



PROJET

Hiver 1999/2000

Service public et différences sociales : de l'interdépendance à la compétition

PHILIPPE ESTEBE

La notion française de service public français émerge progressivement d'une lente construction juridique et politique, symétrique et complémentaire du système d'intégration sociale. Autant celui-ci est stratifié pour « coller » à la division sociale du travail, autant celui-là se conçoit et se présente comme unifié, de façon à matérialiser l'unité symbolique, la cohérence suprême incarnées par la puissance ou l'autorité publique. Autrement dit, la spécialisation sociologique des prestations concrètes est possible parce que agents et usagers adhèrent à un modèle commun, reconnaissent à l'État ce monopole de l'universel et à ses fonctionnaires le monopole du monopole. Le droit administratif joue, en France, un rôle central qui donne une assise juridique spécifique à cette capacité inouïe. Les sociologues de la fin du siècle dernier, et au premier chef, Émile Durkheim, apportent avec les notions de division du travail social et de solidarité organique, une justification sociale à ce monopole accepté de la violence physique et symbolique et de la production de propositions universelles.

PUISSANCE PUBLIQUE ET SERVICE PUBLIC

Si l'on s'en tient au système d'action publique qui sous-tend cette conception du service public comme « monopole du monopole », on peut, avec Pierre Stobél et Danièle Kaysergruber, considérer qu'il combine trois dimensions complémentaires.

La première est celle de la prestation de service : le service public apporte un service au public, à des individus ou des groupes ciblés ou à la collectivité. Ce service peut être matériel ou immatériel, collectif ou concurrentiel, divisible ou indivisible.

La deuxième est celle de la distribution ou redistribution, selon qu'il s'agisse d'attribuer un droit ou accorder un privilège (par exemple, un permis de construire) ou de classer les administrés selon des critères qui leur donnent ou non accès à des avantages (par exemple, une allocation pour les parents isolés, l'accès à la retraite ...).

La troisième est celle de la coercition ou de la contrainte, que la jurisprudence du Conseil d'État nomme « prérogatives de puissance publique ou exorbitantes du droit commun ». Toute prestation de service public comporte une part de contrainte, qu'il s'agisse de la distribution d'autorisations, de la vérification de critères d'éligibilité, ou de l'obligation de se conformer à tel type de comportement.

Cette dernière dimension, dans la conception « classique du service public » a peu à peu remplacé le fameux critère organique comme élément susceptible de déterminer du caractère public ou non d'un service : « c'est dans la détention par les opérateurs publics ou privés de prérogatives de puissance publique que la jurisprudence a cherché l'un des indices de l'existence du ou d'un service public ... Tant il est vrai que dans l'idée de service public s'exprime ... une tentative pour concilier, dans une perspective de démocratie

économique et sociale, l'idée de puissance et celle de service, de puissance mise au service des intérêts majeurs de la collectivité ». Cependant, si la dimension de contrainte —de prérogatives exorbitantes du droit commun— constitue une condition nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante : dans la conception classique du service public, l'exercice de la contrainte ne se justifie pour autant qu'il vise un but d'intérêt général. C'est la thèse fondamentale de Léon Duguit : « relève du service public, écrivait-il en 1928, toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernementale. » .

Entre ces deux déclarations, on a assisté, dans les années cinquante, à une sorte de renversement : un commissaire du gouvernement est allé jusqu'à exprimer le vœu, dans ses conclusions, que « la notion de service public devienne le dénominateur commun des critères des contrats, des travaux et du domaine public... car (...) elle est la seule à pouvoir produire des effets déterminants sur le fond et à justifier l'application d'un régime de droit public » .

Ainsi, en moins d'un siècle, la notion de service public fait l'objet d'une élaboration doctrinale et pratique qui la conçoit d'abord une conséquence du fameux « monopole de la violence légitime » revendiqué avec succès par l'État, puis comme la justification de celui-ci et enfin comme le critère qui permet de décider du caractère public ou non des actions. Au critère organique s'est substitué un critère fonctionnel, combinant, à des degrés divers, la prestation, la distribution-redistribution et la contrainte. À la puissance constituante s'est substitué l'action ou le service comme fondement de la légitimité de l'État. Si l'on accepte, avec Duguit, que le « critère du critère », c'est-à-dire la définition générative de la notion de service public, réside dans « l'accomplissement ou le développement de l'interdépendance sociale », on voit que rien de ce qui est social (et économique, par conséquent) n'est interdit au service public —donc à l'État puisque l'un et l'autre se confondent, à la fois en théorie et en pratique (juridiques tout au moins). Avec la notion de service public, l'État dispose, en France, d'une puissante arme théorique et pratique qui lui permet d'avancer dans tous les domaines de la vie économique et sociale et ceci, d'autant plus facilement, que cette opération le décharge du caractère brutal et toujours contestable du monopole de la violence légitime. Pour citer à nouveau Duguit : « L'État n'est pas comme on a voulu le faire croire et comme on a cru quelque temps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté. Il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants ». Blandine Barret-Kriegel souligne la dimension paradoxale de cette orientation : elle se présente comme un anti-étatisme entendu comme instrument de domination et de coercition tout en ouvrant la porte à un étatisme économique et social plus grand encore, celui du « bio pouvoir » énoncé par Michel Foucault .

