

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE,
SERVICES PUBLICS
ET SERVICES AU
PUBLIC*

2006
Rapport présenté par
M. Jean-Alain Mariotti

MANDATURE 2004-2009

Séance des 10 et 11 janvier 2006

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
SERVICES PUBLICS ET
SERVICES AU PUBLIC**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Jean-Alain Mariotti
au nom de la section des économies régionales
et de l'aménagement du territoire**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 30 novembre 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 11 janvier 2006	I - 1
Première partie - Texte adopté le 11 janvier 2006.....	3
I - LA SITUATION ACTUELLE.....	5
A - LE SERVICE PUBLIC AUJOURD’HUI.....	5
1. En France.....	5
2. Au niveau européen.....	6
B - DES ÉLÉMENTS NOUVEAUX À PRENDRE EN COMPTE	7
1. Les mutations qui touchent la société.....	7
2. Des inégalités territoriales et sociales qui s’accroissent	8
C - UNE PRISE DE CONSCIENCE GÉNÉRALE D’UN BESOIN D’INNOVATION	9
1. Une image confuse dans l’esprit des Français	9
2. Mais un mouvement général engagé vers la modernisation	9
II - PROPOSITIONS	11
A - UN NOUVEL ENJEU : LE SERVICE PUBLIC AU CŒUR DES SERVICES AU PUBLIC	11
B - LES CONDITIONS D’UNE MODERNISATION RÉUSSIE.....	12
1. L’organisation des services au public doit viser l’efficacité au meilleur coût pour la collectivité.....	12
2. L’organisation des services au public doit être pensée de façon globale, en l’absence de cadre juridique prédéfini.....	14
3. L’organisation des services doit s’inscrire dans le cadre des évolutions européennes.....	16
4. Les services au public doivent être mis en œuvre dans le respect dynamique des principes fondateurs du service public	16
5. L’efficacité des services passe par l’évaluation et la concertation ..	18
C - LES METHODES ET LES MOYENS	19
1. Partir des besoins.....	19
2. Viser une offre cohérente, souple et diversifiée	21
3. Consulter et former pour responsabiliser.....	24

Deuxième partie - Déclarations des groupes	29
ANNEXE A L'AVIS.....	55
SCRUTIN.....	55
RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M. Jean-Alain Mariotti, rapporteur	II - 1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - LE SERVICE PUBLIC, UNE NOTION EN CONSTRUCTION DEPUIS LONGTEMPS - LES SERVICES AU PUBLIC, UN SUJET D'ACTUALITÉ	7
I - LE SERVICE PUBLIC : UNE NOTION TRÈS ANCIENNE AUX SIGNIFICATIONS VARIABLES.....	7
A - UNE LONGUE CONSTRUCTION HISTORIQUE EN FRANCE	7
B - LE SERVICE PUBLIC À L'AUBE DU XXI ^{ÈME} SIÈCLE	11
1. Le service public « <i>à la française</i> ».....	11
2. Une préoccupation présente également chez tous nos voisins.....	14
II - LES SERVICES AU PUBLIC : UNE RÉFLEXION AUJOURD'HUI MENÉE À TOUS LES NIVEAUX	23
A - EN FRANCE, IL S'AGIT D'UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE ...	23
1. Niveau pertinent et qualité : des préoccupations qui ne sont pas nouvelles	23
2. Les élus et les usagers manifestent leur attachement à « <i>leurs services publics</i> »	25
3. Le Gouvernement lance des réflexions multiples et expérimente ..	26
B - A BRUXELLES, IL S'AGIT D'UNE RÉFLEXION RELATIVEMENT RÉCENTE	30
1. Pendant longtemps, une approche <i>a minima</i> des services d'intérêt général	30
2. Vers une législation communautaire sur les services d'intérêt général ?	31
CHAPITRE II - EN FRANCE, LE CONSTAT D'UNE SITUATION INÉGALITAIRE PRÉOCCUPANTE.....	35
I - LES SERVICES AU PUBLIC, DE FORTES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET SOCIALES	35
A - DES INÉGALITÉS TERRITORIALES	35
1. Services publics et territoires.....	35

2. Des disparités villes/milieu rural mais aussi à l'intérieur des villes.....	39
B - SERVICES AU PUBLIC ET INÉGALITÉS SOCIALES	42
1. Inégalités sociales et spécialisations spatiales	42
2. Le zonage : une solution pour réduire les inégalités ?	44
C - LE CAS PARTICULIER DE L'OUTRE-MER	46
1. Les spécificités de l'Outre-mer.....	46
2. Problématique de l'adaptation du service public Outre-mer	48
D - COÛTS, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES SERVICES.....	50
1. Efficacité et réorganisation territoriale	50
2. La gestion de deux services analysée par la Cour des comptes	52
II - DES FRANÇAIS PLUS ATTACHÉS AU SERVICE QU'À L'OPÉRATEUR.....	54
A - SERVICES PUBLICS ET SERVICES AU PUBLIC, UNE DISTINCTION ASSEZ VAGUE DANS L'ESPRIT DES FRANÇAIS	54
1. Une perception ambiguë du secteur des services.....	54
2. Une appréciation globale favorable des services publics locaux	55
B - DES FRANÇAIS TRÈS ATTACHÉS AUX SERVICES DE PROXIMITÉ	56
1. Les ruraux face aux services.....	56
2. Les populations urbaines	59
C - MAIS DES FRANÇAIS TRÈS PARTAGÉS QUANT À LA GESTION DE LEURS SERVICES	61
CHAPITRE III - LE NOUVEAU CONTEXTE FRANÇAIS, PORTEUR D'ÉVOLUTIONS	65
I - UNE PRISE DE CONSCIENCE GÉNÉRALE D'UN BESOIN DE RENOUVEAU.....	65
A - DES ÉLUS PLUS OUVERTS AUX ÉVOLUTIONS	65
1. Une attitude nouvelle face à d'éventuels changements	65
2. Des améliorations suggérées dans plusieurs domaines.....	66
B - DES POSSIBILITÉS D'ORGANISATION NOUVELLES	68
1. Les nouvelles technologies de communication	68
2. La décentralisation, le développement de l'intercommunalité et les services publics locaux	71
3. Un compromis entre le marché et la gestion publique.....	73
4. La coordination et la collaboration entre les services.....	74

C - D'AUTRES ACTEURS QUE LA PUISSANCE PUBLIQUE SE MOBILISENT	76
1. Les chambres consulaires	76
2. Les associations	77
II - LES RÉPONSES DE L'ÉTAT POUR AMÉLIORER LES SERVICES PUBLICS.....	79
A - LA CHARTE MARIANNE.....	79
B - LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : LES SERVICES SOCIAUX	80
C - LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX : L'IMPÉRATIF DE COORDINATION ET DE MUTUALISATION.....	81
D - LA LOI DE RÉGULATION POSTALE : LA PRÉSENCE POSTALE	81
III - DES EXPÉRIENCES ET DES RÉORGANISATIONS QUI SE METTENT EN PLACE	83
A - DES OPÉRATIONS LANCÉES DANS LE CADRE DES EXPÉRIMENTATIONS DE 2003	83
B - UN BILAN : SERVICES À LA DEMANDE ET TRANSPORTS INNOVANTS EN MILIEU RURAL	84
1. Analyse de l'existant	84
2. Principales problématiques et recommandations.....	85
C - LA POSTE : UN EXEMPLE SIGNIFICATIF	86
1. La Poste, une entreprise industrielle méconnue en mutation.....	86
2. Une dynamique d'évolution enclenchée.....	87
3. Les transformations en cours	89
CHAPITRE IV - LES MUTATIONS DU CONTEXTE EUROPÉEN	93
I - L'UNION EUROPÉENNE RECONNAÎT DÉSORMAIS LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	93
A - MAIS QUELS SERVICES : SIG ET SIEG ?	93
B - QUELLE CONCEPTION DES SERVICES PUBLICS DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE ?	94
II - L'ÉVOLUTION EUROPÉENNE POUSSE À LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS.....	96
A - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL NON ÉCONOMIQUES.....	96

B - LES GRANDS SERVICES EN RÉSEAU.....	96
C - LES RÉFLEXIONS EN PERSPECTIVE	101
1. Réexaminer la faisabilité d'une loi-cadre.....	101
2. Clarifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public.....	102
3. Fournir un cadre clair pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général.....	103
4. Reconnaître l'intérêt général dans les services sociaux.....	103
CHAPITRE V - QUELS NOUVEAUX BESOINS, QUELLE NOUVELLE ORGANISATION ?	105
I - LES SERVICES AU PUBLIC : LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉFINITION.....	105
A - UNE NOTION ACTUELLEMENT TRÈS FLOUE.....	105
1. Une notion évolutive.....	105
2. Variable selon les territoires.....	106
3. S'adressant à des populations diverses.....	106
4. Rendue selon des statuts juridiques différents.....	107
B - UNE NOTION QUI DOIT ÊTRE PRÉCISÉE : VERS UN SERVICE RÉNOVÉ.....	107
1. Orientations principales pour une définition.....	107
2. Les services au public : du service public au service d'intérêt général.....	108
II - DES BESOINS EN SERVICES AU PUBLIC A MIEUX CERNER.....	111
A - ETABLIR UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ	111
1. Une approche locale	111
2. Une approche nationale	112
3. L'implication des usagers.....	113
B - PRIVILÉGIER L'APPROCHE PAR LA DEMANDE.....	113
1. Une approche des besoins globale et non sectorisée	113
2. Un diagnostic objectif.....	114
3. Une approche tenant compte de la diversité des territoires	114
4. Une vision prospective	115
5. Une approche de la demande combinée avec l'offre.....	115
III - QUELS MOYENS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ.....	116
A - CONDITIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES SERVICES AU PUBLIC	116
1. Cohérence de l'offre	116
2. Respect dynamique des principes fondateurs	117

VIII

3. Recherche du moyen le plus efficace pour fournir le service	118
4. Recherche du meilleur coût pour la collectivité	119
5. Evaluation.....	120
B - UNE ARTICULATION EFFICIENTE ENTRE LA PRÉSENCE PHYSIQUE ET LES MODALITÉS D'ACCESSIBILITÉ	120
1. Privilégier l'accessibilité	120
2. Viser la qualité.....	121
C - UNE ORGANISATION AMÉLIORÉE	121
1. Mettre en place des systèmes souples.....	122
2. Impliquant usagers et personnels.....	124
CONCLUSION.....	129
ANNEXES.....	131
Annexe 1 : Les services publics en Outre-mer.....	133
1. Etat des lieux dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion).....	133
2. Etat des lieux dans les collectivités d'Outre-mer et les pays d'Outre-mer	134
Annexe 2 : Lexique.....	139
TABLE DES SIGLES	141
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	143

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 11 janvier 2006**

Première partie
Texte adopté le 11 janvier 2006

Le 30 novembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Aménagement du territoire, services publics et services au public* »¹.

La section a désigné M. Jean-Alain Mariotti comme rapporteur.

*

* *

Dans tous les pays, les services publics doivent faire face à d'importantes mutations, économiques, sociales, technologiques, sociétales.

En France, ces mutations ont eu pour conséquence une inadaptation dans l'organisation de certains services tant en milieu rural qu'en milieu urbain, parfois leur surdimensionnement dans certaines zones rurales et la manifestation de besoins, de difficultés et de coûts d'une autre nature dans les zones urbaines.

Des services installés depuis des décennies ont été remis en cause. Des réorganisations ou des fermetures opérées ont suscité tant l'incompréhension des habitants que des prises de positions pour maintenir le service public au nom du principe d'égalité de traitement des citoyens.

Le Conseil économique et social estime que le respect de ce principe ne doit pas conduire à faire systématiquement financer par la collectivité des services fondés sur des critères établis par le passé dans un contexte très différent de celui qui prévaut aujourd'hui.

Le service public doit s'adapter pour mieux répondre aux besoins. Il s'agit, dans une perspective dynamique, de le conforter en inventant de nouvelles offres, de nouveaux services au regard de nouvelles priorités. Il s'agit même d'aller au-delà pour l'intégrer dans la notion plus large de service au public.

I - LA SITUATION ACTUELLE

A - LE SERVICE PUBLIC AUJOURD'HUI

1. En France

Le service public est une notion ancienne qui s'est construite sur la base de choix politiques successifs pour aboutir à une définition qui désigne indifféremment un vaste éventail de services aux logiques économiques et sociales très diverses.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 166 voix contre 15 et 23 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

A partir de l'après-guerre, s'est développée une doctrine - et une pratique - qui identifie service public, secteur public, intervention d'un opérateur public et gestion par des personnels sous statut public : dans la perception qu'en ont les Français, un service ne peut être public que s'il est géré par un opérateur public employant des agents publics.

Aujourd'hui, la France distingue les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

Les premiers concernent pour l'essentiel les services régaliens (police, justice, défense, action extérieure) et les services sociaux et éducatifs ; financés majoritairement par l'impôt, leur gestion, principalement publique, répond à des règles fixées nationalement.

Les seconds sont les services marchands, facturés à l'utilisateur ; leurs modes de gestion sont variés allant de la gestion directe par la collectivité publique à la gestion déléguée à une entreprise privée en passant par toute une série de situations hybrides.

Le service public désigne des activités qui présentent des caractéristiques telles, au regard des nécessités de l'organisation sociale et des besoins des usagers, qu'elles ne peuvent être assurées par le seul jeu du marché et qui appellent une prise en charge quasi-exclusive par la collectivité (Etat ou collectivité territoriale). C'est sur ce point que repose la spécificité française.

La qualification de service public est soit constitutionnelle (le service est désigné comme tel dans la Constitution), soit législative (la loi précise qu'une activité est un service public), soit administrative (l'Etat ou une collectivité décident d'ériger une activité en service public).

Le service public obéit aux principes de continuité, d'égalité de traitement, de mutabilité ou d'adaptabilité, de garantie d'accès au service, de neutralité et de transparence.

2. Au niveau européen

La réflexion sur le service public y est relativement récente. Le droit communautaire initial, s'il connaît la notion d'entreprise publique ou chargée de la gestion de service d'intérêt général, ignore les services publics en tant que tels (sauf dans le secteur des transports). L'attention qui leur est portée est liée aux libéralisations intervenues dans les secteurs de services marchands en réseau à partir du milieu des années 1980.

L'Union européenne recourt à la notion de service d'intérêt général - SIG. Le concept européen inclut la notion de service universel qui impose aux prestataires l'obligation de proposer leurs services à des conditions spécifiées. Il repose sur une approche sectorielle axée sur le service rendu à l'utilisateur et sur la liberté laissée aux pays en matière de modalités d'organisation, aucun lien de nécessité n'étant établi entre obligations de service public et intervention publique.

