

Hommage à Jacques Fournier (1929 – 2021)

Des services publics à l'économie des besoins

Notre approche de l'économie doit être revisitée à la lumière des phases successives qui ont affecté la conception et la pratique de l'interaction entre la sphère publique et la sphère privée pour la production et la mise à disposition de biens et services.

Nous devons également nous inscrire dans le monde tel qu'il est et notamment dans l'Europe que nous voulons construire avec ses avantages et ses inconvénients ainsi que la certitude que nous ne sommes plus seuls et que nous ne voulons pas revenir en arrière.

Pour mieux prendre en compte les évolutions de notre société, des modes de production et de redistribution, tout en restant fidèles aux valeurs du socialisme de lutte contre les injustices et les inégalités, nous proposons de mettre en avant une approche théorique nouvelle, fondée sur les notions de besoin ou d'économie des besoins.

L'idée de base est que les socialistes ne peuvent se satisfaire d'une société dans laquelle tous les biens et services seraient répartis selon les seules lois du marché, sur la base des moyens dont dispose chaque individu.

Ils considèrent que, dans un certain nombre de secteurs, et pour un certain nombre de biens et de services essentiels, la répartition doit se faire non pas en fonction des moyens mais en fonction des besoins. On pourrait dire, si ce mot n'avait pas été tragiquement perverti, qu'il s'agit là d'une forme moderne d'application de l'idéal communiste.

La définition et la mise en œuvre d'une sphère d'activités soumise à l'économie des besoins n'épuise pas l'action publique en matière économique. Elle n'en est que l'un des volets, l'autre étant la régulation générale applicable à toutes les activités soumises au marché. Mais l'existence de ce volet constitue une caractéristique forte du projet socialiste, opposé au modèle libéral actuellement dominant.

Opter pour une approche offensive

L'économie de besoin transcende et dépasse la vision traditionnelle des services publics en ce sens qu'elle s'adresse plus à ses destinataires finals. Il ne s'agit pas d'évacuer le thème du service public auquel les socialistes sont attachés et qui conserve un grand écho dans l'opinion et chez les usagers.

Mais ce thème, s'il est utilisé seul, reste par trop réducteur : la discussion se focalise en effet sur certains services publics, ceux qui sont aujourd'hui concernés par l'ouverture européenne à la concurrence, et tout particulièrement sur la question de l'ouverture du capital des entreprises publiques ce qui n'est qu'une partie mineure du problème abordé.

Cette approche en termes de services publics est, par ailleurs, ambivalente. D'une part, c'est le service, la prestation rendue à l'utilisateur qui est étudié ; d'autre part, ce sont aussi l'organisation, l'entreprise, le personnel qui assurent le fonctionnement. Du premier point de vue le thème est porteur : il s'agit de répondre à la demande de services. Du second point de vue ce thème est à double tranchant : les aspirations des personnels et leur souci de promouvoir l'intérêt général doivent être pris en compte, mais le maintien pur et simple de l'organisation en place n'est pas toujours la meilleure solution. Le refus du changement, par peur ou corporatisme, pénalise, ne l'oublions pas, les plus démunis. L'attentisme les fragilise d'autant plus que les conservatismes sont puissants.

Enfin la réforme des missions attribuées par l'État aux différents services publics est abordée, trop souvent, en fonction d'une approche défensive. L'analyse de la sémantique utilisée ne trompe pas : les mobilisations portent le message de la « défense » du service public et non pas celui de la promotion, sous de nouvelles formes ou dans de nouveaux secteurs.

L'offensive doit donc être menée non pas sur le terrain des structures à mettre en place mais sur celui des missions à remplir. Cela implique de dépasser, sans la nier, la notion de service public, qui se confond trop souvent avec celle d'un mode d'organisation datant désormais de plus de 50 ans. Le levier de ce retour à l'offensive sera l'affirmation de la notion de besoins, l'affichage d'une économie de besoins.

