutions du service public s'inscrivent dans l'écoute et l'adaptation au regard des attentes des citoyens, facultés permises par la séparation des pouvoirs notamment.

2. Le service public est à l'écoute des citoyens

Le Conseil d'Etat est attentif au respect de la sécurité, la salubrité et la tranquillité, de même que le Conseil constitutionnel depuis son installation par la Constitution de 1958. A ces trois composantes s'est ajoutée la dignité, après le jugement rendu pour valider un arrêté pris par un maire, pour interdire le « lancé de nains », nonobstant l'accord de celui-ci. Il en est de même avec la sensibilité du public lors de projections, à la morale en décalage avec la société, au siècle dernier, au « Lutétia », dans un cinéma d'Aix-en-Provence.

De même, les institutions sont à l'écoute pour adapter le service public à l'aide du référendum, articles 11 et 89 de la Constitution. Avec un bémol pour ce qui concerne le Traité de Maastricht, rejeté par référendum et qui est tout de même appliqué.

3. Le service public qui s'adapte à son environnement

Devant la mutation économique et sociétale, le service public s'adapte. La création du service public industriel et commercial, d'une part et du service public administratif (SPIC et SPA), d'autre part, démontre que l'on peut attendre du service public qu'il s'adapte à son environnement en mutation. L'arsenal des combinaisons s'est enrichi pour améliorer le partenariat du service public avec les acteurs privés, à l'exemple des délégations de service public, des groupements d'intérêt public (GIP) et autres formules.

Il semble donc possible à la fois de demander au service public tout ce pour quoi il a été conçu, tout en ayant de bonnes perspectives d'adaptabilité telles qu'énoncées par les Trois lois de Rolland dont notamment cette mutabilité, pour rester en phase avec l'évolution de l'environnement. Pour autant, puisque la société évolue, le service public pourrait s'attendre à une contribution réciproque des citoyens.

II. … avant d'envisager une société en évolution qui prend elle-même activement part à la réponse du service public pour mieux renforcer son action et étendre ce que l'on peut en attendre

A. Le service public dans une société en évolution qui traverse des crises

1. La crise démocratique ou de représentativité

Le totalitarisme se définit par la formule suivante : « tout pour l'Etat, tout dans l'Etat, rien hors de l'Etat ». Dans une démocratie qui a inscrit à l'article premier de sa Constitution « Liberté, égalité, fraternité » il semble y avoir peu de raisons de craindre un totalitarisme. Pour autant, le vote aux élections européennes a conduit le président de la République à dissoudre l'Assemblée nationale le 9 juin 2024. Des slogans tels que « tout le programme, rien que le programme », peuvent interroger sur la capacité des représentants des citoyens à faire consensus pour l'intérêt général. L'article 4 de la DDHC dispose que la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres, ce qui suppose un respect du cadre et non de la « loi du plus fort » énoncée par Calliclès au Ve siècle avant JC. Pour que le citoyen puisse tout attendre du service public, il faut que celui-ci réponde à l'intérêt général et non à des intérêts particuliers d'une fraction de la population.

C'est ainsi que la Constitution protège cette volonté générale avec une utilisation parfois modernisée au service justement du fonctionnement du service public. Ainsi, le Premier ministre Sébastien Lecornu a annoncé qu'il n'activerait pas l'article 49 alinéa 3 et a obtenu un consensus pour l'adoption du PLFSS. Si, comme le précisait Machiavel dans « Le Prince » en 1532, il vaut mieux être craint qu'aimé, pour le fonctionnement du service public non entravé par l'absence de budget il vaut mieux le consensus.

2. Le service public renouvelle son dialogue

Si l'on est en droit de tout attendre du service public, tel qu'énoncé précédemment, il est essentiel que le service public fonctionne. En effet, une caractéristique du service public, vu par d'autres pays et relayé par les médias tel que « The Times » ou « Die Welt », est le risque d'une grève.

Pour limiter le risque d'interruption du service public que le citoyen est en droit d'attendre, plusieurs mesures ont été prises pour imposer un service minimum là où le droit de grève peut s'exercer (transport, crèche et d'autres). Mais une mesure importante réside dans la loi du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique. Cette loi restaure le dialogue avec les organisations représentatives du personnel en créant des rencontres de dialogue social et en instaurant des comités sociaux (territoriaux ou d'administration) et leurs formations spécialisées. Ces organes de dialogue peuvent devenir des instances pour éviter des blocages et limiter l'éclosion de collectifs non contrôlés.

3. Le service public en adaptation face aux contraintes extérieures

L'invasion de l'Ukraine en 2014 puis 2022, celle d'Israël en 2023, l'enlèvement du président régulièrement élu Nicolás Maduro par les Etats-Unis et le conflit en Iran avec une capacité de ce pays de cibler le territoire français métropolitain impose une adaptation.