Les SIG relèvent d'un traitement différent selon qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des secteurs suivants :

- Les services d'intérêt général non économiques

Ils sont de la compétence exclusive des Etats et les règles du marché intérieur ne s'y appliquent pas. Il s'agit des services d'ordre régaliens - police, justice... - des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales (syndicats, organisations caritatives ou humanitaires) et des régimes de base de sécurité sociale obligatoires.

- Les services d'intérêt économique général - SIEG

Ils relèvent d'une responsabilité partagée entre l'Union et les Etats. C'est aux autorités compétentes de ces derniers (sur les plans national, régional et local) qu'il appartient de définir, organiser, financer et contrôler ces services.

Les SIEG se divisent eux-mêmes en :

- SIEG libéralisés

Il s'agit des services de nature économique organisés en réseau - télécommunications, poste, énergie, transports. Ils font l'objet de directives sectorielles. Ils sont soumis à la concurrence. Libéralisés pour permettre le développement des échanges et créer un marché unique, ils sont régulés. Les directives sectorielles les ont soumis à certaines obligations (service universel, interconnexion, sécurité d'approvisionnement...): ces contraintes sont néanmoins de faible portée opérationnelle notamment par rapport aux obligations de service public telles qu'elles existent en France.

- SIEG non régulés

Ils concernent des secteurs économiques qui n'ont pas fait l'objet de directives de libéralisation - distribution de l'eau, traitement des déchets... Ils sont organisés localement ou régionalement, sans prestations directes au-delà des frontières et, de ce fait, difficiles à libéraliser. La réglementation européenne tend cependant à y imposer la concurrence.

B - DES ÉLÉMENTS NOUVEAUX À PRENDRE EN COMPTE

1. Les mutations qui touchent la société

La mondialisation et l'intégration européenne conduisent les services publics à se resituer dans un cadre plus vaste que le seul espace national. Ceux-ci sont en outre confrontés à un ensemble de mutations, économiques, sociales, technologiques, institutionnelles, culturelles auxquelles ils doivent s'adapter.

Désormais, selon l'INSEE, 90 % de la population est urbaine. L'espace rural lui-même s'est transformé. La société a évolué tout comme les modes de vie. L'espérance de vie s'est allongée, les exigences des usagers se sont accrues et les attentes individuelles se sont diversifiées. Les usagers veulent des services, mais rendus autrement que par le passé, notamment dans d'autres lieux et à

d'autres horaires. Les ruraux souhaitent des services équivalents à ceux dont bénéficient les populations urbaines.

Sur tout l'espace national, la demande de services augmente sans cesse. La performance, la qualité et l'accessibilité comptent désormais autant que la proximité physique.

Par ailleurs, les grands services en réseau ont été ouverts - à des degrés divers - à la concurrence sous l'impulsion de l'Union européenne. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales ont vu leur rôle s'accroître. L'intercommunalité a permis d'offrir des services que les communes seules n'étaient pas en mesure d'assurer.

Les moyens de communication physiques et électroniques se développent et relativisent la notion de proximité. Les technologies de l'information et de la communication - TIC - constituent un outil pour améliorer l'offre de services et deviennent un véritable service d'intérêt général.

2. Des inégalités territoriales et sociales qui s'accroissent

D'importantes inégalités en termes de services publics existent et se développent non seulement entre milieu rural et milieu urbain, mais aussi au sein même de ces deux ensembles : zones rurales fragiles, zones urbaines sensibles. S'y ajoutent souvent des disparités entre groupes de régions ou encore entre le Nord et le Sud du pays comme c'est le cas dans le domaine des services médico-sociaux.

Ces inégalités ont un impact tant sur l'attractivité des territoires que sur les conditions et la qualité de vie des populations.

Ainsi, par exemple, un territoire mal desservi par le haut débit et la téléphonie mobile ou ne disposant pas de certains services (formations universitaires à proximité, services hospitaliers performants...) n'attire pas les entreprises et leurs cadres.

Pour les habitants des zones rurales enclavées, le problème principal est celui de l'accessibilité, donc du choix entre qualité et proximité. Un service proche et de moindre qualité sera utilisé par ceux qui n'ont ni les moyens financiers ni les possibilités de transport pour se rendre plus loin dans un service plus performant. En matière de santé notamment, la ségrégation par le revenu y est accentuée et la distance n'est pas seulement physique mais également sociale et culturelle.

Dans les grandes agglomérations, on assiste à une spécialisation sociale des espaces urbains. Des phénomènes de marginalisation touchent certaines couches sociales. Certaines zones, même si elles sont bien pourvues en équipements publics, n'offrent pas toujours les services les plus adaptés à ces territoires et aux groupes sociaux qui y vivent. Au-delà d'une aide particulière, l'enjeu pour ces zones est de les intégrer véritablement dans la dynamique métropolitaine.

Simultanément, une population urbaine issue essentiellement des classes moyennes se déplace à la périphérie des agglomérations. Ces « *rurbains* » demandent à bénéficier, dans leur nouvelle implantation, de services identiques aux services urbains, créant aux communes rurales qui les reçoivent de graves difficultés.

En pratique, les disparités sociales et territoriales en matière de services publics, l'apparition de nouveaux besoins et les exigences accrues des consommateurs impliquent d'opérer des choix : tous les services actuels ne pourront être maintenus partout dans les conditions qui prévalaient il y a des décennies.

C - UNE PRISE DE CONSCIENCE GÉNÉRALE D'UN BESOIN D'INNOVATION

1. Une image confuse dans l'esprit des Français

Pour les usagers, il n'est pas toujours aisé - pour ne pas dire plus - de s'y retrouver entre services régaliens, services marchands, non marchands, services en réseau, européens, nationaux, locaux. Ce manque de lisibilité est accru dès lors que le champ du service public est évolutif, que les manières de répondre varient selon les territoires, que ces services s'adressent à des populations diverses et qu'ils sont rendus selon des statuts juridiques différents.

Une telle complexité explique sans doute l'image confuse et floue que les Français ont de tous ces services et la distance qu'ils prennent à leur égard. Pour eux, comme le montrent diverses enquêtes, l'essentiel est que les services soient rendus quels qu'en soient les responsables et que l'on puisse dans la durée avoir confiance dans leur qualité.

2. Mais un mouvement général engagé vers la modernisation

L'administration cherche à améliorer son efficacité et la qualité de ses prestations. Une mission sur la qualité du service public mise en place en 2003 a rendu ses conclusions en juin 2004. La charte Marianne, appliquée depuis janvier 2005 dans tous les services déconcentrés de l'Etat, vise à améliorer la qualité du service public et faciliter l'accès des usagers aux services.

Des audits ont été lancés dans les services de l'Etat le 13 octobre 2005 en vue d'améliorer les procédures, de mieux remplir certaines fonctions et de rendre certains services plus performants. Les grandes administrations et les collectivités territoriales mettent en place de nouveaux outils, en s'appuyant par exemple sur les TIC (programme ADELE, programme Copernic, offre de services administratifs en ligne, mise en place du portail *service-public.fr*).

Les élus locaux, ouverts à une éventuelle réorganisation des services publics, proposent des solutions nouvelles. Pour optimiser la gestion des services rendus, les communes se regroupent ; l'intercommunalité devrait permettre en mutualisant les moyens de rendre des services de meilleure qualité à un autre

niveau territorial. Des maisons de services publics, concentrant divers services, se créent.

Des expériences pilote ont été lancées en vue de trouver des formes nouvelles de concertation et d'organisation des services au public ; l'accord conclu le 21 juillet 2003, pour quatre départements, entre l'Etat, l'Association des maires de France, les présidents de conseils généraux concernés et quinze organismes gérant des services publics de proximité a fait l'objet le 30 novembre 2004 d'un avenant étendant ces expériences à onze autres départements.

La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 élargit les possibilités de mutualisation entre services et de partenariat entre acteurs, renforce les pouvoirs de coordination des préfets et offre de nouvelles facilités aux professionnels de santé pour leur installation dans les zones fragilisées.

Le Plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004 prévoit la création de maisons de l'emploi pour renforcer la coopération entre les structures intervenant dans la lutte contre le chômage et mieux orienter les demandeurs d'emploi vers les services concernés.

La loi de régulation postale du 20 mai 2005 fixe des normes de qualité pour un service universel et prévoit un ensemble de dispositions sur la présence territoriale de La Poste : définition d'une norme d'accessibilité au réseau postal, prise en compte pour l'appréciation de ces règles des caractéristiques économiques et démographiques des zones concernées (zone de revitalisation rurale - ZRR - ou zone urbaine sensible - ZUS).

De grands services ouverts à la compétition internationale se réorganisent. C'est le cas de La Poste qui cherche à améliorer sa compétitivité et développe sa coopération avec des municipalités (agences postales communales), des commerçants ou artisans (relais poste) ou d'autres services publics comme la SNCF.

D'autres acteurs que la puissance publique offrent aussi des services, le secteur privé marchand, les établissements publics consulaires, les associations... et élargissent leur champ d'intervention.

La Conférence nationale des services publics en milieu rural mise en place le 17 février 2005 vient de rendre ses conclusions.

Enfin, l'Union européenne reconnaît désormais les services d'intérêt général en tant que tels. Après l'élaboration d'un livre vert et d'un livre blanc sur les SIG, elle s'est donné un programme de travail ambitieux. Loin de n'être qu'une contrainte de marché, elle incite à la modernisation de la gestion publique, elle oblige en France à repenser missions et choix et à se préoccuper de l'efficacité des services.

Ces initiatives témoignent d'une volonté forte de moderniser et d'innover. Elles montrent aussi, comme toutes les analyses de besoins, que la distinction entre services publics et services au public n'est pas clairement perçue.

II - PROPOSITIONS

A - UN NOUVEL ENJEU : LE SERVICE PUBLIC AU CŒUR DES SERVICES AU PUBLIC

Le service au public est une notion dont le champ est évolutif : certains services publics ne représentent plus un besoin aussi fréquent pour les populations (trésoreries) alors que des services privés prennent une dimension vitale (professions de santé libérales) et que de nouveaux services se développent sous la pression des besoins (services à la personne comme l'accueil de la petite enfance ou l'aide aux personnes âgées, services issus des technologies modernes de communication et du haut débit...).

Pour faciliter débat et action, le Conseil économique et social propose de considérer que la notion de services au public recouvre l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires.

Dans les services au public pourraient être distingués :

- Les services publics, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique et qui réclament une prise en charge (directe ou indirecte) par la collectivité ; ils devraient eux-mêmes être classés en :
 - services publics non marchands, exclus du marché intérieur et des mandats de négociation de l'Organisation mondiale du commerce (services régaliens, éducation, santé publique, protection sociale...) ;
 - services publics marchands, notamment services en réseau (énergie, transports, télécommunications, poste...) dont l'exploitation est ouverte à la concurrence.
- Les services privés, associatifs ou à but lucratif, considérés comme de première nécessité sur un territoire :
 - ces services ne sont pas encadrés par la puissance publique ou le sont à degrés divers (réglementation, conventions, modes de financement...);
 - il s'agit des activités artisanales et commerciales de proximité, des activités de certaines coopératives, des transports de personnes handicapées, des transports à la demande, des services aux familles, aux personnes âgées, des services rendus par les professionnels de santé libéraux...

La distinction entre services publics non marchands et services publics marchands permettrait notamment d'aboutir à une définition plus claire du champ du service public. Mais elle requiert la recherche, dans la durée, de la meilleure complémentarité entre obligation de service public et ouverture des services publics au marché.

D'une façon générale, la ligne de partage entre les différentes catégories - et le champ des services qu'elles recouvrent - ne doit pas être considérée comme immuable. Elle dépend de la rencontre entre les besoins exprimés et les choix politiques faits à un moment donné.

Sauf pour les services régaliens (défense, police, justice, action extérieure) que personne n'envisagerait de confier aux mécanismes du marché, la puissance publique peut réduire ou étendre son champ d'intervention. Par exemple, aujourd'hui la santé publique et la protection sociale sont en France traitées comme les services régaliens ; dans d'autres pays, elles sont assimilées à des services économiques.

De nouveaux services publics marchands peuvent être ouverts à la concurrence en fonction des évolutions de la législation européenne. *A contrario*, des services privés peuvent bénéficier d'aménagements par rapport au droit de la concurrence : ainsi en est-il des services sociaux d'intérêt général compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux et la protection des personnes en situation de fragilité - dont le droit communautaire devrait reconnaître les spécificités.

B - LES CONDITIONS D'UNE MODERNISATION RÉUSSIE

1. L'organisation des services au public doit viser l'efficacité au meilleur coût pour la collectivité

a) Rechercher l'efficacité et viser la qualité.

Il s'agit :

- D'identifier et d'éviter les doublons entre les divers niveaux d'administration qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'Etat avec les services des collectivités territoriales (par exemple en matière d'équipements routiers et de santé) ou des services des collectivités entre eux, dans le respect des compétences dévolues à chacun par la loi. A cet égard, dans son avis du 22 juin 2005 sur « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* », le Conseil économique et social a souligné la nécessité de clarifier les compétences entre les communes et leurs groupements.
- D'offrir les services à un niveau territorial pertinent leur permettant d'être performants avec des personnels qualifiés. Il peut en résulter des réorganisations de services conduisant à regrouper des unités de petite taille dont les agents sont trop peu nombreux et n'ont pas l'expertise suffisante pour répondre aux demandes de plus en plus complexes.

- D'offrir des services accessibles, adaptés aux demandes des différentes populations. A cet effet, il convient de privilégier l'accessibilité par rapport à la proximité physique et d'intégrer les critères de temps dans la notion de distance tout en veillant à préserver des points de rencontre pour les personnes à mobilité réduite ou qui n'ont pas les moyens financiers de se déplacer :
 - maintien de permanences dans les territoires ruraux où les services se réorganisent ;
 - développement des transports à la demande pour conduire les personnes sur le lieu d'implantation du ou des services ;
 - déplacement d'agents vers les populations comme l'a initié La Poste avec ses conseillers financiers ;
 - mise en place de services itinérants dans le secteur sanitaire et social notamment...

b) Rechercher le meilleur coût

Les services ont un coût, payé par l'utilisateur, le contribuable ou par les deux.

L'important est de le savoir et de rechercher comment rendre le service au meilleur coût :

- Sans qu'il y ait un surcoût anormal ;
- Tout en sachant qu'un certain nombre de services doivent de toute façon être rendus quel que soit leur coût, tant en milieu rural qu'en zone urbaine. C'est le cas du service de l'éducation ou de la santé.

