

François Castaing
Universitaire



Les services publics

Bonjour,

Je vais essayer d'organiser mon propos autour de trois questions.

- **La première : le service public d'éducation dans la problématique plus générale des services publics.**
- **La deuxième : essayer d'aborder le service public dans sa spécificité. C'est à dire, le service public d'éducation n'est pas tout à fait un service public comme les autres.**
- **La troisième : les défis actuels posés au service public d'éducation.**

Le service public d'éducation dans la problématique plus générale des services publics.

Dès lors qu'on parle des services publics, le débat de fond auquel on est confronté derrière, c'est en gros celui des fonctions collectives. Quelles fonctions collectives doit-on assumer, jusqu'à quel point et comment? En réalité se pose derrière la question, pour aller très vite, de l'articulation entre l'Etat, le marché, et la société civile. Je simplifie à outrance, nous le verrons tout à l'heure car peut-être faudrait-il parler de pouvoirs publics, marché et société civile. On n'a pas le temps, pourtant ce serait nécessaire, de faire un retour historique, inscrire cette histoire dans la longue durée. Il y a des moments de configuration particulière. Pour aller là encore très vite, disons que la configuration, l'équilibre conflictuel, fragile mais équilibre quand même de la période d'après la seconde guerre mondiale de ce qu'on appelle dans notre jargon "le mode de régulation fordiste" est rentré en crise dans les années 70, 80. Ce modèle de régulation fordiste est en gros un équilibre entre un marché assurant jusqu'à un certain point des fonctions sociales, un Etat à côté et au côté du marché sur le terrain de la protection sociale ou des protections sociales, pris au sens large et un espace d'intervention de la société civile à travers, par exemple l'économie sociale, ...etc. Tout cet équilibre a été gravement remis en cause au cours des années 70, 80. D'un certain point de vue, pour faire un peu dans l'actualité mais en même temps sans s'y plonger, s'y noyer complètement on peut considérer que le projet de traité constitutionnel européen était une tentative de définition d'un nouvel équilibre. Je n'ai pas le temps de développer mais on peut dire qu'à travers, par exemple, la charte des droits fondamentaux, définissant quel devrait être le champ des fonctions collectives, à travers le titre trois du projet de constitution européenne sur la

tentative de définition sur ce que pourraient être des services publics, on voit bien là qu'il y a un nouvel équilibre qui a essayé de se dessiner. A l'intérieur de celui-ci on pouvait constater notamment des formes de replis de l'Etat, des services publics, une définition beaucoup plus restrictive de ce qui devait relever de fonctions collectives. Je ne développe pas plus mais je pense que la première problématique sur laquelle on est obligé de réfléchir c'est qu'il y a un nouvel équilibre ou une nouvelle configuration en construction qui est éminemment politique au sens le plus noble du terme, c'est à dire au sens de la chose publique relevant de choix collectifs. On ne peut pas rester enfermé dans un débat technique autour de la gestion de tel service public ou de tel autre mais il faut bien assumer. Malheureusement l'actualité, d'un certain point de vue, le démontre. Les voitures qui brûlent ce n'est pas simplement le problème d'un jeune excité mais c'est bien un problème social, de cohésion sociale, de participation, de reconnaissance, ...etc. C'est la première remarque que je voulais faire sur le fait que de ce point de vue là, l'école participe de cette redéfinition d'un nouvel équilibre. La question est de savoir comment cela peut se trancher.

Deuxième aspect de l'école à l'intérieur d'un débat plus général : c'est la question de la place de l'Etat. Je dirai même au-delà de la place de l'Etat, c'est la question du territoire de référence à l'intérieur duquel on estime que l'égalité de traitement des citoyens doit être respectée. Derrière cette phrase c'est la question de la décentralisation et celle sous jacente de savoir, si on organise les services publics à l'échelle décentralisée. Cela signifie que la question de l'égalité de traitement des citoyens est traitée à cette échelle décentralisée. On est donc dans une situation de redéfinition là aussi de ce que sont les territoires de référence. On a un grand écart entre :

- D'un côté une construction européenne qui dit qu'on veut se caler sur des territoires de référence à l'échelle européenne, tentative sur laquelle le syndicalisme intervient assez peu ou trop peu. Faut-il un service public d'éducation européen? Faut-il définir des missions de service public d'éducation à l'échelle de l'Europe. Est-ce que l'Europe est un territoire à l'intérieur duquel on estime qu'il doit y avoir des exigences et des égalités respectées? D'un côté nous avons cette configuration supra régionale.