Celle-ci a pour objet de satisfaire les besoins de biens ou de services essentiels exprimés par les usagers et les citoyens. Elle doit obéir aux principes de solidarité, d'intérêt général, de cohésion sociale et d'accès effectif de chaque personne, et tout particulièrement les plus défavorisés, à la totalité de ses droits, à l'exercice de son autonomie, au plein développement de ses capacités. Cette affirmation s'oppose tant aux logiques purement

marchandes fondées sur la rentabilité à court terme qu'à l'exercice trop théorique de droits dont les plus faibles sont concrètement privés au sein du secteur privé. Ces logiques marchandes ou strictement juridiques sont en effet souvent défailtantes sur le terrain social et collectif, ignorent les nécessités de long terme et répondent mal à l'impératif de continuité.

Une démarche socialiste implique que l'on adopte une perspective plus large. Bien qu'il ne soit plus aujourd'hui question de « rupture avec le capitalisme », la transformation réelle du système économique reste notre objectif premier et s'opère par voie de réformes successives. La réforme de la société s'opère par étape.

En ce sens, fidèle à l'héritage de Léon Blum et défenseur d'une politique réformatrice de gauche, nous devons transformer la société et c'est à cet effet que nous devons réactualiser nos analyses et nos concepts en réfléchissant sur la notion d'économie des besoins.

Cette analyse repose sur les mêmes prémisses que celles qui ont conduit à l'édification des grands services publics notamment après la guerre et elle s'applique notamment aux domaines actuels d'intervention des services publics. Néanmoins, les conclusions que nous en tirons sont différentes, puisqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une économie de marché internationalisée. Par ailleurs, l'approche par les besoins est plus féconde en ce que notamment :

- Elle prend pour point de départ une demande sociale forcément évolutive et non une organisation déjà en place ;
- Elle peut conduire à mettre l'accent sur des domaines où le service public est aujourd'hui moins présent (le logement et l'habitat par exemple, malgré les constructions de logements HLM depuis 50 ans ou plus récemment la loi Besson sur le droit à un logement décent et la loi SRU sur la mixité sociale) ;
- Elle permet de prendre en compte tous les moyens (et pas seulement ceux du service public classique) par lesquels les pouvoirs publics peuvent intervenir ;
- Elle conduit à des rapprochements utiles entre les secteurs ;
- Elle rejoint la notion juridique de « droits fondamentaux » qui peut elle-même être appelée à jouer un rôle important au niveau européen.

Le débat doit porter d'abord sur la problématique ainsi posée, ensuite sur les conséquences à en tirer. Nous aurons donc à répondre aux questions suivantes :

- Quelle peut être le domaine de cette économie des besoins ?
- Comment l'action publique doit-elle s'y exercer ?
- Quelles formes d'organisation et de financement est-il opportun de retenir dans les différents secteurs concernés ?

Quel domaine pour l'économie des besoins ?

En premier lieu, nous devons définir le ou les domaines où l'économie des besoins peut potentiellement s'affirmer. Pour cela, il est aujourd'hui impératif de revisiter les fondements mêmes de l'intervention publique pour la production où la mise à disposition de biens destinés aux personnes.

Les fondements de ce qu'on a appelé l'« économie socialiste » se sont caractérisés par la volonté de socialisation des moyens de production, accompagnée d'une planification impérative. Heureusement, le débat a évolué au cours des dernières décennies, à la fois parce que le blocage des forces productives et de l'innovation entraîné par cette appropriation étatique des outils de production est apparu manifeste, et parce que des courants de pensée plus novateurs se sont développés et ont tenté de refonder sur d'autres bases l'action publique.

Les apports de Rawls et Sen

Parmi ces courants, il est deux auteurs qui, bien que d'inspiration différente, nous apportent des éléments d'éclairage utiles. Il s'agit de John Rawls à travers la « théorie de la justice » et d'Amartya Sen qui conduit à « repenser l'inégalité ». Il ne s'agit pas de les opposer : l'un et l'autre ont montré les insuffisances de la référence traditionnelle quasi exclusive en théorie politique et économique à l'utilitarisme qui ne s'intéresse qu'à la somme des satisfactions individuelles en faisant abstraction des inégalités qu'elle peut recouvrir.