Cette élaboration doctrinale peut être, à juste titre, considérée comme la construction idéologique de la classe hégémonique, toujours prompte, dans la tradition marxiste, à transfigurer ses intérêts propres en propositions universelles. Mais, comme l'écrit Pierre Bourdieu : « (si) la vision sociologique ne peut pas ignorer l'écart entre la norme officielle telle qu'elle s'énonce dans le droit administratif et la réalité de la pratique administrative (...), elle ne peut pas rester aveugle pour autant aux effets de cette norme qui demande aux agents de sacrifier leurs intérêts privés aux obligations inscrites dans leur fonction, ou, de manière plus réaliste aux effets de l'intérêt au désintéressement et (aux effets) de toutes les formes de « pieuse hypocrisie » que la logique paradoxale du champ bureaucratique peut favoriser » .

On comprend cependant combien cette approche du service public, combinant des propositions universelles et des prestations concrètes se trouve dépendante, dans la pratique, d'une représentation sociale. Autrement dit, le service public à la française est sous-tendu par une théorie de la société qui lui sert tout à la fois de justification et de mode d'emploi concret. Les modes de production de cette théorie sociologique implicite ou explicite sont difficile à définir. Tout se passe comme si, à différentes époques, s'imposait une représentation dominante ou consensuelle qui, simultanément, oriente les prestations du service public et les demandes que les usagers lui adressent. Cette représentation dominante dessine les figures de l'intérêt général, à la fois d'un point de vue procédural et substantiel. Elle fonde les schèmes d'actions comme elle forme les logiques de justification des agents et des usagers.

Or, théorie sociale et logiques de justification ont connu une profonde transformation au cours du siècle. Notamment, la question fondamentale des différences sociales et de leur traitement par le service public a subi un processus de reformulation. Cette question se trouve au centre de la possibilité même d'un service public qui articule propositions universelles et prestations concrètes. Comment traiter les différences sociales ? On voudrait ici donner deux exemples de la façon dont ce problème a été compris et traité au cours du siècle écoulé dans les deux domaines de l'éducation et du logement social.

DU TRI A PRIORI À L'EVICION A POSTERIORI

Dans ces deux grands segments du système d'intégration, la mutation en cours, ou le débat est à première vue paradoxal. En effet, les tenants actuels du « modèle républicain » semblent parfois tentés d'assimiler intégration républicaine et diminution des inégalités sociales voire nivellement des différences. L'affaire du

foulard est à cet égard révélatrice d'un état d'esprit par lequel le modèle se trouve élevé au rang de mythe, où l'identité des apparences vaut espérance de l'égalisation des conditions. Or, si la République (la vraie, la troisième du nom !) a construit ou prolongé l'édifice d'intégration politique autour de la figure du citoyen abstrait, elle n'a jamais pour autant oublié le citoyen situé. Le référentiel d'action publique issu de la troisième République et prolongé, à bien des égards, au cours des années de croissance d'après-guerre est, on le sait, socialement conservateur. Ce « modèle » ne vise pas à l'homogénéisation sociale mais bien plutôt à la mise en œuvre de ce que Durkheim qualifie de « solidarité organique » ou Léon Duguit « d'interdépendance sociale ». Le paradigme de la solidarité organique suppose la spécialisation des individus, donc, d'une certaine façon, le maintien de la stratification sociale. Cette conception sociale aboutit — ou justifie — l'élaboration d'un système d'intégration fondamentalement stratifié. Cette stratification est poursuivie par la IV^e République voire accentuée par la Ve République, au cours de ses quinze premières années.