Une réorganisation ne peut donc reposer sur une approche fondée exclusivement sur le souci de compression des coûts et de rentabilité à court terme.

Contribuant à améliorer le cadre de vie des populations et à renforcer l'attractivité des territoires, les services au public sont en effet des facteurs majeurs de cohésion territoriale et sociale.

c) Raisonner sur le long terme

- Les services au public constituent des éléments à part entière d'une politique d'aménagement du territoire à long terme. Ils nécessitent des investissements qui permettront d'étayer le développement économique territorial.
- Ces investissements, s'ils peuvent contribuer à accroître la dette publique et à ce titre la transférer sur une autre génération, lui transmettent en même temps une créance.

Le vrai fardeau pour les générations futures ne serait-il pas la réduction des actions en faveur des services d'intérêt général (équipements de communication, formation, santé, logement social...) qui résulterait d'une politique budgétaire visant l'équilibre à tout prix ?

2. L'organisation des services au public doit être pensée de façon globale, en l'absence de cadre juridique prédéfini

a) Renforcer les missions

Le service public est avant tout une mission. C'est cette mission qu'il s'agit de préserver.

Il convient donc :

- De conforter le service public

Y parvenir suppose en premier lieu de définir plus clairement les missions et obligations de service public applicables à chaque secteur dans un cahier des charges précis.

Cela nécessite un changement de comportement des pouvoirs publics qui doivent exercer pleinement leur rôle d'autorités organisatrices ; cela nécessite aussi une forte volonté des élus locaux et un renforcement de leurs compétences pour préciser de façon approfondie les missions de service public en termes d'objectifs à atteindre : niveau et qualité de service définis à l'aide d'indicateurs mesurables et contrôlables. Une telle définition des obligations de service public doit permettre l'évaluation des résultats de chaque service et une meilleure maîtrise par la puissance publique.

- De soutenir et d'orienter le service privé lorsqu'il supplée le service public ou le complète

Dans les zones défavorisées, la médecine libérale est vitale pour les populations bien qu'elle ne soit pas un service public *stricto sensu*. Aujourd'hui, se développent la médecine de groupe, les cabinets pluridisciplinaires, le travail en réseau grâce aux TIC. Il convient d'encourager toutes ces formules innovantes. C'est ce que préconise l'étude adoptée par le Bureau du Conseil économique et social le 21 juin 2005 sur « *L'hôpital public en France, bilan et perspectives* » (réseaux territoriaux sanitaires et médico-sociaux, publics et privés ; alternatives à l'hospitalisation...).

Les incitations matérielles, financières ou fiscales pour l'installation des médecins dans les zones de faible densité médicale pourraient être complétées par des mesures plus directives en cas d'impossibilité de trouver des solutions faisant appel à l'autorégulation des professionnels eux-mêmes.

De même, compte tenu du rôle du mouvement associatif et du secteur privé dans l'émergence de services à la personne devenus de véritables services au public, la puissance publique doit être attentive à ces initiatives et les aider

lorsqu'elles interviennent pour répondre à un besoin réel non satisfait, dans le respect de la professionnalisation de ces métiers.

- De considérer que l'ensemble des services doit être appréhendé dans sa globalité

Ainsi le service de transport public ne peut se cantonner aux seuls transports collectifs. Ne faut-il pas, dans certains cas, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, y intégrer les taxis ?

De même, dans le secteur des télécommunications, la loi a défini le service universel comme la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce service universel assure, outre l'acheminement gratuit des appels d'urgence, l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des données à un débit suffisant pour permettre l'accès à Internet. Il conviendrait de l'étendre au haut débit compte tenu de son importance dans l'efficacité des services et l'attractivité des territoires.

D'une manière générale, le champ du service universel devrait être évolutif en fonction des changements intervenant dans les technologies et les besoins.

- D'avoir une vision prospective

En effet, il ne s'agit pas par exemple d'attendre qu'une zone soit classée en ZUS ou en ZRR ; au contraire, il s'agit de s'efforcer d'anticiper les difficultés. A moyen et long terme, ce sont non seulement des situations différentes qu'il faudra gérer mais encore des besoins nouveaux qu'il faudra satisfaire. Cela impose des choix de la part de la collectivité pour garantir aux populations des services efficaces et adaptables.

b) Ne pas se focaliser sur un cadre juridique prédéfini

L'organisation des services ne doit pas se faire en fonction d'un cadre juridique prédéfini. Il s'agit au contraire :

- De s'appuyer sur des considérations d'intérêt général et plus directement sur les besoins réels des populations et des territoires sans se crisper sur l'offre,
- De passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle axée sur le service rendu ; cette conception est assez générale en Europe et prédomine dans la construction par l'Union européenne de sa doctrine en matière de services d'intérêt général,
- De décloisonner les services pour imaginer des formes de polyvalence qui commencent à se développer en France mais qui sont des pratiques plus fréquentes chez nos voisins européens. La loi sur les territoires ruraux a entériné le principe du partenariat public/privé pour l'installation ou le maintien de services au public. Plus généralement, toute coopération entre services et entre acteurs doit être encouragée.

3. L'organisation des services doit s'inscrire dans le cadre des évolutions européennes

Le Conseil économique et social juge nécessaire :

- D'inviter le gouvernement, sur la base de ses propres positions et notamment de ses choix en matière d'obligations de service public, à susciter une réflexion approfondie sur la limite du champ concurrentiel en Europe et à poursuivre son action pour l'adoption d'une directive-cadre sur les SIG afin de :
 - conforter les services publics dans le droit communautaire ;
 - faire prévaloir la priorité des obligations de service public par rapport à la concurrence, notamment en cas de litiges ;
 - fournir un socle de principes communs aux services d'intérêt général et applicables dans les différents Etats aux membres de l'Union : critères pour distinguer SIG économiques et non économiques, pour délimiter le concept de distorsion de concurrence, pour légitimer la diversité des choix des entreprises prestataires de SIG...
- Dans le cadre de projets d'ouverture à la concurrence d'activités de service sur les réseaux, d'inciter les pouvoirs publics nationaux et européens à évaluer les conséquences de choix préalables en matière de :
 - séparation des activités de réseaux et des activités de services ;
 - mutualisation des équipements ;
 - maîtrise de la cohérence des réseaux aux niveaux national et régional,
 - contenu du principe d'adaptabilité ;
 - régulation, évaluation et contrôle des SIEG.
- De procéder à une évaluation des SIG déjà ouverts à la concurrence et de renforcer la coordination entre les divers niveaux de régulation ; le besoin de coordination s'impose d'autant plus que les grandes industries de réseau ne s'inscrivent plus dans un cadre uniquement national.

4. Les services au public doivent être mis en œuvre dans le respect dynamique des principes fondateurs du service public

Le principe d'égalité implique de faire jouer la solidarité, notamment au travers de la péréquation tarifaire.

Celui de continuité impose un fonctionnement régulier des services sans rupture dans l'espace (continuité territoriale) ni dans le temps : à cet égard, les interruptions de service peuvent avoir des causes multiples. Par exemple, comme le soulignait l'avis du Conseil économique et social sur « *La régionalisation ferroviaire* » adopté le 26 septembre 2001, à la SNCF, elles sont imputables à

part égale à des facteurs externes, à des incidents techniques et à des conflits sociaux internes.

S'il appartient aux entreprises chargées d'une mission de service public d'œuvrer pour assurer un bon niveau de fiabilité technique, assurer la continuité passe aussi par la mise en place de dispositifs concertés et négociés avec les organisations syndicales pour prévenir les mouvements de grève - c'est dans cet esprit que la RATP a mis en place depuis plusieurs années déjà un dispositif « *d'alarme sociale* » - ou pour assurer un service aux usagers même en cas de grève - c'est ce que la SNCF tente de faire avec son « *service garanti* ». En matière de santé publique, c'est le législateur qui a défini un service minimum.

Au-delà de ces exemples, en s'appuyant sur une analyse des progrès réalisés en France et sur un bilan des expériences conduites dans d'autres pays européens, il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un service garanti dans chaque secteur essentiel.

Respecter de façon dynamique les principes fondateurs du service public (continuité, égalité, adaptabilité), quel que soit le mode de mise en œuvre, conduit également à souligner deux aspects du principe d'adaptabilité :

- l'adaptabilité aux populations ;
- l'adaptabilité aux territoires.

Le premier aspect vise la prise en compte des besoins commerciaux et l'incorporation continue des progrès technologiques.

Le second concerne l'adaptabilité aux spécificités des territoires, qu'elles soient démographiques, économiques ou géographiques.

Retenir ces deux aspects doit conduire les pouvoirs publics :

- A rechercher, sans idée *a priori*, le meilleur cadre juridique pour fournir le (ou les) service(s) en cause, qui permettent le cas échéant d'associer ou d'impliquer des acteurs privés ou des associations ;
- A soutenir les innovations proposées par les opérateurs ou acteurs locaux, par exemple en matière d'accessibilité accrue aux services, dès lors qu'ils proposent, à l'instar des entreprises privées, des plages d'ouverture des services plus larges et plus conformes aux besoins des populations ;
- A intégrer des critères qui prennent une importance de plus en plus grande comme l'aménagement du territoire ou l'environnement ;
- A faire en sorte que certains territoires, compte tenu de leur handicap, bénéficient de traitements spécifiques voire inégaux, mais justifiés donc équitables du point de vue de l'intérêt général.

Par exemple, dans le cas des zones urbaines sensibles, les inégalités sociales ne doivent pas faire l'objet d'un traitement identique qui engendrerait des inégalités bien plus graves. Si des moyens plus importants doivent leur être alloués, il faut aussi que ces moyens soient apportés autrement. Trop souvent, y sont affectés des fonctionnaires en début de carrière (professeurs, policiers...) alors qu'il serait nécessaire que ces zones soient pourvues de personnels expérimentés.

Quant à l'Outre-mer, les nombreux handicaps et retards que connaissent ses collectivités en matière d'aménagement du territoire, de services publics et de services au public, nécessitent de la part des autorités publiques un effort particulier et équitable pour permettre aux populations un accès aux services équivalent à ceux de la métropole. A cette fin, un véritable plan de rattrapage s'impose en termes d'infrastructure, d'éducation, de santé publique, de savoir-faire pour assurer à ces territoires un véritable développement économique et social.

Le respect de ces principes fondateurs suppose que l'Etat soit garant de leur mise en œuvre effective.

5. L'efficacité des services passe par l'évaluation et la concertation

a) Un contrôle systématique

L'évaluation régulière des services au public, coûts, tarifs ou prix payés par les usagers ou clients, sous l'égide des autorités publiques est un gage de leur efficacité.

Le Conseil économique et social recommande :

- Que les autorités publiques définissent des indicateurs de performances en fonction des objectifs qu'elles ont assignés à chaque service. A cet égard, il se félicite de l'initiative prise par le ministre de la réforme de l'Etat de lancer une procédure d'audits systématiques et continus dans différents ministères.
- Que des indicateurs d'aménagement du territoire soient également définis notamment pour les services en réseau libéralisés ; les régulateurs ont en effet trop souvent tendance à privilégier le contrôle du respect de la concurrence plutôt que les conditions d'égal accès sur le territoire.
- Que dans le cadre d'un partenariat public/privé, ou d'un projet privé financé avec le concours de fonds publics (crèche privée bénéficiant de subventions), la bonne utilisation de ces fonds soit vérifiée.

Cela suppose :

- la tenue d'une comptabilité analytique et le respect des règles comptables ;
- un contrôle régulier par les partenaires de ce projet, et éventuellement par la chambre régionale des comptes pour les organismes dont les budgets sont importants.
- Que, face aux grands opérateurs, les autorités chargées du contrôle et de l'évaluation disposent de la compétence et de l'expertise suffisantes, notamment en s'appuyant sur la société civile.

b) Une large association des différents acteurs

Il convient d'associer les usagers en amont au moment tant de la détermination des besoins actuels et futurs que de la mise en œuvre des services. Les impliquer dans certains cas à la gestion même des services serait la meilleure façon de garantir l'objectivité de la demande. Toute amélioration - et *a fortiori* toute réforme - doit être concertée avec les usagers et les personnels.

Il s'agit donc :

- D'expliquer pour une compréhension partagée voire une appropriation par tous ; les politiques publiques et leurs coûts doivent être connus ; l'information doit circuler et être aussi transparente que possible ; l'information, l'explication et la concertation, à condition qu'elles soient de qualité et correctement conduites, constituent une étape indispensable, préalable à toute évolution ;
- De responsabiliser, en formant et en associant l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire à la fois les agents qui rendent un service et les usagers qui doivent prendre conscience de la difficulté de faire des choix.

C - LES METHODES ET LES MOYENS

1. Partir des besoins

Tout d'abord, il est indispensable de parvenir à une connaissance des besoins réels sur la base d'un « *diagnostic partagé* ».

A cette fin, il convient de ne pas se limiter à la seule approche par l'offre qui, tout en étant légitime de la part d'un opérateur ou d'une administration, risque de figer les situations. Il est nécessaire de conduire simultanément une approche par la demande.

a) Privilégier l'approche par la demande

Privilégier l'approche par la demande a le mérite de mieux cerner les besoins nouveaux qui émergent et d'éviter des oublis à condition que la détermination des besoins soit conduite de la façon la plus objective possible en veillant aux questionnements et à l'interprétation des réponses.

Cette détermination doit être menée :

- De façon globale, coordonnée et non segmentée ; les besoins doivent être appréhendés comme un ensemble cohérent de services accessibles à des conditions de distance, de temps et de coût ;
- En raisonnant par strate : pour chaque grande fonction (ce qui a trait à la sécurité, à l'éducation, à la santé...), il convient de sérier l'ensemble des opérations ou services concernés de façon à en faciliter la coordination ;
- En tenant compte de la diversité des territoires, les problèmes posés en milieu rural et en milieu urbain, mais aussi au sein de chacun de ces grands ensembles, étant très différents ;
- Et avec une vision prospective, prenant en compte les évolutions démographiques, territoriales et sociétales à long terme.

Sa réalisation suppose de s'appuyer :

- Au plus près du terrain,
 - sur les démarches mises en œuvre par les préfets notamment depuis la circulaire du 2 août 2005 pour faire émerger les besoins en services dans leur département ;
 - sur les résultats des concertations menées dans le cadre de ces démarches, ou indépendamment, avec les représentants des usagers et de la société civile.
- Au niveau national,
 - sur les études réalisées par les fournisseurs de services au public et notamment les grands opérateurs qui ont tous leur propre évaluation des besoins prospectifs du double point de vue des usagers et des territoires ;
 - sur les études menées par les organismes publics chargés de l'aménagement du territoire.