Ces théories sont d'une importance primordiale pour qui a pris le soin de les lire avec attention, sans se focaliser sur les mots mais en s'attachant aux principes en jeu. La théorie de la justice de Rawls s'attache à l'égalité des biens premiers, tandis que celle de Sen s'étend à l'égalité des capacités (*capabilities* : possibilités d'accéder effectivement à diverses combinaisons de modes de fonctionnement (*functionings*) issus de la consommation de biens essentiels).

L'un et l'autre mettent en avant le principe du « maximin » consistant à maximiser l'accès aux biens premiers ou au plein développement des capacités, c'est-à-dire la possibilité de choisir effectivement entre ces différents fonctionnements.

Contrairement à certaines appréciations, la théorie de Sen peut être appliquée à n'importe quelle société ; les priorités ne seront tout simplement pas forcément les mêmes selon le degré de développement des sociétés. Rappelons que Sen a publié en 1980 un article intitulé « Equality of What ? » qui constitue une référence pour

discuter des théories de la justice et des principes de redistribution qui doivent s'appliquer. Il montre dans ce texte que, lorsqu'on veut obtenir l'égalité dans un domaine, cela peut impliquer des inégalités dans d'autres domaines.

Ainsi, l'inégalité du bien-être, qui tient compte des caractéristiques des personnes, s'accompagne d'une inégalité des consommations ou des revenus. Par exemple, la justice peut exiger une égalité de procédure (accès égal à l'information juridique et au droit, égal traitement des dossiers, etc.) tandis que la santé nécessite une égalité d'accès aux soins quels que soient le revenu et la pathologie, ce qui signifie un traitement différencié si la pathologie l'exige indépendamment de la capacité à payer. L'éducation peut exiger l'égalité des savoirs de bases (écriture, lecture etc.) et une fois ces savoirs de base acquis par les élèves, leurs talents propres doivent pouvoir s'épanouir au regard de la diversité des formations offertes (sous réserve des phénomènes de domination culturelle, comme le précise très justement Pierre Bourdieu) ou de conditions de vie (Eric Maurin). Il y a donc des priorités à accorder sur les domaines où l'égalité doit être recherchée en ciblant, le cas échéant, des objectifs différents.

Vaincre les inégalités de destin

C'est-là l'un des principaux enjeux de cette tentative de renouveau théorique. Il est désormais évident que nombre d'égalités de droit n'existent pas dans les faits car l'accès au droit reste inégalitaire.

Des travaux et de nombreuses études quantitatives, dont celles menées par Eric Maurin¹³ permettent de démontrer que nous sommes certes égaux en droits, mais inégaux en terme d'accès à ces droits, c'est-à-dire en termes de destin. L'inégalité de destin empêche un être d'accéder à des biens ou à un statut social qu'il mérite par son travail ou par les efforts qu'il a consentis, du fait du milieu social (logement, revenus,...) dans lequel il a grandi.

L'une des principales inégalités de destin s'exprime dans les conditions d'accès au logement. Par exemple, grandir et étudier dans un logement exigü ou surpeuplé nuit aux capacités d'étudier et empêche ainsi ceux qui pâtissent de cette situation de progresser dans leurs études, à efforts et capacités égales. C'est là un vecteur majeur des discriminations économiques et sociales. Par ailleurs, Sen s'attache à différencier les biens essentiels des besoins essentiels, ces derniers formant l'objet de son étude. Il est même à noter que le terme de « *basic needs* » n'est utilisé que de façon transitoire car ce qui compte ce sont les modes de fonctionnement (*functionings*) réalisés et les capacités (*capabilities*) des individus.