Si l'on prend le domaine de l'enseignement, par exemple, ce creuset de l'intégration cher à aux lointains héritiers des Jules, les travaux d'Antoine Prost montrent clairement la conception d'un référentiel d'action publique dont l'organisation hiérarchisée colle à la stratification sociale. L'école élémentaire, école républicaine par excellence, est affectée d'une fonction éducative mais pas redistributive : « cette école n'a pas le devoir d'assurer la promotion de tous ; c'est une école élitiste qui permet à quelques-uns d'échapper à leur destin social en poussant les meilleurs vers des études plus longues, celles qui permettront de prendre pied dans le monde des fonctionnaires ou des employés ». Le lycée, malthusien, fixe jusqu'à la seconde guerre mondiale et au-delà, un « recrutement d'héritiers », les quelques 8 % de boursiers au tournant du siècle figurent à titre de témoignage de la promotion individuelle encore qu'ils soient issus de la petite bourgeoisie des fonctionnaires plus que du « peuple ». L'école ouvrière est à la fois « à côté et en bas » du système scolaire : elle ouvre à une certaine promotion sociale, puisqu'elle forme des ouvriers professionnels et des contremaîtres mais celle-ci est limitée à l'intérieur de la sphère ouvrière. Les collèges, installés dans les petites villes, constituent l'école des « sous-officiers », formant les classes moyennes à des fonctions d'autorité sans accéder pour autant à la classe dirigeante. Ce modèle stratifié et régulé, notamment par l'homogénéité culturelle et sociale des différents corps d'enseignants et de leurs élèves (les professeurs pétris d'humanités classiques enseignent aux fils de bourgeois, les ouvriers professionnels à leurs futurs collègues, etc.) mais surtout par la possibilité de promotion individuelle, incarnée par la mobilité scolaire aussi faible soit-elle. Ce système scolaire est à la fois critiqué pour les conditions d'accès en amont, c'est-à-dire le tri a priori qu'il opère en fonction des origines sociales mais il fait, dans le même temps, l'objet d'un consensus en aval, par la possibilité de progression qu'il offre à ceux qui jouent le jeu.

Ce référentiel d'action publique (tri en amont, promotion individuelle en aval) subit une mutation considérable en deux temps : un premier temps, lié à la croissance démographique, entraîne mécaniquement une massification : le taux de bacheliers passe de 3 % d'une classe d'âge en 1939 à 12 % en 1963 et 27 % en 1982. D'autre part, le système scolaire se trouve progressivement atteint, dans les années soixante, par l'idéal d'une démocratisation, d'une réduction des inégalités associées au développement de la scolarité. Insensiblement, on passe d'une vision de l'interdépendance sociale à une vision de l'homogénéisation sociale. Ce changement radical de conception trouve sa traduction politique dans la décennie 1975-1985 par l'institution du collège unique (1975) puis par la généralisation du baccalauréat (75 % de bacheliers en 1998 dont 60 % dans les filières générales). Ceci transforme profondément le système d'action publique au sein de l'éducation : jadis, il organisait le tri à l'entrée et assurait la promotion individuelle des meilleurs, chacun dans sa catégorie. Désormais, le tri ne se fait plus en amont : la compétition est d'autant plus rude en aval, à l'intérieur du système lui-même. Ceci entraîne un processus de fragmentation infini, en abîme : la barrière ne s'élève plus entre ceux qui vont au lycée et ceux qui n'y vont pas, mais entre ceux qui accèdent aux filières prestigieuses et ceux qui se trouvent relégués dans les filières « parkings ». La disparition des filtres en amont du système fait éclater les différences sociales à l'intérieur de celui-ci : la massification démocratique et son corollaire, la mixité des sexes et des classes sociales, mettent à jour, dans toute sa brutalité, la « lutte des places ».

Un processus rigoureusement parallèle, quoique sur une période plus courte, est à l'œuvre dans le logement social. Fruit d'une sédimentation historique de mesures liées à l'urgence et à l'accumulation des normes de confort et de surface, des conditions de financement, de construction et d'attribution, la nébuleuse du logement social organise une véritable stratification de ses produits en fonction de la catégorie sociale et de l'origine géographique de ses locataires : à côté des HLM ordinaires, on crée, en 1950, une catégorie à normes réduites destinée à reloger la population des îlots insalubres ; les logements économiques normalisés (1952), les logements populaires et familiaux (les fameux LOPOFA, 1954), les cités de transition (1960) puis, en 1961 les « programmes sociaux de relogement » accueillent les populations déplacées des zones de rénovation ou d'habitat précaire ou les jeunes ménages ouvriers. Ce mille-feuille des logements populaires se trouve surplombé, à partir de 1961, par les immeubles à loyer normal (ILN) et les immeubles à loyers modérés (ILM en 1968) qui visent la clientèle « hors plafond » des cadres. Les contraintes financières, les conditions de productions, les aléas de l'agenda politique (par exemple, l'appel de l'abbé Pierre pendant l'hiver 1954) expliquent sans doute cette stratification. Mais, plus profondément, on peut faire l'hypothèse que, à l'instar du système d'enseignement mais avec 50 ans de retard sur celui-ci, elle est le fruit d'une conception de la société,