A cet égard, il est regrettable de ne plus pouvoir s'appuyer sur l'inventaire communal qui faisait régulièrement le bilan des services et des activités de proximité dans les communes (et qui a d'ailleurs été utilisé pour l'élaboration des chartes de pays) mais dont la réalisation a été abandonnée depuis 1998.

L'INSEE va mettre en place, en 2006, une base de données intitulée « *base permanente des équipements* ». Cependant, comportant des informations de source exclusivement administrative, celle-ci devra être complétée par un dispositif d'observation sur le terrain.

Associer ainsi l'approche de terrain et les études nationales devrait permettre les ajustements nécessaires et une meilleure cohérence d'ensemble.

Seule cette meilleure connaissance des besoins permettra d'éclairer les choix politiques en matière de services au public mais aussi les comportements et donc de conduire les pouvoirs publics à exercer pleinement leur responsabilité aux différents niveaux de compétence.

b) Combiner l'approche par la demande avec l'approche par l'offre

Cependant même si l'approche par la demande est essentielle, l'approche par l'offre ne doit pas pour autant être négligée. Les services au public participent à l'attractivité et à la vitalité des territoires. L'offre est aussi structurante en matière de développement social. Si certains services ne sont pas rendus sur un territoire, une partie de la population risque de ne jamais penser à y recourir.

Il convient donc de combiner les deux approches par l'offre et par la demande sous l'égide de la puissance publique dans le cadre d'une coopération Etat/région/département avec les collectivités locales et les intercommunalités. C'est ainsi qu'il sera possible à la fois de tenir compte de la diversité des attentes et d'organiser une offre cohérente et efficace.

c) Etablir dans tous les cas un diagnostic concerté

L'Etat, s'il en est le garant, ne peut plus prétendre à définir seul l'intérêt général. Il est nécessaire de s'assurer de la concertation la plus efficace avec les opérateurs mais aussi avec les usagers, comme le prévoit la loi sur le développement des territoires ruraux - et comme devraient le prévoir diverses dispositions sur la ville tel le plan sur les banlieues. Cette exigence de concertation s'impose aussi aux élus.

2. Viser une offre cohérente, souple et diversifiée

a) Assurer la cohérence dans l'offre de tous les services

C'est une condition essentielle de l'efficacité. Comme pour la détermination des besoins, il convient de raisonner par strate pour coordonner les interventions de tous les acteurs ou niveaux d'administration impliqués dans l'offre de services liés à une grande fonction.

Ainsi en matière de transports de voyageurs, compte tenu des compétences respectives des régions en matière de TER, des départements en matière de transports routiers et des agglomérations en matière de transports collectifs urbains, une mise en cohérence régionale de toutes les autorités organisatrices favoriserait l'intermodalité et donc une offre plus efficace.

Le Conseil économique et social souligne l'intérêt des dispositions de la loi sur le développement des territoires ruraux qui accroît le rôle d'interface du préfet entre les élus des divers niveaux territoriaux ainsi que sa capacité à initier toute action de nature à garantir que l'offre de services est adaptée aux caractéristiques et aux besoins en termes d'attractivité et d'équilibre des territoires de son ressort. Le préfet devrait également être en charge de la

coordination des diverses instances sectorielles de concertation (commission départementale de la présence postale territoriale, conseil départemental de l'éducation nationale...).

L'organisation des services au public devrait être prise en compte dans les divers documents de prospective, de planification et d'urbanisme existants (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire - SRADT -, schéma régional de développement économique - SRDE -, schéma de cohérence territoriale - SCOT -, plan local d'urbanisme - PLU...).

Une meilleure organisation territoriale des services au public pourrait s'inspirer de l'observation des innovations performantes à l'étranger et d'un examen des diverses expérimentations réalisées sur notre territoire. A tout le moins, elle doit reposer sur la mise en place de systèmes suffisamment souples et évolutifs.

b) Proposer une gamme diversifiée de solutions

Il convient de généraliser la coopération entre les services, le partenariat entre les acteurs, voire la mutualisation des réseaux. Il peut s'agir :

- D'accélérer l'utilisation des télé-procédures ; nombre de formalités classiques peuvent déjà être effectuées sans que l'utilisateur ait à se déplacer ; une telle accélération suppose un équipement de tout le territoire en haut débit, l'ouverture de lieux libres d'accès et gratuits à Internet pour les usagers qui n'en sont pas équipés et la mise en place d'une assistance pour ceux qui ont des difficultés à l'utiliser ; en zone urbaine, par exemple, la desserte en haut débit des immeubles permet, outre l'accès à Internet pour tous, les télé-relevages des consommations d'énergie - ce qui peut inciter les habitants à l'économiser car ils sont informés en temps réel - ainsi que la mise en œuvre rapide des opérations de maintenance par les gestionnaires d'immeubles ;
- De regrouper plusieurs services dans un même lieu (maisons de services publics, maisons de l'emploi...) soit pour rendre un service soit pour orienter l'utilisateur vers le service compétent : la loi sur le développement des territoires ruraux comporte des dispositions innovantes donnant à des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public la possibilité de participer à une maison de services publics ;
- D'avoir des points d'entrée communs : les sous-préfectures, les mairies... peuvent rendre certains services et fournir certaines prestations au-delà de leurs propres compétences légales ;
- De faire rendre des services publics par d'autres acteurs publics (la vente de billets SNCF par La Poste), ou par des acteurs privés (le service postal rendu par un commerçant dans un relais poste, le point multi-services, les transports à la demande réalisés par les taxis...)

- De faire rendre des services privés par des acteurs publics (portage de médicaments par les facteurs). Depuis la loi sur le développement des territoires ruraux, les communes peuvent faire appel à des associations - et les aider - pour la fourniture de services en cas de carence de l'offre ;
- De prévoir pour les personnes en difficulté un accompagnement personnalisé pour organiser leurs relations avec les différents services au public.

Ces projets pourraient bénéficier d'aides de l'Etat dans le cadre d'une contractualisation sur la durée.

Les réorganisations de services publics devraient aboutir à un certain nombre d'économies budgétaires, grâce à un meilleur mode de fonctionnement et un meilleur emploi des agents ; il serait souhaitable :

- Que soit complètement levée la difficulté de ré-affectation des sommes économisées qui réside principalement dans les dispositifs de comptabilité publique ;
- Qu'une partie des économies dégagées par l'administration concernée lui serve effectivement à rendre de nouveaux services et à les implanter avec des outils modernes.

c) Mettre en place des systèmes souples et évolutifs

La souplesse doit permettre de tenir compte des spécificités locales et le caractère évolutif de s'adapter en permanence aux besoins.

S'agissant de l'offre, il importe :

- De ne pas figer les situations. Il convient en particulier de réunir les conditions effectives du libre choix par les élus du mode de gestion de leurs services publics et de la réversibilité de ce choix. Comme le soulignait déjà le Conseil économique et social dans son avis du 24 avril 2001 sur « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* », le principe de libre administration des collectivités locales implique ce libre choix lorsque les services sont « *déléguables* » par exemple au secteur privé, mais ce n'est pas toujours le cas ;
- Dans tous les cas, de pouvoir, après une évaluation rigoureuse, modifier ce choix périodiquement, ou même mettre fin à un service si nécessaire, soit à l'échéance du contrat, soit en application d'une clause de révision ou de résiliation ;
- De favoriser la contractualisation avec les acteurs privés afin non seulement d'assurer la continuité du service reconnu d'intérêt général mais encore de leur permettre d'inscrire leur action dans une vision prospective et pérenne ;

- D'encourager toutes les initiatives locales. Les collectivités territoriales n'ont pas vocation à pallier le désengagement de l'Etat. Elles doivent néanmoins prendre toute leur place dans le mouvement de modernisation des services, de même les associations souvent pionnières dans la fourniture de services nouveaux qui sans elles n'auraient pas vu le jour.

Les diverses modalités d'organisation qui viennent d'être évoquées permettent de s'adapter à différentes situations. Elles permettent de simplifier les démarches des usagers mais elles exigent en contrepartie des moyens pour une plus grande professionnalisation du personnel.

3. Consulter et former pour responsabiliser

a) Développer la concertation

Appréhender les besoins réels, mieux prendre en compte les attentes des usagers, faire évoluer les services publics pour les adapter passe par une véritable concertation avec tous les acteurs concernés.

L'association étroite des usagers aux décisions touchant aux services au public n'est pas encore dans la culture française. Pour l'imposer, une véritable « *révolution culturelle* » est nécessaire. Dans le cas des services en réseau libéralisés et disposant d'un régulateur indépendant, cette concertation est d'autant plus importante qu'à la différence des pays anglo-saxons, où les consommateurs sont représentés de façon structurée, les consommateurs français sont exclus du système de régulation.

La démocratie participative est une des clés du succès à tous les échelons :

- Au niveau des communes, il existe des instances participatives prévues par la loi à mieux utiliser : conseils de quartier, commission consultative des services publics locaux...
- A l'échelon des diverses collectivités, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débats publics sont initiées par les élus locaux. Elles méritent d'être encouragées. Elles suscitent un intérêt de la part des habitants dès lors qu'ils sont considérés comme partie prenante dans les décisions qui vont être prises tant en termes de projets que de services rendus.
- L'échelle intercommunale correspond de plus en plus aux espaces vécus par les habitants ; l'intercommunalité est un échelon où les sujets concernent directement la vie des citoyens et des entreprises - questions de l'emploi, du logement, de l'aménagement urbain, des infrastructures, de l'eau - et où sont rendus nombre de services ; les conseils de développement devraient voir leur rôle consultatif consolidé.

- Aux niveaux national et régional, les instances de la société civile, Conseil économique et social et conseils économiques et sociaux régionaux notamment, ont un rôle essentiel à jouer.

Il conviendrait également de se poser la question de l'avenir de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics créée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua du 4 février 1995). Sa composition ne lui a pas permis jusqu'à présent de fonctionner de manière optimale.

Peut-être serait-il préférable, comme le suggère la Conférence nationale sur les services publics en milieu rural, de lui substituer une commission adaptée aux spécificités de chaque département. Chaque préfet aurait alors la latitude d'en déterminer la composition et le fonctionnement.

b) Former tous les acteurs

Les démarches administratives sont de plus en plus compliquées : l'agent doit assumer le rôle d'interface entre un usager perdu et un système dont la complexité ne cesse de s'accroître. Il convient de responsabiliser les uns et les autres.

Cela peut passer par l'implication des usagers - à condition qu'ils y soient formés - dans la gestion de certains services comme c'est le cas dans le secteur associatif pour les services d'aide à la personne et d'animation.

Cela passe aussi par la formation.

Les jeunes connaissent mal les institutions et *a fortiori* les services publics. Ce besoin de formation ne concerne d'ailleurs pas que les jeunes, mais l'ensemble de la population, toutes générations confondues. La formation, qui est un outil indispensable pour comprendre les particularités locales, facilite la réactivité, la polyvalence et donc la capacité d'adaptation des acteurs aux évolutions.

A cette fin, il conviendrait :

- Tout au long du cursus scolaire, d'intégrer ces nouvelles réflexions dans les programmes scolaires ; dès l'école primaire, les enfants doivent faire l'apprentissage de l'exercice de la responsabilité, de la vie en collectivité avec ses règles de fonctionnement, les droits et les devoirs qu'elle implique... Outre une nécessaire éducation civique, les jeunes ont besoin d'une véritable éducation à la vie économique, sociale et citoyenne ;
- D'organiser un partenariat entre les parents et les personnels de l'éducation nationale qui, *in fine*, permettrait non seulement une meilleure information mais aussi une certaine formation des parents ;

- D'organiser sous l'égide des préfets, aux niveaux régional et départemental, des séances d'information/formation avec tous les acteurs concernés et les organisations les représentant en regroupant les réflexions et en tirant parti des différents savoir-faire territoriaux ou solutions locales innovantes ;
- De créer - ou renforcer - des réseaux d'échanges entre chercheurs, étudiants, universitaires et professionnels nationaux et européens.

c) Renforcer les capacités d'expertise des autorités organisatrices

Actuellement, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité de maîtriser l'expertise sur les secteurs de services en réseau libéralisés. Ils ne disposent pas d'informations de qualité, indépendantes des acteurs, sur lesquelles pourrait s'appuyer leur stratégie et donc s'exercer correctement leur contrôle. Cette expertise est concentrée chez les grands opérateurs.

Au niveau local, le rapport de force est particulièrement déséquilibré entre les collectivités concédantes et ces grands opérateurs (comme par exemple dans le cas de la gestion de l'eau). Sauf dans les grandes villes, les services municipaux manquent d'experts ayant la compétence nécessaire pour négocier ou traiter de questions devenues de plus en plus complexes et diversifiées.

Il convient donc de renforcer les compétences des collectivités locales pour leur permettre d'exercer pleinement leur maîtrise d'ouvrage, leur rôle d'autorité organisatrice, leur fonction de contrôle interne et externe. A cette fin, le Conseil économique et social recommande :

- De s'appuyer sur l'intercommunalité : son développement et son approfondissement devraient conduire à un certain rééquilibrage des forces entre les co-contractants dans la mesure notamment où elle contribue à renforcer le poids des collectivités et où elle permet de bénéficier de personnels plus qualifiés ;
- De former les élus pour favoriser leurs échanges avec les différents opérateurs et les administrations ;
- De recourir à des experts qualifiés et réellement indépendants ;
- De favoriser la mise en place de services d'expertise et de conseil s'appuyant notamment sur les réseaux de collectivités (AMF, ADCF...);
- De développer les échanges d'expériences et de bonnes pratiques grâce aux réseaux de collectivités locales en France et en Europe.

d) Intéresser les personnels

C'est par une gestion des personnels tenant compte de leurs qualifications et compétences mais aussi de leurs aspirations que leurs performances seront utilisées de façon optimale.

A cet effet, il y aurait lieu :

- De rechercher une meilleure adéquation entre diplômes, concours et emplois ;
- D'associer les personnels à la recherche de qualité et aux modalités d'évolution de leur service ; par exemple, si l'ouverture (ou la fourniture d'un service) doit être adaptée aux horaires des usagers ou clients, il conviendrait de leur accorder des compensations y compris financières. La possibilité - qui existe dans le secteur privé - de les intéresser à la réalisation des objectifs, quantitatifs et qualitatifs, devrait être appliquée dans le secteur public ;
- De prévoir, dans les zones sensibles, des systèmes de rémunération, de promotion et d'organisation du travail différents. Par exemple, les fonctionnaires sont rarement payés en fonction de la difficulté de leur travail. Pourquoi le salaire ne serait-il pas attribué en fonction d'un poste, plutôt qu'en fonction de l'ancienneté ? Ne serait-il pas logique qu'un enseignant, quel que soit son âge, gagne 30 % de plus s'il exerce en zone d'éducation prioritaire - ZEP ?