S'accorder sur une liste de besoins essentiels n'induit pas un accord sur une liste de biens, car des biens à caractéristiques très variées peuvent permettre de satisfaire les mêmes besoins essentiels, selon les caractéristiques de la personne, c'est-à-dire selon sa capacité à les transformer en avantages pour elle-même. Ainsi, les biens proposés pour satisfaire les besoins essentiels dépendent de la manière dont ils peuvent être produits :

- Selon que les rendements sont croissants ou non,
- Selon qu'ils génèrent ou non des externalités,
- Selon que leur consommation puisse être exclusive ou non, rivale ou non.

Le choix des biens par les personnes sur le marché (biens privés) ou bien de leur allocation par le secteur public (notamment biens publics ou générant des externalités) dépendra des caractéristiques de la personne.

Dans le premier cas, ce sont les goûts qui motivent les choix des consommateurs. Ceci correspond à la théorie du consommateur (cf. Lancaster), où le modèle d'offre implicite est celui de la concurrence monopolistique, avec différenciation des produits et goût des consommateurs pour la diversité. C'est le modèle de concurrence de référence dans de nombreux champs de l'analyse économique.

Dans le second cas, l'allocation des biens ou services est, sinon déterminée par la sphère non marchande, du moins régulée par elle. L'allocation des biens et services réalisée, le cas échéant par le secteur public, peut se faire selon une logique de justice sociale, avec par exemple une application du critère d'égalité des capacités de Sen.

Cinq apports essentiels

Pour en rester aux deux auteurs précités, on retiendra cinq termes essentiels qui donnent un cadre d'analyse des finalités et des moyens d'une action publique en termes d'économie de besoins :

- Le terme de « justice » indique la volonté de mettre en œuvre une action qui ne soit pas strictement égalitaire mais qui soit « juste » au regard de principes politiques que la société s'est donnée démocratiquement ;
- Le terme d'« équité » pointe le fait qu'il ne suffit pas de répartir également les biens ou les moyens pour que soient atteints des objectifs de justice sociale. Il arrive qu'il faille faire des « discriminations positives » (exemples : ZEP, tarifs sociaux pour les cantines scolaires et les centres aérés, transports gratuits pour les demandeurs d'emploi, ...) pour atteindre cette équité, c'est-à-dire pour établir une véritable égalité d'accès gommant les inégalités des situations initiales ;

- Le terme de « besoins » permet de faire apparaître que l'homme cherche et doit pouvoir avoir les moyens de satisfaire des besoins « essentiels » relatifs à son épanouissement ;
- Le terme de « biens » et notamment de « biens publics » identifie les biens qui sont à même de satisfaire ces besoins essentiels ;
- Le terme de « capacités » indique que tous les citoyens n'ont pas les mêmes capacités à utiliser les biens et notamment les biens publics (l'exemple le plus simple étant l'éloignement).

Il convient donc non seulement de mettre ces biens à disposition de tous, mais de les mettre dans des conditions telles qu'ils soient « capables » d'en bénéficier.

Ces cinq termes issus de réflexions contemporaines dessinent un cadre global d'intervention de la puissance publique sur une part majeure de l'économie. Ils permettent de sortir des dilemmes du XIXe et du XXe siècles évoqués précédemment parce qu'ils portent sur les finalités. En effet, toute l'école républicaine s'est focalisée sur les droits fondamentaux en ce sens qu'elle s'opposait à la différenciation des droits issue de l'ancien régime. Nos objectifs sont aussi ambitieux en ce sens que ces droits sont acquis mais que nous voulons que les conditions de leur application soient mises en place. Cette volonté exige le recadrage vers les finalités. Notre ambition n'a de sens que si elle est réformatrice, que si elle change la vie concrètement.

Les nouvelles frontières de l'action publique

C'est à partir de l'ensemble de ces réflexions que nous devons cerner quel peut être le périmètre de l'action publique au sein de la « sphère de l'économie de besoins ».