elle même orientant l'action publique. L'époque, cependant n'est plus la même, aussi, dans le couple stratification sociale/promotion individuelle qui caractérisait l'enseignement républicain, le logement social des IVe et Ve Républiques privilégie-t-il la promotion sur la catégorie. Mais l'hypothèse générale est la même : progressivement, à travers cette stratification dictée en partie par les circonstances, s'élabore l'idée d'un « parcours résidentiel » qui scande à la fois le cycle de vie et l'ascension sociale. Les jeunes ménages « décohabitent » (quittent le domicile familial) pour s'installer dans un des multiples programmes « populaires » et accessibles (un logement populaire familial, par exemple), puis, avec le temps et une relative aisance financière emménagent dans une HLM ou un immeuble à loyer normal (ILN) et enfin, après quelques années d'efforts —et grâce aux mesures incitatives intervenues à la fin des années soixante— il peut accéder à la maison individuelle. Ces parcours individuels différenciés organisent une équivalence entre statut social, statut d'occupation, type de logement et localisation géographique du logement, composant une vaste « chaîne résidentielle promotionnelle » hiérarchisée par la succession des catégories.

La réforme du logement de 1977 joue à peu près le même rôle dans ce domaine que celle du collège unique et de la généralisation du baccalauréat dans le domaine de l'éducation. La réforme de 1977 a pour effet d'abolir les distinctions subtiles entre les différents types de logements. Désormais, ainsi que chacun accède au même collège et peut poursuivre ses études au lycée voire dans l'enseignement supérieur, les politiques de logement ne distribuent plus qu'un seul type d'aide à la pierre, le prêt locatif aidé (PLA) et le prêt pour l'accession à la propriété (PAP) et qu'un seul type d'aide à la personne, l'aide personnalisée au logement (APL). Les PLA subventionnent des logements neufs qui sont tous au même niveau de normes de confort et l'APL rend les ménages solvables en fonction de leurs revenus et de la taille de la famille. Réforme en apparence généreuse qui manifeste la volonté d'offrir à tous la même qualité de logement, avec une compensation financière personnalisée, mais dont les effets sont à peu près aussi spectaculaires dans le domaine du logement que ce que l'on a évoqué dans celui de l'enseignement. Au lieu de fonctionner selon un système de classement a priori, le parc social éclate en une multiplicité de segments qui, sous couvert d'uniformité, réorganisent une hiérarchie sociale encore plus forte car plus subtile et bien moins lisible et surtout fondée sur un face-à-face direct entre catégories sociales pour l'appropriation des quartiers, selon un va-et-vient incessant entre filtering processus et gentryfication. Les différences sociales ne séparent plus les locataires HLM des propriétaires de maisons individuelles, mais passent désormais à l'intérieur de ces catégories : la distance sociale qui sépare un ensemble HLM huppé d'une zone pavillonnaire accueillant les « sinistrés des PAP » est plus grande qu'entre celle-ci et une cité de logement social dégradée. En libéralisant le marché du logement, la puissance publique a « brisé la chaîne du logement » .

ÉGALITÉ D'ACCES, ÉGALITÉ DES CHANCES

Dans des champs relativement différents et caractérisé par des systèmes d'action publique bien distincts, on voit en fait un même processus qui affecte, en une trentaine d'année, le modèle d'action publique dans ce registre de l'intégration. On comprend aussi que l'on ne peut pas parler de « crise » du système d'intégration mais de changement radical de modèle de référence. On pourrait, à grands traits, résumer cette mutation, à partir de l'exemple de l'enseignement et du logement, de la manière suivante :

| | Relations du système à son environnement en « amont » | Fonctionnement interne du système |
|---------------------|--|--|
| Modèle classique | Tri <i>a priori</i> selon l'origine sociale Système stratifié | Promotion individuelle Maintien ou légère réduction des écarts sociaux relatifs |
| Modèle contemporain | Accessibilité sociale maximale Système unifié | Compétition et fragmentation internes en abîme Accroissement des écarts sociaux |

Autrement dit, le modèle classique d'action publique organise un système d'intégration socialement injuste dans ses relations amont à l'environnement mais socialement juste dans son fonctionnement interne ; alors que le modèle contemporain d'action publique organise un système d'intégration socialement juste dans ses relations avec l'environnement mais injuste dans son fonctionnement interne. Cette opposition de deux modèles illustre la différence pratique entre « égalité d'accès » et « égalité des chances ».