Une réflexion sur ces thèmes mériterait d'être engagée, aux différents niveaux territoriaux, en collaboration avec les organisations syndicales concernées. Il s'agirait de donner enfin toute sa place à la négociation, pratique trop peu usitée dans le secteur public.

*

* *

En conclusion, la notion de service public recouvre des réalités diverses qui sont fonction de l'époque, du pays, de la perception qu'en ont les usagers.

Aujourd'hui, alors que le ralentissement de la croissance, toutes choses égales par ailleurs, réduit les capacités financières de la collectivité, que ses ressources humaines peuvent se révéler inadaptées pour répondre aux nouvelles exigences des usagers et que l'Union européenne pousse à la modernisation de la gestion publique, le Conseil économique et social a estimé nécessaire de préciser cette notion floue, extensive et modulable et d'en suggérer les adaptations souhaitables.

La définition d'un service public rénové au cœur du concept plus large de services au public lui a paru d'autant plus indispensable que ces services constituent un facteur essentiel de l'attractivité et du développement des territoires, un noyau dur de la cohésion sociale et un élément structurant pour l'aménagement du territoire.

Une volonté de renouveau s'exprime à tous les niveaux territoriaux. Elle devrait trouver sa traduction dans la mise en oeuvre de solutions innovantes pour offrir, au meilleur coût pour la collectivité, des services plus efficaces, de qualité et répondant mieux à la demande des usagers. Cela suppose :

- un diagnostic partagé sur les besoins réels ;
- une mise en oeuvre réalisée en partenariat avec tous les acteurs et suffisamment souple pour s'adapter aux particularités locales et s'ajuster en permanence aux évolutions ;
- une évaluation régulière des services mis en place.

Aucune réforme ne pourra aboutir sans l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels. Outils de compréhension, de respect mutuel et de responsabilisation, l'information, la concertation, la négociation et la formation, à condition qu'elles soient bien conduites, seront un gage de réussite dans la modernisation des services au public.

Mais la collectivité a aussi un rôle majeur à jouer : il lui revient d'assumer pleinement sa responsabilité dans la détermination des besoins, le choix des moyens pour y répondre, la définition des obligations de service public, l'évaluation des performances des services, leur contrôle interne et externe.

Il appartient également aux pouvoirs publics de tirer pleinement parti du principe de subsidiarité pour que la France mette en oeuvre ses propres services au public plutôt que de se retrancher derrière un prétendu obstacle européen.

En définitive, le Conseil économique et social est persuadé que, pour l'utilisateur, le service rendu prime sur le statut juridique et qu'il est désormais nécessaire de passer d'une conception organique du service public à une approche fonctionnelle prenant acte des évolutions à l'échelle européenne.

Il est tout aussi convaincu que la puissance publique doit en conserver la maîtrise : si l'Etat est appelé à se recentrer sur ses missions essentielles, il n'en demeure pas moins le garant de l'intérêt général, des droits sociaux fondamentaux et des équilibres territoriaux.

Le Conseil économique et social espère que la Charte des services publics annoncée par le Premier ministre pour début 2006 permettra de répondre aux attentes qui sont les siennes en termes d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès de tous à des services de qualité.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le service public et le service au public doivent être confortés car ils sont porteurs d'enjeux importants pour la vitalité de nos territoires. Il n'est, pour s'en rendre compte, que de voir la rapidité avec laquelle se marginalisent les régions ou les communes dont les services viennent à disparaître.

Ces services ne pourront toutefois perdurer sans s'adapter aux nouvelles normes de notre société. Cela est incontournable tant les besoins évoluent (le retour de populations dans certaines zones rurales par exemple crée de nouvelles demandes), tant les contraintes budgétaires sont fortes, tant encore l'avancée des technologies modifie le rapport au temps et à l'espace.

Les zones rurales ont dans l'ensemble déjà bien intégré ces notions. Les innovations dont elles ont su faire preuve sont porteuses d'enseignements qui gagneraient certainement à être repris.

Les exemples sont nombreux : la mise en place de partenariats public/privé (c'est le cas du facteur qui porte les médicaments à une personne âgée, les points verts du Crédit agricole auprès des commerçants) -le regroupement de plusieurs services publics en un même endroit (la maison des services publics en milieu rural) -le maintien des petits commerces - la mise en place par la MSA de réseaux de santé pour pallier le manque de médecins dans certaines circonscriptions parfois très étendues...

Pour autant, si nécessaire et indispensable soit-elle, l'évolution des services ne doit pas être conduite de façon inorganisée. Bien au contraire, elle doit, pour être couronnée de succès, observer un certain nombre d'éléments :

♦ La mutation des services publics doit être organisée au niveau local, en association avec les usagers (puisque c'est de la satisfaction des besoins des acteurs économiques et sociaux dont il est ici question), la population concernée et les élus qui sont responsables du fonctionnement de ces services. Rien de durable ne pourra se faire sans l'adhésion des uns et des autres. Il n'est pas envisageable d'imposer de façon unilatérale un modèle national unique pour tous. La spécificité et la diversité des contraintes locales, la pérennité des services publics également, exigent souplesse et adaptabilité.

♦ Que l'on parle de services publics ou de services au public, certains principes de base ne peuvent pas être occultés car ils constituent le ferment même de notre organisation sociale. Il s'agit bien sûr de l'égalité, de la continuité et de l'adaptabilité des services. Le fonctionnement régulier du service, c'est-à-dire sans rupture dans le temps ni dans l'espace, est une notion essentielle. Sans songer à contester le droit de grève des uns, il faudrait aussi penser à garantir le droit au travail des autres et le droit à l'activité économique pour tous ceux dont le service public est un élément incontournable de la vitalité de leur entreprise et des emplois liés. Un service minimum devrait être respecté, dans l'intérêt de tous.

◆ La rentabilité économique ne peut pas être le seul moteur de la modernisation des services. Bien d'autres notions doivent être prises en compte, dans l'intérêt des populations concernées et du respect du principe d'équité.

Cela est le cas bien évidemment des services de l'éducation et de la santé. Ils doivent demeurer accessibles à tous, au-delà des considérations budgétaires. Certes, des réseaux s'organisent mais des territoires entiers demeurent sans relais conséquent. Cela n'est pas supportable.

Il s'agit encore des services qui participent à l'attractivité des territoires. Certains investissements (notamment en nouvelles technologies de l'information et de la communication) doivent absolument être réalisés sous peine de marginaliser les territoires. Ils favorisent la compétitivité des régions et préparent le monde de demain. Cette question relève de la responsabilité des pouvoirs publics car les entreprises privées peinent à prendre en compte l'intérêt général au regard du coût élevé des opérations induites. Le risque, pourtant, est grand de créer une France à deux vitesses. Cela ne doit pas être accepté.

Groupe de l'artisanat

Pour avoir participé aux expériences et innovations en matière de services au public, le secteur de l'artisanat ne peut que se réjouir de leur prise en compte dans le débat actuel sur l'avenir du service public.

Il est évident qu'aujourd'hui, la France ne peut plus continuer à se retrancher derrière sa spécificité « *organique* » au moment où la plupart de ses voisins écoutent la voix des usagers et leurs exigences en matière de qualité de service rendu.

Cela implique, au niveau français, un profond changement de comportement à tous les niveaux décisionnels, une définition claire du champ des services mais surtout la recherche de la meilleure complémentarité entre obligation de service public et ouverture des services au marché telle que l'exige à présent l'Union européenne.

Cette complémentarité est d'autant plus complexe qu'elle ne peut être immuable. Aussi l'avis a-t-il raison de proposer une démarche pragmatique de la réorganisation des services en s'appuyant à la fois sur le territoire, l'offre et la demande.

Il est évident que le maintien ou non d'un service en tout point du territoire doit être examiné à l'aune des innovations technologiques mais surtout dans une vision prospective d'anticipation des besoins et de dimension européenne.

Sur ce point, le secteur de l'artisanat est doublement intéressé par l'élaboration d'un diagnostic partagé dans la mesure où il représente des activités de proximité multiples et variées de première nécessité, indispensables à la vie des territoires, et assure au travers de ses établissements consulaires de véritables missions de service public.

Le développement d'antennes, la création de centres d'aide à la décision, la rénovation voire la création de centres de formation, la mise en place de services en ligne témoignent de leur capacité d'adaptation aux mutations en cours et plaident en faveur de leur incontournable association aux décisions qui les concernent.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles l'ensemble du réseau s'est mobilisé dans le cadre des actions de revitalisation des territoires en développant des expérimentations de nouvelles formes de services publics lancées en 2003 dans quatre départements et étendues à dix autres en 2004 et plus récemment encore lors du lancement d'un appel d'offres dans le cadre de l'établissement des pôles d'excellence rurale.

Compte tenu de la diversité des situations rencontrées, l'avis a raison d'appeler à la souplesse des dispositifs à mettre en place, tout en exigeant le respect des principes fondateurs du service public que sont l'égalité et la continuité : l'égalité pour éviter les distorsions de concurrence entre entreprises et territoires, et la continuité pour éviter les fractures préjudiciables à l'exercice même des activités. Cela implique dès lors de faire jouer la solidarité par l'application de la péréquation tarifaire et de mettre en place, au niveau du cahier des charges, une exigence de fonctionnement régulier sans rupture dans l'espace et le temps. L'idée d'un service garanti dans chaque secteur essentiel est une priorité, elle mériterait d'être portée au niveau européen.

Enfin, cette réforme ne sera efficace qu'à condition d'être partagée par tous et d'être menée sous le contrôle régulier d'autorités compétentes et indépendantes.

L'ensemble de ces précautions étant préconisé dans cet avis, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Groupe des associations

La notion de service public est régulièrement au cœur de l'actualité. Comme le souligne l'avis, cette expression a un double sens - tantôt elle désigne l'organisme de production du service - tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à différents acteurs.

Des obligations de service public spécifiques peuvent être également imposées par l'autorité publique. C'est pourquoi la chose publique n'est pas l'affaire des seuls élus, des seuls citoyens et usagers, mais de l'ensemble du corps social.

La notion de service public rime avec République. Pour beaucoup de nos concitoyens, la notion d'égalité d'accès à ces services sur l'ensemble du territoire est fondamentale. Il est de la mission de l'État de remplir ce véritable contrat social.

Aujourd'hui, le sentiment partagé par certains de nos concitoyens et le tissu associatif est que l'Etat et les entreprises publiques réduisent la présence des services publics de proximité en particulier dans les zones rurales et périurbaines.

La restriction des services publics peut accélérer la désertification de certaines zones territoriales, ce qui alimente le sentiment d'abandon de certains territoires. Il s'agit de rechercher, comme l'exprime l'avis, l'équilibre entre intérêt général et préoccupation économique dans le cadre de véritables projets de développement des territoires.

La qualité du service public est un des fondements de la cohésion territoriale, comme le souligne l'avis, elle impose de se placer au cœur des services et de prendre en compte les demandes et les besoins dans leur globalité. Implanter et développer les services publics en prenant en compte l'aménagement du territoire, c'est mettre en œuvre une véritable politique volontariste du service public : l'État et les collectivités territoriales doivent conjointement s'engager dans cette voie. Il faut développer et encourager une politique de contractualisation entre responsables des services publics et collectivités territoriales en matière d'implantation et de développement des services publics.

Ainsi, pour permettre à chacun de vivre normalement, plusieurs droits fondamentaux doivent être assurés : l'accès à l'eau, l'énergie, la santé, l'éducation, auxquels peuvent s'ajouter les transports, le logement et la souveraineté alimentaire. Il s'agit donc de reconstruire les services publics et les services au public dans cette perspective. Les usagers doivent retrouver leur pleine place aux côtés des autres acteurs, représentants du personnel et de la collectivité. Pour cela, il est nécessaire de s'inspirer des expériences de démocratie participative, d'engager un dialogue civil avec les différents acteurs et de créer des services publics au fonctionnement plus souple, moins bureaucratique, en donnant les moyens aux personnels d'être plus à l'écoute. C'est la seule manière de dépasser les corporatismes et de servir l'intérêt général. De tels services publics pourraient également être de puissants instruments pour lutter contre l'exclusion sociale, pour mettre en œuvre de véritables politiques de développement durable.

Enfin, sur le plan des services au public, lorsque l'intervention de la collectivité a pour but d'assurer le maintien et la création desdits services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population et que l'initiative privée est défaillante ou absente, la collectivité peut confier la responsabilité de créer ou de gérer le service à une association d'intérêt général. Les services à la personne constituent dans ce sens des gisements de services, créateurs d'emploi, amplement portés par le monde associatif et fruit d'une concertation organisée sur les bassins de vie.

De même, nous relevons tout particulièrement les propos du rapporteur lorsqu'il souligne que des services publics peuvent bénéficier d'aménagements par rapport au droit de la concurrence : ainsi en est-il des services sociaux d'intérêt général compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux et la protection des personnes en situation de fragilité – dont le droit communautaire peine à reconnaître les spécificités et à les soustraire

des logiques de dérégulation et de mise en concurrence. Cette approche ignore, en outre, les finalités sociales des acteurs non lucratifs de solidarité. Sur le plan national également, la spécificité de ces acteurs doit être également reconnu.

Enfin deux convictions pour conclure. Les collectivités territoriales, l'État et l'Union européenne doivent garantir aux citoyens une égalité d'accès aux droits. Les services publics et au public doivent permettre d'avancer sur la voie du progrès et de la prospérité, pour le bien de tous les habitants, y compris les plus fragiles et les plus démunis.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La CFDT est très attachée aux services publics, outils de cohésion sociale mais aussi d'attractivité du territoire et de développement économique. Cet attachement ne la conduit pas à une attitude défensive. Par nature, la société bouge, évolue, en même temps que les aspirations et les besoins des personnes. Aussi, les services publics doivent pouvoir évoluer et s'adapter en conséquence pour pouvoir rester fidèles à leur raison d'être, le service au public. De plus, dans le cadre d'une économie globalisée, d'une société dont les demandes évoluent et d'une Europe dont la plupart des États et de leurs sociétés civiles n'ont pas la même conception que nous de ces services, c'est par des adaptations et des évolutions constantes qu'on pourra le mieux les préserver.