Depuis l'augmentation des conflits, le service public est la cible d'attaques cyber pour des domaines que peu imaginaient, les hôpitaux, les SDIS, sans

être exhaustif. Le service public s'adapte à nouveau, pour être à la hauteur des attentes des citoyens. Le service national volontaire remplace le service national universel pour préparer la défense du pays. Ce que certains appelaient « les dividendes de la paix » n'ont pas été perçues à l'identique chez les militaires, la démission du chef d'Etat major des armées Pierre de Villiers en a été probablement l'illustration en 2017. Cela dit, les commissions d'enquête parlementaires auditent régulièrement les militaires et s'accordent sur les efforts à fournir pour que le service public soit au rendez-vous des attentes des citoyens, un pays qui les protège.

Ainsi, la France répond à nouveau aux exigences de l'OTAN (1949) qui demande à chaque pays membre de consacrer 2% de son PIB à la défense. Cet effort préfigure la participation volontaire des citoyens pour que le service public puisse délivrer ce que les citoyens attendent. Il n'est plus temps de se demander si « C'était mieux avant », titre du livre de Michel Serres (2017) qui détaille les millions de morts par les guerres les familles, mais la démonstration est faite une nouvelle fois que le citoyen peut tout attendre du service public, en particulier qu'il s'adapte à son environnement.

B. Un service public limité financièrement qui peut s'enrichir de la contribution de chaque citoyen

1. Un service public consolidé

La France dispose d'une particularité associative, avec près de 500 000 associations actives, dont seuls quelques pays comme l'Allemagne peuvent revendiquer une plus grande vitalité. Ces associations sont présentes sur tout le territoire et s'inscrivent souvent en prolongement des services publics à l'instar du milieu de la sécurité civile. Les sapeurs-pompiers volontaires représentent 200 000 personnels qui fonctionnent à l'identique des associations agréées de sécurité civile par exemple. Le réseau naissant des réserves communales de sécurité civile doit être renforcé face aux défis à venir. Ainsi, la réciprocité est déjà vraie dans ce domaine, au moins en partie, du service public dont les citoyens sont en droit de tout attendre mais pour lequel ils contribuent dans le but de le renforcer. Il en est de même dans le milieu du sport où les rencontres locales ou nationales fonctionneraient sans doute plus difficilement ou pour un coût plus élevé sans les réseaux de bénévoles, entraineurs, sécurité, organisation, sans être exhaustif.

2. Un service public qui encourage les bénévoles avec un cadre

Le service public offre aux citoyens bénévoles un cadre pour protéger leur action. Ainsi, le Code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que chaque citoyen devient un bénévole de la sécurité civile en fonction des circonstances, de ses compétences et de l'urgence à agir. Les articles L721 et L723 rappellent ces dispositions et installent des conditions d'exercice rassurantes pour les AASC, les RCSC et d'autres, en mentionnant la volonté de récompenser et distinguer.

Ces dispositifs demandent à être consolidés, par exemple en augmentant la parité dans chaque dimension, des effectifs de base aux dirigeants, de manière à prospecter le personnel féminin moins représenté. Cela suppose que le service public audiovisuel, par exemple, offre la même tribune aux compétitions féminines.

3. Le service public peut se moderniser pour l'attente du citoyen

Le service public a démontré sa capacité à se renouveler et ajuster son offre. Les territoires ruraux redeviennent des secteurs où les services doivent y être représentés, d'une manière ou d'une autre, sans s'épargner l'innovation (la Poste chez le boulanger). Dans le fonctionnement des institutions, l'intelligence artificielle (IA), va être déployée dans la Justice, ce qui modifie les façons de travailler. Les fichiers d'empreintes génétiques (FNAEG), se modernisent et ont recours à de nouvelles sources pour résoudre les « cold case ». Les secteurs où l'innovation est réelle sont multiples et deviennent des sources d'attractivité pour séduire les « générations Z » qui expriment le besoin de trouver du sens dans l'engagement.

Dans un pays qui souffre d'une dette publique supérieure aux critères du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, limité en principe à 60% du PIB et d'un déficit de 5% du PIB au lieu de 3% au plus, doit-on tout attendre du service public ?

Sans doute, dans un but de maîtrise des finances publiques, ne peut-on pas attendre davantage du service public que ce qu'il offre aujourd'hui, sauf peut-être grâce à une implication de chaque citoyen, à la hauteur de ses moyens, pour devenir acteur du service public. Ainsi il pourrait être possible de rationaliser les dépenses et disposer d'un service public plus agile, répondant aux besoins émergents. Comme l'écrit Bergson (1907) dans « L'évolution créatrice », l'avenir n'est pas ce qui va arriver, mais ce que nous allons en faire. Il en est sans doute de même pour le service public, renforcé par chacun.