- De l'autre côté il y a un éclatement infra régional à travers la question de la décentralisation. Ce qui m'intéresse pour terminer sur ce deuxième aspect, c'est que nous sommes évidemment dans une situation transitoire de redéfinition. Ce qui veut dire qu'aujourd'hui nous sommes devant le fait que tout le monde intervient plus ou moins, dans une transparence peu évidente, dans une définition des champs de compétence peu évidente, et que de ce point de vue il y a une difficulté supplémentaire à aborder la question de la place des services publics. On sait plus très bien qui a la responsabilité d'une mission de service public, jusqu'à quel point, avec qui et comment. Donc tout cela est un objet de négociation extrêmement compliqué. Je pense que l'école est peut-être l'un des lieux où les questions se posent de la façon la plus complexe. C'est sans doute l'un des lieux où la multiplicité des intervenants est la plus évidente. Il faut insister sur un aspect qui est le fait que dorénavant, dans la conception des services publics, telle qu'elle se développe, il y a un aspect qui est largement remis en cause, c'est le monopôle de l'état dans l'intervention et l'organisation des services publics. Je laisse cela à votre réflexion.

Troisième remarque que je voudrais faire à propos des services publics en général, c'est cette idée qu'il y a une façon de plus en plus récurrente d'aborder les services publics comme un service. Ce qui se traduit dans l'expression consacrée, qui est extrêmement redoutable, par un glissement de services publics vers services au public. On voit le glissement de services publics vers services au public puis service au client. C'est la conception d'un service qui doit

fonctionner de la même façon que n'importe quelle autre production de service. Je vais prendre un exemple qui n'est pas évident et sur lequel je vous alerte. Je suppose que les organisations syndicales le font aussi d'ailleurs. C'est la question de la LOLF, la nouvelle Loi Organique Relative aux Lois de Finances. Il faut arriver à comptabiliser, organiser le fonctionnement d'un service selon les mêmes critères qu'un service marchand. Il faut être capable d'introduire des logiques de résultat, d'évaluation. Ces critères ne sont pas infondés mais posent un problème : à savoir si les critères doivent être les mêmes que ceux des autres services marchands ou autres.

Pour résumer ce premier volet, je voudrais simplement insister sur le fait que, premièrement, il y a un débat masqué, un débat non assumé. Ce débat est, qu'est-ce qui relève d'un choix de société donc qu'est-ce qui relève des fonctions collectives. Comment assumer ce débat qui l'est très très peu ? C'est une première difficulté. La deuxième difficulté est une redéfinition de la place des intervenants dans le service public, elle aussi peu discutée, peu maîtrisée. Je vous donne juste un exemple pour être plus explicite. Si vous prenez le cas de la décentralisation Raffarin, elle n'a été systématiquement abordée que sous un angle technique, c'est à dire sous l'angle améliorer l'efficacité des services publics donc il faut décentraliser. Evidemment la question n'est pas technique, elle est éminemment politique. Il faut savoir quel est l'organe politique qui prend une décision, qui intervient dans la décision et quelle conséquence cela peut avoir.

Le service public d'éducation n'est pas tout à fait un service public comme les autres.

Si on voulait faire des comparaisons je pense que l'un des services publics les plus proche du service public d'éducation c'est celui de la santé pour deux raisons.

- La première, c'est que l'activité du service public d'éducation, ce qui, d'un certain point de vue, est aussi le cas pour la santé, engage la situation et l'avenir des êtres humains. Un peu pompeux dit comme ça mais c'est réellement cela. On voit bien que la question du rapport à l'école, pour la population, pour les parents avec leurs enfants, c'est bien la question de l'avenir de leurs enfants qui est explicitement posée, au même titre que dans la question de la santé c'est directement le cas. On ne peut pas dire la même chose tout à fait avec la poste ou les transports en commun. C'est une première dimension qui est très importante parce cela veut dire qu'il y a un rapport social à l'école qui est quand même très particulier et qui explique que les mouvements sociaux les plus massifs qu'on a connus les vingt dernières années en mettant de côté le mouvement sur les retraites, ont montré que l'école est un lieu d'investissement social extrêmement fort.