Ces évolutions devraient s'inscrire dans le cadre de quelques principes susceptibles de rendre les services publics plus lisibles, plus efficaces, plus équitables et plus proches des demandes de la population.

La notion de service public ne dépend pas du détenteur du capital, du statut de l'entreprise ou de celui des personnels. Elle suppose toutefois toujours l'intervention du pouvoir politique (gestion, délégation ou réglementation) pour assurer que les services au public jugés essentiels soient rendus dans le sens de l'intérêt général. Toute délégation doit s'appuyer sur une définition claire des missions de service public et la capacité, pour la puissance publique, de négocier des contrats équilibrés avec les entreprises prestataires. Au plan local, la mise en place d'intercommunalités de taille suffisante et d'outils d'ingénierie et d'expertise destinés à les appuyer concourrait à cet objectif.

L'instauration de pratiques de dialogue, de concertation et d'évaluation devrait permettre à la fois une meilleure prise en compte des demandes mais aussi une meilleure compréhension par les usagers des évolutions nécessaires. Toute décision importante (délégation, évolution de la gestion ou de l'organisation...) devrait être précédée d'un dialogue sociétal associant pouvoir politique, salariés et usagers. De même, une évaluation partagée et continue serait susceptible de préparer les évolutions.

Au sein des entreprises comme des administrations, il ne peut y avoir d'évolution sans dynamique sociale et donc sans engagement et responsabilisation des acteurs, qu'ils soient employeurs ou organisations

syndicales. Il est temps de définir et de mettre au point la mécanique du changement par l'introduction de l'accord contractuel dans la fonction publique. Il s'agit tout simplement de reconnaître enfin la négociation dans la fonction publique. Oui, l'État doit négocier !

Le rôle de l'État reste évidemment essentiel. Si la décentralisation est un outil indispensable de souplesse et d'efficacité, elle ne doit pas être un prétexte pour l'État de se décharger de ses responsabilités sur les collectivités territoriales comme c'est le cas pour l'action sociale. Au-delà de ses fonctions régaliennes, l'État conserve un rôle majeur dans le cadrage national et la mutualisation des moyens au service de la cohésion sociale et territoriale.

La CFDT retrouve l'esprit de ces analyses dans la philosophie et les propositions de l'avis. Elle apprécie aussi le parti pris de ne pas limiter la question à la seule ruralité tant il est vrai que les services publics ont un rôle à jouer dans les agglomérations et vis-à-vis du développement économique.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Les annonces de fermeture ou de regroupement de services publics ont mis certains territoires à l'avant-scène de l'actualité. Les élus locaux et les citoyens ne sont pas toujours associés à la réflexion, souvent même non informés, ce qui entraîne quelques mouvements de mécontentement.

Nous rappelons que les services publics sont en France, et depuis longtemps, un élément essentiel de cohésion sociale, un facteur de développement local, et participent ainsi à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens.

Les incidences de la déréglementation des services publics en réseau sont loin d'être négligeables : la déréglementation vient perturber les équilibres sociaux, financiers et institutionnels. Les entreprises, publiques ou privées, chargées de missions de service public, sont de plus en plus exposées à la concurrence. Si cette dernière est parfois souhaitable, des progrès sont néanmoins nécessaires en matière de transparence et de protection vis-à-vis des abus éventuels des grandes entreprises de réseau. Sinon, les principes d'égalité et de continuité du service risquent fortement de ne plus être respectés. La seule notion de rentabilité ne doit pas être un critère au maintien ou à la disparition du service public. Pour la CFE-CGC, des règles de conduite doivent être clairement édictées pour maintenir les principes d'un service universel.

L'avis reprend nos propositions sur la clarification des responsabilités, des missions, et des compétences des différents acteurs en charge des services publics.

L'État doit être le garant de la cohérence et de la solidarité nationale même s'il convient de développer l'autonomie et les responsabilités des autorités locales compétentes. Pour autant, le groupe de la CFE-CGC souligne que la décentralisation a cependant ses limites. L'État ne doit pas se soustraire à sa

responsabilité d'assurer une cohésion nationale. Il doit continuer à être le garant de l'unité nationale dans son principe constitutionnel d'égalité des citoyens. Ainsi, des péréquations doivent généralement être prévues, de telle sorte que l'accès aux services publics soit identiquement garanti à tous les citoyens. Nous rappelons que la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales sans régler la question des sources de financement équivaut à s'interroger sur les moyens financiers compensatoires alloués à ces dernières. En effet, à quoi sert de baisser l'impôt national si par ailleurs les collectivités territoriales lèvent des impôts supplémentaires pour financer la décentralisation ? Rappelons que, dans ce cas de figure, les catégories socioprofessionnelles que nous représentons sont les plus pénalisées.

Le service public doit être à la pointe de l'innovation vers les territoires les plus fragiles et répondre au défi de l'avenir. Cela ne peut se faire qu'en tenant compte des besoins du terrain. Au lieu de partir d'une logique d'offre, il est préférable d'identifier les besoins en service et construire ensuite un projet correspondant à cette demande.

Nous adhérons à l'idée de démocratie participative. C'est primordial, dans la mesure où on apprécie mal les attentes à la fois des élus, des acteurs et des citoyens. Il est nécessaire, voire urgent, de mettre en place des instruments de mesures et de recueillir les attentes du public.

Pour le groupe de la CFE-CGC, tous les acteurs devraient être entendus.

L'accessibilité et l'adaptabilité doivent être les « *maîtres mots* ». Il faut prendre en compte toutes les catégories de population, notamment les plus fragiles. Cela entraînera forcément des efforts en termes de formation, afin d'apporter la qualité du service public.

Cette politique exige de nouveaux moyens et des personnels mieux formés. C'est en tenant compte des responsabilités et des métiers exercés que l'on pourra construire l'ensemble du secteur public. Elle devra reposer sur la formation initiale, la formation continue et la prise en compte de l'expérience professionnelle des personnels.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC félicite le rapporteur pour la qualité du rapport et pour la manière dont il a été à l'écoute des différentes sensibilités pour aboutir à une synthèse harmonieuse dans votre avis.

Ce projet concerne un des domaines de la construction européenne qui préoccupe particulièrement notre assemblée. Il existe, en effet, différentes conceptions de l'exercice des services au public au sein de l'Union européenne et il importe d'y faire entendre notre voix. Mais au-delà de l'élaboration d'un Livre vert et d'un Livre blanc par l'Union européenne sur les services d'intérêt général,

le projet d'avis met bien en relief le fait que la notion de services au public recouvre l'ensemble des services publics et privés répondant aux besoins des populations et des territoires.

Le problème qui se pose immédiatement est de déterminer quel est le niveau territorial pertinent pour offrir ces services. Il y a nécessité de maintenir une permanence de ces services sur l'ensemble du territoire, et en particulier dans les territoires ruraux. Il existe une très grande crainte, dans ces derniers, de voir disparaître nombre de services au public (classe primaire, bureau de poste, commerces, services de santé). On le voit à la réaction des populations concernées, lorsqu'on supprime l'un de ces services. Un certain nombre de services doivent être maintenus à proximité des populations et à des prix accessibles pour ces dernières. Cela postule que, si l'appel au secteur marchand peut être légitime, cela ne doit pas aboutir à lui confier les seules missions rentables, laissant au secteur public la charge des seules activités déficitaires. Cet impératif est indispensable à un aménagement équilibré du territoire.

Dans cet ordre de choses, nous approuvons la préconisation, par-delà l'acheminement gratuit des appels d'urgence, d'assurer sur l'ensemble du territoire les communications téléphoniques et les télécopies, les transmissions de données à un débit suffisant par Internet. Il faudrait, comme cela est souligné, étendre ce service au haut débit, pour maintenir l'attractivité des territoires.

La nécessité d'offrir des services à un niveau territorial pertinent ne suppose-t-elle pas une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ? L'Etat devant garantir la cohésion sociale et territoriale, une attention particulière doit être portée tant aux zones rurales qu'aux zones les plus défavorisées. La région ne devrait-elle pas se voir confier par le législateur un rôle de coordination territoriale, tant sur le plan financier que sur celui des missions ? Elle pourrait être ainsi l'interlocuteur direct de l'Etat pour les collectivités locales.

Le rapporteur insiste à juste titre sur la nécessité de renforcer les capacités d'expertise des autorités organisatrices. Les réalisations territoriales sont nombreuses, diversifiées, souvent utiles et appréciées, mais malheureusement non développées à l'extérieur de leur champ d'application. Des échanges sur les expériences heureuses ne manqueraient pas de se traduire par des évolutions positives du service au public, tant en termes de qualité, que de coût.

Offrir des services de qualité suppose un personnel qualifié, d'où la nécessité d'une formation sérieuse. Faire appel à des services privés, associatifs ou marchands et ouverts à la concurrence ne doit pas signifier un statut précaire et dévalorisant pour les personnels.

L'ensemble des personnels, qu'il soit de statut public ou non, devrait pouvoir être intéressé à la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Nous approuvons le souci de la continuité du service public.

Ce souci doit pouvoir se concilier avec celui de la défense des intérêts des salariés concernés.

C'est pourquoi notre organisation soutient la mise en place de dispositifs d'alerte visant à améliorer le dialogue social en évitant les conflits préjudiciables aux usagers.

Le groupe CFTC est très favorable à la démocratie participative qui doit s'instituer à tous les niveaux et plus particulièrement au niveau des communes et des quartiers. Il est important que les habitants et les usagers ne subissent pas, mais soient partie prenante des décisions qui sont prises. De la même manière, la société civile a son rôle à jouer, tant au niveau des conseils économiques et sociaux régionaux qu'au niveau national par le Conseil économique et social.

L'ensemble de ces préoccupations étant repris d'une façon satisfaisante dans l'avis, notre groupe a émis un vote positif.

Groupe de la CGT

Historiquement créés et organisés pour répondre à des besoins individuels et collectifs, les services publics ont été et restent des vecteurs de développement social et économique, de solidarité, de démocratie et de citoyenneté. Leurs adaptations continues aux évolutions sociales et économiques appellent d'autres réponses que celles guidées par les seules logiques financières et concurrentielles. Elles appellent aussi à plus de démocratie.

Quoi qu'en disent certains, le modèle social français n'est pas à jeter, et le modèle social européen n'est qu'à l'état de prototype. Plutôt que d'opposer, comme le fait le projet d'avis, une conception organique à une conception fonctionnelle, il serait plus juste de préconiser une approche fonctionnelle, axée sur le service rendu et l'évaluation de sa qualité. Cette démarche est nécessaire pour contribuer à construire dans l'Union européenne les bases d'une doctrine partagée en matière d'intérêt général.

Nous partageons la volonté affichée de valoriser l'intérêt général. La prise en compte des diversités sociales et territoriales pour définir et organiser les services publics, ne doit pas s'opposer aux principes fondamentaux d'universalité des droits, d'égalité d'accès et de traitement, de pérennité et de qualité du service rendu. L'avis souligne avec justesse l'intérêt d'une réflexion approfondie sur la limite du champ concurrentiel en Europe et invite le gouvernement à intensifier son action pour l'adoption d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général afin de conforter les services publics dans le droit communautaire.

Les enjeux sous-jacents à l'utilisation des expressions « *services publics* », « *services au public* » n'ont été éclaircis ni en termes d'accès ni en termes de financement public. Les causes des dégradations ou des carences des services publics auraient mérité d'être approfondies. Cette réflexion aurait permis de mieux cerner certains impacts économiques et sociaux de « *la mondialisation* », notamment là où des responsables politiques privilégient des appétits financiers et des intérêts égoïstes au détriment de l'intérêt général et du développement durable.

Nous soutenons la préconisation d'efforts particuliers en moyens et dans la qualité des réponses publiques apportées dans les zones où sont concentrées les situations sociales dégradées et approuvons la recherche d'une meilleure adéquation entre les qualifications et les compétences des personnels et les emplois occupés. En revanche, nous sommes opposés à la mise en place d'un système d'intéressement aux résultats, dispositif incompatible avec les finalités du service public et les statuts des personnels. Nous soutenons totalement l'avis lorsqu'il précise : « *aucune réforme ne pourra aboutir sans l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels* ».

Enfin, la CGT partage le refus affirmé de faire reposer des réorganisations de service public sur le seul critère de compression des coûts et de rentabilité à court terme et la nécessité d'investissements publics. Loin de créer un fardeau pour les générations futures, ils participent, au contraire, au développement social et économique dont elles bénéficieront. La vraie question est celle de leur financement et donc de la fiscalité tant en France qu'en Europe, et plus largement d'une refonte des prélèvements obligatoires pour plus de justice sociale et d'efficacité économique.

Il est dommage que, sous l'influence de préjugés quelque peu dogmatiques, subsistent dans l'avis des préconisations ambiguës ou maladroités.

Le groupe de la CGT s'est abstenu.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO ne souhaite pas ici analyser de façon exhaustive la palette de propositions du projet d'avis mais exposer son point de vue sur le débat récurrent que suscitent les services publics et l'aménagement du territoire.

Au sein de l'Union européenne, la France a sauvé un socle de services publics dont la légitimité est néanmoins fragilisée par le processus mondial de déréglementation.

Au fil des politiques économiques combinant contraintes budgétaires et restrictions sociales, le temps des services publics est jugé obsolète.

Un allègement significatif de la dépense publique conduit à affaiblir le principe d'égalité des citoyens.

Pour FO, si on peut admettre qu'il faille améliorer le service public, il est inacceptable que le rôle et la pérennité des statuts des personnels servent de levier, voire d'enjeux stratégiques.

Les services publics doivent être mis en œuvre dans le respect des principes d'égalité, de solidarité, de continuité et d'adaptabilité.

Ces conditions nécessaires à la pérennisation du service public dans un contexte de libéralisation doivent être contrôlées par la puissance publique.

L'Etat doit demeurer le garant de l'intérêt général et des équilibres territoriaux.

Le rôle des élus locaux tant au niveau du service public local qu'au niveau de la santé publique doit être clarifié. Il faut repenser cette complémentarité avec l'Etat, non pas en termes d'obligations et de charges nouvelles pour la collectivité territoriale, mais dans un véritable partenariat qui implique des compensations financières intégrales de l'Etat vers les entités locales.

Dans ces périodes d'incertitudes sociales, le service public a un rôle majeur à jouer en termes de cohésion sociale : il reste la réponse pour résorber la fracture sociale.

Les agents des services publics sont prêts à participer à cet effort collectif d'amélioration du service rendu, mais dans un cadre statutaire, conforté tant en termes de rémunération que d'élévation professionnelle.