Ce renversement de paradigme du système d'intégration est bien évidemment dû en partie à l'éclatement de la société salariale et à la fin de la « société en montgolfière » qui caractérisait, selon Alain Lipietz, les années 1960, à des évolutions extérieures au système d'action publique lui-même. Mais, on soutient ici l'hypothèse que ce que l'on baptise « crise » est largement le produit de décisions politiques et de pratiques d'action publiques, fondées sur des hypothèses sociales et économiques qui se sont trouvées invalidées. On voit combien ces hypothèses sont adossées à des conceptions sociales et politiques cohérentes et homogènes qui ont

fortement à voir avec le néo-libéralisme . Mais il faut immédiatement ajouter que cette nouvelle théorie sociale qui sous-tend le fonctionnement du service public dans les domaines de l'éducation et du logement est aussi le produit historique d'une demande sociale ou, de moins, d'un système d'interprétation des « aspirations collectives ». La démocratisation de l'enseignement n'est pas seulement le produit de réformes généralement octroyées par la puissance publique : elle est le fruit d'une pression constante que les familles exercent sur la machine éducative en faveur de l'allongement de la durée des études et de l'ouverture maximale du système ; de même, la banalisation du logement social répond à une demande pressante d'accroissement de la qualité des logements et de l'insertion de ceux-ci dans un marché englobant.

En pratique, ces deux modèles illustrent la difficulté à conjuguer égalité d'accès et égalité des chances. Le système d'intégration version « Troisième République » ne repose pas sur l'égalité d'accès : l'ouverture est parcimonieuse, rigoureusement calibrée en fonction des origines et des espérances sociales des usagers. Il entretient en revanche la fiction collective de l'égalité des chances, par le biais du mérite individuel. Le système d'intégration actuel est en revanche fondé sur une conception démocratisée de l'égalité d'accès : logement et éducation sont largement ouverts à tous ; en pratique, cette ouverture condamne l'égalité des chances dans la mesure où toute la charge affective et fictionnelle s'est déplacée de la promotion à l'accès. Il est dès lors très frappant de constater combien les différences sociales, gommées à l'entrée font retour à l'intérieur du système : les capacités prédictives des élèves sur leur devenir sont étroitement liées à leur origine sociale et se révèlent souvent plus pertinentes que celles des enseignants qui tentent, vainement, dans leur discours d'articuler en permanence égalité d'accès et égalité des chances.

Dans ces conditions, les différences sociales qui se trouvaient réglées selon le principe de l'interdépendance sociale dans le modèle républicain posent un problème récurrent au modèle contemporain. On ne peut ni les dire, ni les taire. Dire les différences sociales entraînerait l'écroulement du fonctionnement consensuel de l'ouverture maximum ; taire les différences sociales conduit à un fonctionnement encore plus élitiste et compétitif et, au total, contre productif eu égard aux objectifs affichés. Les différences sociales —notamment lorsqu'elles concernent les groupes sociaux dominés— se trouvent dès lors « traitées » dans le registre du handicap individuel. Les différentes théories relatives aux racines sociales de l'échec scolaire, à la paupérisation des ménages entrant en logement social se fondent sur une conception de la différence sociale comme obstacle à la réalisation de l'idéal fusionnel qui sous-tend toute l'évolution du modèle contemporain de service public, centré sur un seul modèle de réussite sociale. On comprend mieux, dès lors, les propos récurrents relatifs à la « mixité » sociale —autant dans les HLM qu'à l'école— comme un remède permanent au caractère irréductible de différences sociales qui n'ont plus leur place dans un dispositif fusionnel.

DIFFÉRENCE SOCIALE ET EFFET PERVERS

Nous faisons donc face à tous les ingrédients d'un effet pervers lié à la conjonction d'une demande sociale de démocratisation et à un décalage de la transformation des services publics par rapport à l'évolution des conditions sociales. Faut-il pour autant se contenter de le dénoncer comme le fait régulièrement la « rhétorique réactionnaire » ?

Il nous semble que ce rapide constat ouvre sur un chantier de reconfiguration du service public. S'il n'est pas possible de renouer avec le modèle stratifié et sévèrement calibré de la troisième République, comment, malgré tout, repenser la question de la relation entre service public universel et différences sociales pour concevoir un ensemble de prestations qui soient, simultanément, justes et efficaces dans leur capacité à produire un modèle de cohésion et dans la réduction des inégalités ?