- La deuxième raison qui explique la spécificité de l'école par rapport à d'autres services publics, c'est que d'un certain point de vue la dépense à assumer est inaccessible à titre privé par la majorité des usagers du service public. Dit autrement, de ce point de vue là il y a une comparaison possible avec la santé, si les individus devaient assumer à titre privé les dépenses d'éducation ils ne pourraient pas le faire. Vous voyez par exemple, sans tirer trop de conclusion, que la téléphonie est dans une configuration radicalement différente. La privatisation des téléphones numériques, sans jugement de valeur, n'a pas conduit à une diminution de la consommation téléphonique. L'unité de consommation est relativement réduite et donc la consommation à titre privé est assumable par les gens. Si on privatisait massivement l'école ce serait totalement inassumable.

Ces deux raisons expliquent, à mon avis, que l'école est un service public un peu particulier. Il y a une troisième raison liée à ces deux premières qui explique aussi que le service public d'éducation est un service public un peu particulier, c'est que sa fonction sociale est extrêmement complexe. En gros il y a une fonction d'intégration dans toutes ses dimensions

possibles et il y a une fonction d'émancipation de l'école, c'est à dire que l'école est sensée (prenons ça avec beaucoup de pincettes car ça devrait faire l'objet de discussions. On parle toujours de la panne de l'ascenseur social et si on en parle c'est qu'il a été accessible, perceptible ou compréhensible) avoir une fonction économique (le rapport du patronat à l'école n'est pas un rapport de neutralité évidente) et de cohésion sociale extrêmement complexe de l'école. De ce point de vue il y a toujours eu une implication très forte de l'état par rapport à l'école. Charlemagne avait bien compris que, pour construire un royaume relativement centralisé, l'école était un élément indispensable. Vous prenez Jules Ferry, c'est vraiment là l'idée qu'il ne suffit pas d'affirmer l'obligation scolaire, il faut se donner les moyens de l'assurer et donc on crée un service public d'éducation. On pourrait citer Langevin-Wallon.....etc. Ça veut dire que ça crée un rapport social à l'école qui est relativement particulier.... En même temps dire que l'école est un service public particulier ça ne veut pas dire qu'il n'est pas soumis aux mêmes pressions que les autres services publics. Je vais prendre trois exemples pour expliciter ça.

- Premièrement : Le gros problème de l'école c'est qu'elle coûte très cher. Donc évidemment, si on estime que l'état n'a plus les moyens d'être présent, d'assumer un tel volume d'intervention, s'il y a un service public à réduire ce devrait être l'école en pure logique comptable. Il y a une dimension budgétaire qui est très importante. On voit bien comment l'état essaie de se désengager sur un certain nombre de volets. Donc, de ce point de vue là, l'école subit les mêmes pressions que les autres services publics.

- Deuxièmement : L'école n'est pas si homogène que ça. Même quand j'emploie ou que nous employons entre nous l'expression service public d'éducation ça va jusqu'où? C'est à dire : scolarisation jusqu'à quel âge? Jusqu'où la formation professionnelle est-elle à l'intérieur du service public ou non? Qu'est-ce qui relève du savoir fondamental et est-ce que c'est un concept utile ou pas? Qu'est-ce qui n'en relève pas? Lire, écrire, compter, sauter? Un peu plus? Il y a là une hétérogénéité du service public qui autorise un dépeçage, en tous les cas un traitement différencié du service public d'éducation du point de vue des logiques de privatisation, de désengagement.....etc. Il n'y a pas d'homogénéité. J'ai cru concevoir car j'ai une petite expérience syndicale que ça avait des effets y compris sur la façon dont les différents secteurs, les différents segments ne réagissaient pas forcément de la même façon aux politiques auxquelles ils étaient confrontés.