Les travaux mentionnés précédemment permettent d'avancer des réponses précises qui complètent les approches économiques plus classiques fondées sur l'analyse économique des externalités et des rendements croissants conduisant à des monopoles « naturels ».

À partir de toutes ces approches clairement complémentaires, on peut retenir aujourd'hui trois sous-ensembles qui constituent le périmètre potentiel de l'économie des besoins et des services publics :

- Le premier sous-ensemble contient les éléments qui touchent à l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat, par exemple la justice ou la police. Ceux-ci appartiennent d'évidence au service public parce qu'ils constituent des biens publics purs.
- Le deuxième sous-ensemble relève d'une approche plus économique : il s'agit de l'ensemble des secteurs détenant des effets positifs sur le reste de l'économie alors même que leur régulation par le marché n'apparaît pas évidente ou suffisante. Ce sont notamment les secteurs porteurs d'externalités positives ou négatives, par exemple les pollutions ou au contraire la formation professionnelle. Il en va de même pour des secteurs permettant la satisfaction de besoins fondamentaux comme les transports, des secteurs qui connaissent des rendements croissants et où les lois du marché (toutes les théories l'ont montré) sont insuffisantes (par exemple la production centralisée d'énergie), des biens collectifs indivisibles qui ne peuvent évidemment pas faire l'objet d'un tarif individualisé pour chacun (l'air ou l'eau en certaines circonstances)
- Le troisième sous-ensemble est constitué des secteurs qui résultent d'une volonté politique de favoriser l'égal accès aux libertés fondamentales et de maintenir l'exercice des droits fondamentaux de la personne. Cette volonté s'exprime notamment, en France, dans les textes qui, de la déclaration des Droits de l'Homme de 1789 à la dernière charte européenne des droits fondamentaux (en passant par les droits économiques et sociaux reconnus par le préambule de la Constitution de 1946), définissent non seulement les droits et libertés qui doivent être garantis, mais aussi les actions positives qu'il incombe à la collectivité de conduire pour assurer l'accès des citoyens à un certain nombre de biens et services.

C'est dans ce sous-ensemble que l'on retrouve les droits fondamentaux auxquels l'égalité d'accès de tous doit être garantie dans une « société juste » selon Rawls et les biens essentiels mis en avant par Sen.

Au premier rang des activités figurant dans ce troisième sous-ensemble viennent des fonctions essentielles comme l'éducation, la santé, l'action culturelle, la communication pour lesquelles il existe dans notre pays une longue tradition de service public.

Mais il faut certainement y inclure d'autres éléments tels que le logement, auquel les pouvoirs publics ne se sont pas toujours suffisamment intéressés ou l'accès aux services financiers de base, qui constitue aujourd'hui un élément-clé de la vie quotidienne des français.

Bien entendu la forme de l'action publique dans ces différents domaines doit tenir compte des évolutions du contexte technologique et culturel dans lesquels s'exercent les activités concernées.

Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la communication, avec le développement de la téléphonie mobile et d'internet.

Des concepts nouveaux méritent d'être pris en compte et peuvent servir de base à des actions transversales. Ainsi en est-il par exemple de la satisfaction du besoin de mobilité qui doit faire aujourd'hui de la liste des besoins essentiels.

À l'inverse, il n'est pas choquant que des secteurs qui font l'objet de pure concurrence soient remis dans le secteur privé. Il peut y avoir là des évolutions nécessaires et utiles à notre démarche.

L'analyse des domaines d'intervention doit ainsi s'efforcer de mettre en évidence le caractère plus ou moins durable des sous-ensembles qui ont servi de base à cette typologie. Il convient ainsi de distinguer ceux qui, à l'instar du premier sous-ensemble (les fonctions régaliennes) doivent demeurer de façon intangible dans le domaine du service public et ceux qui doivent constituer un domaine évolutif (par exemple la communication). Il appartiendra toujours à la puissance politique démocratique de décider ce qui, au moins pour un temps, doit relever prioritairement d'une logique de production et de répartition fondée sur les critères de l'économie de besoins.