De nombreux exemples montrent que l'externalisation du service public n'a pas apporté aux citoyens des améliorations en termes de qualité et de coût ; c'est pourquoi la concurrence souhaitée entre le service public et le secteur privé n'est pas un élément démonstratif d'un meilleur service rendu.

Les services publics garantissent le traitement institutionnel de la devise républicaine, « *Liberté, Egalité, Fraternité* » et sont indissociables de l'idée de justice et de progrès social.

Le bât blesse lorsque les désengagements budgétaires nuisent à l'efficacité des services publics et que l'on en vient à conjuguer accroissement des inégalités avec stérilité des services publics.

En préconisant que les services publics doivent exister autrement, le projet d'avis invite à se diluer dans des services au public, et à renoncer à ce qu'ils sont. Ce choix relève d'une conception fonctionnelle, par l'adaptation au droit communautaire qui affecte la notion française de service public.

Dans la tradition française, la théorie du service public est étroitement liée à la notion de puissance publique et c'est sur elle que s'est construit l'ensemble du droit administratif.

Plus encore, il représente un instrument essentiel d'action de l'Etat dépositaire de la souveraineté lui permettant de définir les limites et les modalités de son action.

L'approche du projet d'avis se situe davantage dans le modèle fondé sur les lois du marché et de la concurrence.

Aussi Force ouvrière n'a pu voter ce projet d'avis.

Groupe de la coopération

L'avis propose de sortir de l'opposition frontale entre la conception « *à la française* » des services publics et une vision européenne basée sur la libre concurrence. Si l'ouverture de certains monopoles a bien permis des gains d'efficacité, des économies budgétaires et la diffusion de l'innovation, le marché est parfois défaillant et n'a pas toujours la vocation pour répondre à des besoins d'intérêt général, assurer la cohésion et la solidarité : services sociaux et de santé, logement social, services à la personne. L'avis en appelle à la limitation du champ concurrentiel, au respect du principe de subsidiarité et à la définition de principes communs à définir au niveau communautaire. C'est une démarche dans laquelle se retrouvent la coopération et l'esprit mutualiste.

Le groupe soutient cette démarche d'autant plus que cela n'exonère pas la France d'adapter ses services publics aux nouveaux besoins des populations, alors que les contraintes financières pèsent lourdement. Dans un contexte de décentralisation et de diffusion des nouvelles technologies, la réorganisation de l'appareil administratif de l'Etat doit être engagée, certains services apparaissant comme obsolètes. D'une façon générale, une plus grande efficacité doit être recherchée notamment par un encouragement des personnels dans la réalisation des objectifs, ce qui pourrait aller jusqu'à un intéressement y compris financier.

Les pratiques innovantes (maisons de services publics, commerces multibureaux, etc.) doivent être encouragées et généralisées. A cet égard, de nouvelles formes de gouvernance, qui permettent à l'ensemble des intérêts en présence de s'exprimer et de travailler, doivent être encouragées. La société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est ainsi particulièrement novatrice. L'organisation des services publics doit être assurée directement par l'Etat lorsqu'il s'agit des missions régaliennes (éducation, justice, santé, etc.). Dans les autres cas, les services au public peuvent en effet être assurés par d'autres acteurs. Cela suppose alors que l'Etat, en liaison avec les collectivités locales, assume pleinement ses fonctions d'autorité organisatrice : définition des obligations de service public, évaluation des résultats, coordination dans les territoires, subsidiarité en cas de défaillance. Le groupe soutient cette recherche du « *mieux d'Etat* », qui constitue une position raisonnable entre le « *tout Etat* » et le « *non Etat* ».

Les services publics contribuent à l'attractivité des territoires. Leur maintien est aussi étroitement lié à l'activité économique. Ils doivent en effet répondre non seulement aux besoins des populations mais aussi à ceux des entreprises.

L'avis souligne que les activités des coopératives contribuent à une mission d'intérêt général. En effet, ce sont majoritairement des entreprises de main-d'œuvre, s'appuyant sur des savoir-faire locaux, et mobilisant le capital humain venant de leur territoire. De la coopérative laitière qui continue d'assurer la collecte du lait en zone de montagne et de handicaps naturels, à la coopérative de production impliquée dans les services aux personnes, le maillage du territoire que les coopératives permettent dans la durée bénéficie à l'ensemble des acteurs économiques et des citoyens au-delà de leurs propres intérêts. Par leur ancrage territorial et leur activité économique, les coopératives, qui ne peuvent pas se délocaliser, offrent ainsi une régulation des effets de la mondialisation et permettent de préserver l'équilibre du tissu de PME et TPE.

En conclusion, la modernisation des services publics, leur adaptation aux besoins des usagers et à la diversité des territoires sont incontournables. Les enjeux sont réels pour la compétitivité de notre pays et pour la cohésion de notre société. Ces nécessaires évolutions doivent être faites dans le respect des grands principes qui caractérisent notre République. Le groupe de la coopération considère que l'avis ouvre une piste équilibrée, dans une complémentarité public/privé, pour concilier ces impératifs souvent présentés comme contradictoires.

Groupe des entreprises publiques

Un rapport sur le thème « *Aménagement du Territoire, services publics et services au public* » ne peut que susciter un intérêt tout particulier de la part du groupe des entreprises publiques.

Notre groupe adhère tout particulièrement à deux phrases de la conclusion de l'avis : « *Le CES est persuadé que, pour l'usager, le service rendu prime sur le statut juridique et qu'il est désormais nécessaire de passer d'une conception organique du service public à une conception fonctionnelle prenant acte des évolutions à l'échelle européenne. Il est tout aussi convaincu que la puissance publique doit en conserver la maîtrise : si l'État est appelé à se recentrer sur ses missions essentielles, il n'en demeure pas moins le garant de l'intérêt général, des droits sociaux fondamentaux et des équilibres territoriaux* ».

Le groupe des entreprises publiques souhaite insister sur certains points :

1°) La nécessité d'une vision prospective, à la fois sectorielle, territoriale et sociétale.

Le service public, auquel nos concitoyens demeurent attachés dès lors qu'il sait évoluer, doit être conçu en dynamique. Cela doit être une des préoccupations essentielles du futur Centre d'analyses stratégiques et de la DATAR, devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. L'un comme l'autre doivent nous permettre d'anticiper les évolutions nécessaires par un diagnostic partagé entre tous les acteurs intéressés et par une recherche permanente de solutions innovantes.

2°) La dimension européenne est aujourd'hui un élément essentiel de la problématique des services publics. Les directives et règlements européens ont dans l'ensemble joué un rôle positif dans leur évolution. Nous pensons en particulier à la poste, à l'énergie et aux transports.

La France doit demeurer présente dans le débat européen pour faire prévaloir son approche des services publics et notamment du service universel, tout particulièrement à l'occasion de la mise au point de la directive-cadre sur les SIG. Cela suppose de ne pas avoir une attitude figée.

Comme le rappelle l'avis, trois principes expriment notre conception du service public : continuité, égalité, adaptabilité. La fixité non seulement n'en fait pas partie, mais elle est même en contradiction avec ces trois principes fondateurs.

3°) Nous avons besoin d'une approche renouvelée du service public, du service au public.

Les aspirations de la population, tant en zone rurale qu'en zone urbaine, ont évolué considérablement au cours des soixante dernières années, notamment du fait des évolutions technologiques et de l'ouverture à la concurrence dans de nombreux secteurs. Elles se sont tout à la fois rapprochées (les « *urbains* » et les « *ruraux* » expriment de plus en plus souvent les mêmes besoins, les mêmes attentes d'autant que la « *périurbanisation* » les différencie de moins en moins) et diversifiées : désir d'autres lieux, de mise à disposition de certains services publics, souhait de nouveaux horaires, de points d'entrée communs, d'un plus grand décloisonnement et d'une plus grande polyvalence.

Les jeunes, comme les moins jeunes, aspirent par ailleurs à l'utilisation plus fréquente de télé-procédures.

Le groupe des entreprises publiques souhaite insister tout particulièrement sur trois éléments :

- La réflexion et l'action dans le domaine des services au public ne sauraient négliger les services privés de première nécessité, notamment dans le domaine de la santé.
- Il convient de porter une attention toute particulière à certains territoires ruraux comme urbains, en sachant s'adapter intelligemment, et avec le souci de l'efficacité de la dépense publique, aux évolutions démographiques. Cela peut conduire à des traitements spécifiques. De ce point de vue, les moratoires ne sont pas la meilleure réponse aux questions posées.

L'avis évoque l'opposition fréquente entre qualité et proximité. Il va de soi qu'il ne doit s'agir que d'une opposition théorique. Dans la réalité, il est nécessaire et possible de conjuguer les deux.

- La réflexion sur la répartition des charges entre l'utilisateur et le contribuable, seulement esquissée dans le rapport, méritera d'être poursuivie et approfondie.

Il en va de même des conditions du recours à de nouveaux modes de financement, tels les partenariats public-privé. La mise en œuvre des textes récents dans ce domaine devra être suivie et évaluée avec une particulière attention.

4°) La modernisation des services publics, avec le souci permanent d'un meilleur service au public, ne se fera qu'en s'appuyant sur les personnels concernés.

Le rapport fait des suggestions pertinentes sur l'amélioration de leur formation, sur les conditions de recherche de qualité, sur le recours à l'évaluation, sur l'adaptation du système de rémunération des agents aux difficultés du travail et à leur performance.

De notre point de vue, la performance est au cœur du service public et, dans cette perspective, l'intéressement est un facteur de progrès.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le projet d'avis soumis à l'assemblée plénière du Conseil économique et social insiste sur la notion de « *service au public* » qui permet de dépasser le débat sur l'opérateur, pour privilégier celui portant sur les missions.

Le groupe de la mutualité approuve cette orientation, qui est déjà largement présente dans l'organisation de l'offre de soins, où les mêmes missions sont souvent remplies par des opérateurs de statut juridique différent.

Accepter cette nouvelle grille de lecture suppose cependant que deux préoccupations soient particulièrement mises en valeur, davantage peut-être qu'elles ne le sont dans le projet d'avis.

Il faut d'abord s'assurer que des citoyens à la marge de l'exclusion sociale aient accès à des services considérés comme de première nécessité, qu'ils soient assurés dans le cadre du service public ou par des acteurs privés. Le débat sur une répartition optimale de l'offre de soins montre bien que les difficultés d'accès tiennent bien sûr à la quantité d'offre et à sa répartition, mais dépendent aussi d'autres critères, financiers, culturels, ou touchant à l'information sur la qualité des services offerts. Le projet d'avis insiste sur la prise en compte des initiatives privées, qui nécessitent, bien sûr, un soutien et une orientation de la puissance publique, mais, au-delà, une véritable régulation, contrepartie de ce soutien. Ainsi le soutien au développement d'une offre dans des zones défavorisées ne peut se concevoir sans un regard sur d'éventuels « *excès* » de l'offre dans d'autres zones.

Une telle approche suppose que soient considérablement développés les outils d'évaluation des services rendus au public. Cette évaluation doit intégrer des préoccupations d'aménagement du territoire, déterminer des indicateurs de performances, mais aussi l'efficacité du service rendu, compte tenu de la mobilisation des fonds publics comme cela est rappelé dans le projet d'avis.

Mais, au-delà, une réflexion plus large doit être engagée sur l'objectif de l'évaluation. De plus en plus, la mesure de l'impact des politiques menées est intégrée dans les programmes d'action. La détermination des critères d'évaluation et leur hiérarchisation ne vont pourtant pas de soi. Faut-il privilégier un accès géographique facile ? Une qualité améliorée par des regroupements de moyens et de compétences ? Ces questions méritent un débat public en amont de la réflexion sur l'organisation, les enseignements tirés d'une évaluation dépendant à l'évidence de ce que l'on a choisi de mesurer.

Ces questions sont aujourd'hui posées, au-delà de l'offre de soins, domaine traditionnel d'action de la mutualité, dans le développement des services aux personnes qui peuvent légitimement être considérés comme de première nécessité. La mutualité et, plus généralement, l'économie sociale, sont fortement impliquées dans ce développement. Cela conduit le groupe à exprimer ses préoccupations face au nouveau texte de la « *Directive sur les services dans le marché intérieur* », qui sera prochainement soumis aux parlementaires européens. Le Conseil économique et social s'est déjà prononcé clairement sur ce sujet, mais il importe de rappeler qu'une adoption en l'état de cette directive, conduirait à d'importantes difficultés pour réguler les services sociaux d'intérêt général, comme le réclame le projet d'avis. Sa conclusion, qui réaffirme que « *l'Etat est appelé à se recentrer sur ses missions essentielles, mais n'en demeure pas moins le garant de l'intérêt général, des droits sociaux fondamentaux et des équilibres territoriaux* », pourrait ainsi rester lettre morte. En toute hypothèse, pour le groupe de la mutualité, le domaine de la santé et de la protection sociale doit rester dans le champ des droits sociaux fondamentaux.

Ces remarques faites, la mutualité a voté favorablement l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

L'explosion des progrès techniques et les transformations inéluctables de nos sociétés nous contraignent à nous remettre en cause mais nous ne devons pas pour autant, au nom de la rentabilité économique, occulter la cohésion sociale et la satisfaction des besoins des populations, partout et pour tous. L'enjeu est, aujourd'hui, de concilier et d'optimiser, dans un même modèle sociétal, l'efficacité économique et l'efficacité sociale, le marché et le service public.

Cette nécessité, dans le cadre des préoccupations de l'Outre-mer, amène le groupe à faire trois observations.

La première : l'évolution des besoins est confrontée à deux données concurrentes.

D'une part, la mondialisation et la diffusion de nos modes de production et de consommation poussent à la standardisation des besoins qui, de plus en plus, se diversifient et deviennent universels.

D'autre part, le déplacement du champ de la marchandise du matériel vers l'immatériel, élargit le champ des besoins fondamentaux.

Or, force est de constater que la hiérarchie et les priorités de la satisfaction des besoins sont étroitement liées au développement des territoires et à la qualité des services publics. Ainsi, certaines insuffisances, Outre-mer, font qu'une fraction importante des populations doit se contenter de la consommation de biens primaires.

La deuxième observation : l'ouverture au marché ne peut assurer seule le développement de l'Outre-mer.

L'économie non marchande joue un rôle essentiel dans la cohésion sociale et l'équilibre des territoires. Là où le marché est défaillant et la demande non solvable, le service public assure l'accès des usagers à des services essentiels, et donc contribue à l'attractivité et l'efficacité économique des territoires.