- Troisièmement : L'aspect qui est commun au service public d'éducation avec les autres services publics c'est qu'il y a des crises de légitimité. Il y a des crises de légitimité, entendu au sens, j'en donne un seul exemple, que le problème majeur de l'école aujourd'hui c'est qu'il n'y a plus d'égalité au sein de l'école. C'est à dire qu'il est évident que, si vous allez dans certaines écoles de certaines zones et que vous les comparez à certaines écoles d'autres zones y compris quand vous voyez le jugement implicite de la plupart des enseignants quand ils sont conduits à sélectionner des dossiers pour des filières universitaires ou autre, l'idée que l'école est un lieu homogène est extrêmement faible. C'est un élément de crise de légitimité. Il y a, par exemple, un ressort dans les mouvements de Seine Saint Denis qu'on a connu qui est évident.

Les défis actuels posés au service public d'éducation.

Quatre points que je vais citer.

- Le premier défi qui est posé au service public d'éducation c'est celui de son périmètre. Ce défi est posé pour tout le monde y compris du point de vue à la fois de ceux qui font de la politique, à la fois de ceux qui défendent le service public, à la fois de ceux qui l'analysent. C'est la question de son périmètre sous deux critères. Le premier en terme de

niveau de formation. Jusqu'où définit-on le service public? Le deuxième en terme de savoir à dispenser. On voit bien qu'il y a un enjeu, un débat qui est posé. J'y ai fait allusion tout à l'heure. Tout le monde se souvient du SMIC éducatif.....etc. Ce débat là, ne faisons pas comme s'il n'existait pas.

- Deuxième défi : C'est la question de l'égalité territoriale. C'est à dire ce à quoi je viens de faire allusion. J'allais dire que l'échec de la discrimination positive du point de vue de l'égalité n'est pas pour autant le succès de l'égalité de traitement à travers l'égalité de moyens. Le défi majeur qui est posé à l'école aujourd'hui c'est celui de sa légitimité en terme de permettre à tous de réussir ou non. Ce deuxième défi pose le problème de l'articulation entre logique émancipatrice, logique méritocratique ou logique de reproduction sociale.

- Troisième défi : C'est la question du monopole de l'état à l'égard de l'école qui subsiste dans certains aspects, notamment dans celui de la gestion de son personnel. Un des problèmes majeurs à travers l'école, qu'est la question de son inégalité, est renforcé par le fait qu'il y a une existence ou cohabitation entre école privée et publique. L'idée qu'une mission de service public dans l'école n'est pas forcément assurée par l'école publique est quand même largement instituée. Si on resitue l'évolution dans l'école avec l'évolution dans l'ensemble des services publics la question que je pose ici est celle de savoir si on n'est pas à la veille d'une rupture d'équilibre par rapport à la période précédente. L'équilibre, entre guillemets, entre école privée qui n'est pas totalement privée si on résonne en terme de fond (financier) et école publique est-il en train d'être remis en cause ou non? Il y a, en tous les cas, les germes d'une remise en cause possible.

- Quatrième défi : C'est celui de la question de son personnel. S'il n'y a plus monopole de l'état, s'il y a un service public rempli par une multitude d'acteurs à statuts différents, il n'y a aucune raison qu'il y ait une unicité du statut des personnels intervenant dans le cadre de ce secteur.

Je conclus là dessus pour vous dire que de ce point de vue l'EPS, je ne suis pas un spécialiste, est totalement au cœur de ces questions là. Si on rétrécit le périmètre de l'école, si c'est lire écrire, compter, l'EPS fait-elle encore parti des logiques de service public? Si on pose la question de la multiplicité des acteurs, on pose la question de la gouvernance. Vous savez mieux que d'autres, dans l'école, les problèmes liés à la gouvernance notamment quand il faut obtenir un gymnase. On voit bien là évidemment les problèmes qui sont posés. On voit bien de ce point de vue que l'EPS est tout à fait au centre aussi des problématiques qui sont posées pour l'école.

En m'excusant pour le concentré que j'ai été obligé de faire qui conduit à ce que ce ne soit pas toujours aussi limpide qu'on le souhaiterait.

Merci