Aussi, l'accumulation des handicaps dont souffre l'Outre-mer - réseaux de communication défaillants, coûts élevés de production, démographie galopante, fragmentation des groupes sociaux, production locale limitée et peu diversifiée, entraîne la nécessité d'une intervention forte des pouvoirs publics. D'autant que, contrairement à la métropole, c'est le secteur public qui entraîne les économies de l'Outre-mer.

La dernière observation : la nécessaire adaptation des services publics.

Le monde a changé et les services publics doivent s'adapter et se moderniser.

La crise de légitimité du service public tient tant à un manque de lisibilité et de transparence de l'action publique, qu'au passage de l'économie de l'offre à l'économie de la demande où l'utilisateur réclame maintenant une individualisation de l'offre que rendent désormais possible les progrès techniques.

Par ailleurs, la persistance des inégalités sociales et de l'exclusion, la recherche de la qualité de vie et de la sécurité, le développement de la violence urbaine obligent les populations de chaque territoire à s'interroger, notamment sur le service public. Elles attendent plus d'efficacité de l'action politique dans le traitement des mutations en cours et elles exigent leur plus grande participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques.

De plus, la transformation des économies, devenues interdépendantes, impose maintenant de nouvelles règles : mobilité, flexibilité, adaptabilité, individualisation, responsabilité.

Aussi, la péréquation, la mutualisation des moyens et la mise en réseau des systèmes, deviennent des outils incontournables pour la cohésion sociale et l'efficacité économique. L'action publique doit donc s'adapter encore plus fortement en Outre-mer.

Le groupe, qui a voté l'avis, remercie le rapporteur et l'ensemble de la section pour le traitement réservé à l'Outre-mer.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Douvin : « Vis-à-vis de tous leurs services publics, les Français font état d'un attachement certain, assorti d'une exigence de qualité quel qu'en soit le prestataire. Il faut donc se féliciter que la section ait défini le domaine à étudier comme l'ensemble des services publics et privés répondant aux besoins des populations ou des entreprises, et indispensables à la vie des territoires. Cette définition large s'assortit de la recherche de l'efficacité au meilleur coût, prenant par ailleurs en compte l'évolution des réglementations et des positions adoptées au niveau européen. L'organisation des services prime dès lors sur le statut juridique, confortant le service public et soutenant le service privé. La recherche sans *a priori* du meilleur cadre ouvre alors la possibilité de confier certains services au secteur privé comme au secteur associatif, au profit du meilleur service rendu à l'utilisateur. Il s'agit en fait de parvenir à une offre cohérente et coordonnée sur les territoires, à une gamme diversifiée de solutions et d'acteurs pour les porter, à un système souple enfin, associant les partenaires privés et mettant en valeur les initiatives locales.

La notion de services publics comme celle de services au public entraînent bien évidemment une exigence d'équité territoriale et le ministre délégué à l'Aménagement du territoire vient d'annoncer le lancement de pôles d'excellence ruraux sur le modèle des pôles de compétitivité. Mais le territoire urbain a aussi ses besoins, qui diffèrent selon les zones. A Paris, une maison des services publics installée dans le 19^{ème} arrondissement devrait ainsi prochainement permettre de mieux informer les habitants sur les services publics et de les aider dans leurs démarches administratives.

Evidemment, une évaluation régulière et indépendante des coûts, des tarifs d'usage et de la fréquentation garantit la bonne adaptation aux besoins. Enfin, le bon fonctionnement des services publics repose sur la concertation et la formation, notamment la formation des usagers, par exemple par une éducation civique renforcée au cours du cursus scolaire ou par un meilleur dialogue entre parents et personnels de l'Education nationale. L'annonce par le ministre de l'Education nationale, le 13 décembre dernier, de la création d'« écoles de parents » dans les collèges de ZEP, paraît de ce point de vue une bonne chose.

Enfin, une plus grande implication des personnels est essentielle à la réussite des réformes, le rôle d'interface du préfet entre les différents niveaux de territoire étant déterminant. La signature prochaine de la Charte des services publics, à l'initiative du gouvernement, afin de soutenir les projets innovants de réorganisation des services au public, publics ou privés, sera sans nul doute ici une étape importante.

Je me félicite que le projet d'avis prône le passage d'une conception organique à une conception fonctionnelle et recommande une offre cohérente, souple et diversifiée. Je le voterai donc, sous réserve qu'aucun amendement ne vienne en dénaturer le sens ».

M. Roulleau : « La question du service public ne laisse personne indifférent, chacun le considérant comme un dû appartenant à tous, porté par l'Etat et la collectivité. Cette appropriation par « *monsieur tout le monde* » est une bonne chose, car elle exprime la solidarité, aussi bien pour les territoires que pour les individus. Mais elle a néanmoins un revers, dans la mesure où les Français exigent un service public maximum sans en avoir mesuré le coût, dès lors que la collectivité publique en assure l'équilibre. Le gestionnaire financier subit donc très souvent des pressions internes ou externes et le risque est grand de dériver, voire de blocage à toute évolution.

Il était donc bon d'avoir d'abord, sans passion, défini les notions de service public et de services au public, puis d'étudier l'évolution de leur place et de leur rôle dans la société, tout en déterminant ceux de chaque acteur : Etat, collectivités locales, etc. Bon également de rappeler les grands principes : continuité, égalité de traitement, mutabilité ou adaptabilité, garantie d'accès au service, neutralité et transparence. Bon encore de poser le problème de fond de l'investissement pour l'avenir, l'aménagement du territoire exigeant de raisonner sur le long terme et les équilibres financiers devant être assurés, sachant que l'on peut emprunter si l'on crée des équipements mais que le fonctionnement doit être à la charge de ceux qui consomment, de façon à ne pas laisser aux générations futures les charges que les responsables d'aujourd'hui n'auraient pas le courage d'assumer.

L'approche européenne n'a pas non plus été oubliée, que le professeur Philippe Herzog avait évoquée ici même en avril dernier, présentant toutes les possibilités d'évolution en matière de services publics, dénommés services d'intérêt général par commodité sémantique pour en désigner la très grande diversité. Ainsi, sait-on que si chaque pays de l'Union est parfaitement à même de réaliser ses réseaux publics, la gestion en sera différente dans l'Europe de demain, et que rien n'est complètement arrêté en matière de services d'intérêt général. La France doit donc se préparer, sans oublier que si son modèle est intéressant, il n'est pas universel.

Les évolutions sont indispensables, dont il faut déterminer le degré et la forme. Compte tenu de sa composition, le Conseil économique et social est fort bien placé pour en débattre et proposer des solutions acceptables par le plus grand nombre. Et il ne faudrait pas manquer ces rendez-vous importants parce que, comme le disait Platon : « *Une chose est manquée lorsqu'elle n'est pas faite en son temps car l'ouvrage n'attend pas la commodité de l'ouvrier ; c'est à lui de s'adapter, car le temps passé ne revient pas* ». Pour toutes ces raisons, je voterai cet avis ».

Groupe des professions libérales

Service public, service au public : sujet délicat, mais le rapporteur a su tout au long des travaux « dépassionner » le débat par souci de l'intérêt général et de celui du consommateur. Cette objectivité a permis d'avancer dans la réflexion. Le service public mérite, en effet, qu'on se penche sur sa définition.

La confusion, volontairement entretenue parfois, est dans tous les esprits : le service public n'est pas assuré seulement par le secteur public ; il ne se définit pas non plus par la gratuité de ses prestations et il est démontré que certains services peuvent être délégués au secteur privé. Il serait temps d'arrêter d'opposer public et privé pour mieux en souligner la complémentarité. S'il est donc difficile de le définir, au moins peut-on en rappeler les principes fondateurs : continuité - égalité - adaptabilité.

- La continuité : il est difficile de parler de continuité du service dans un secteur où les grèves à répétition détruisent peu à peu la confiance de l'utilisateur, voire même celle du citoyen. Il est difficile de parler de continuité lorsque chaque tentative de service minimum est écartée et on peut regretter que le dispositif « *d'alarme sociale* », qui fonctionne dans d'autres secteurs d'activités et dans d'autres pays, n'y soit pas systématiquement utilisé.
- L'égalité : elle implique de faire jouer la solidarité. Mais la péréquation tarifaire ne doit pas faire oublier que les services publics, comme les autres, ont un coût, payé par l'utilisateur et le contribuable. Le rapporteur, à juste titre, place en regard des dépenses la nécessaire évaluation des résultats, dans un objectif de qualité.
- L'adaptabilité enfin : ce troisième principe est trop souvent oublié. On dépense paradoxalement plus d'énergie à maintenir ce qui est inadapté, qu'à essayer de l'adapter. Certains exemples récents dans le transport maritime démontrent que la volonté affichée de maintenir un service dans le secteur public ne résulte pas d'une réelle analyse économique et opérationnelle. L'intérêt général était douloureusement absent de la réflexion. Le service public ne peut s'exonérer des critères de performances s'il veut perdurer et s'adapter à la diversité des territoires et des besoins.

Le rapport franchit le pas en préconisant une conception axée sur un service rendu au public. La réforme s'impose à tous. Il faut rapprocher le service des besoins de l'utilisateur et ce dernier doit hiérarchiser ses demandes entre services vitaux, de confort ou d'agrément. Mais rechercher l'efficacité économique ne veut pas dire diminuer la qualité du service : il faut rationaliser, éviter les doublons entre les différents niveaux d'administration, il faut soutenir les projets destinés à adapter l'offre de services publics aux spécificités d'un territoire donné.

S'adapter aux nouveaux besoins, cela veut dire aussi qu'il faut savoir fermer des services publics lorsqu'il n'y a plus d'intérêt majeur à les maintenir, savoir regrouper plusieurs services dans un même lieu, savoir dispenser des services en fonction du territoire, enfin savoir ouvrir de nouveaux services lorsque le besoin s'en fait sentir. Peu importe alors que l'opérateur soit public ou privé, pourvu que le service soit bien rendu. Le rapporteur l'a souligné à juste titre, allant même jusqu'à préconiser la réversibilité du choix de cet opérateur, pour une meilleure efficacité du service, dans l'intérêt de l'utilisateur !

Nous confirmons la nécessité d'adapter les services publics aux mutations de la société ; le débat est indispensable. La grève bloquant les usagers n'est pas une réponse : entre la défense pure et dure des services publics et leur privatisation systématique, il existe un espace de dialogue dans lequel l'intérêt général doit avant tout rester présent.

Enfin, l'évolution de notre mode de vie et une longévité accrue conduisent à développer l'aide à la personne. C'est un formidable progrès social et un formidable gisement d'emplois. Les professionnels libéraux y sont attentifs et tout particulièrement les professionnels de la santé.

Si leur mission exige une certaine abnégation, il serait impensable en revanche d'imaginer de leur imposer une quelconque réquisition. La continuité territoriale de ce service a ses limites : elle ne doit pas se faire « *contre* » eux et sans eux. Ce sujet mérite - en soi - un débat. Car il faut connaître les inconvénients de ce choix pour la recherche de collaborateurs qualifiés, pour l'obligation de formation continue, les lourds horaires de travail, les problèmes de garde et de remplacement etc. Conscients de leur responsabilité sociale, les professionnels libéraux bousculeront leur encadrement réglementaire pour répondre demain aux incitations les conduisant à s'installer dans les territoires ruraux ou défavorisés.

En conclusion, le service **au** public indispensable à la vie des territoires répond aux besoins des populations et des entreprises. Place doit être donnée aux acteurs publics et privés, mais sous l'œil de l'Etat, garant des trois principes fondateurs. Ainsi, l'intérêt général sera préservé. Le groupe des professions libérales, approuvant totalement le rapporteur, a donc voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF félicite le rapporteur, M. Jean-Alain Mariotti, pour la qualité de son travail sur « *L'aménagement du territoire, les services publics et les services au public* ». Il le remercie d'avoir accepté toutes ses remarques et suggestions sur l'avis, et se réjouit des perspectives qu'il ouvre.

Il salue la pertinence de son analyse qui permet de pointer l'enjeu des services publics à l'intérieur du champ des services au public, champ particulièrement évolutif. Dans cette évolution des services au public, il convient d'insister sur la place des associations qui ont une vraie capacité à innover, ainsi que l'indique l'avis, et sont souvent « *pionnières* » dans la mise en place de nouveaux services, en particulier pour s'adapter aux besoins des jeunes, des

jeunes familles et des personnes âgées. Il est donc nécessaire de conforter les associations, en particulier par des conventions qui permettent de les pérenniser.

Cette délégation par l'Etat ne saurait l'exonérer d'un accompagnement dans la durée, en particulier au niveau de la formation des bénévoles à la gestion des ressources associatives certes, mais, comme le souligne l'avis, plus en amont, au niveau de la formation des jeunes dans le cadre de leur cursus scolaire.

Les services au public ont une place particulièrement importante dans la vie des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains. La proximité des services régaliens (école, gendarmerie), les moyens de transport, les structures d'accueil des enfants, l'accès aux services de santé, à des commerces de proximité, à l'information et à la culture, conditionnent la qualité de vie, l'attractivité et la cohésion sociale des territoires.

Le groupe de l'UNAF tient à souligner son attachement aux principes de proximité, concertation, partenariat et évolution.

1/- **Proximité et concertation.** Aujourd'hui, toutes les forces et compétences d'un territoire doivent être mises en synergie, afin de développer leurs complémentarités, de rationaliser et mettre en cohérence tous les services rendus au public au niveau des bassins de vie.

Comme le propose l'avis, les expérimentations de partenariat public/privé engagées sur certains territoires sont à encourager. Elles permettent à l'Etat et au secteur privé (entreprises, commerces, artisanat, associations) d'œuvrer ensemble pour apporter des services de qualité adaptés à la réalité de vie des familles.

Le groupe de l'UNAF est en accord avec l'avis s'agissant de l'importance de la concertation au niveau du diagnostic partagé. L'association étroite des usagers aux services publics doit effectivement être assurée, et l'UNAF partage le souhait d'une véritable « *révolution culturelle* » sur ce point, tant au niveau des communes et des territoires, qu'au niveau des différentes collectivités. L'importance d'une telle concertation au niveau de l'intercommunalité doit être également mentionnée. L'UNAF approuve la méthode de concertation telle qu'elle est proposée à tous les échelons du territoire.

Les familles, attentives à leur environnement quotidien, portent le souci de la qualité de la vie. Elles doivent pouvoir exprimer leurs besoins et leurs attentes, et présenter leurs propositions lors de tout projet de création ou d'évolution d'un service public ou au public.

2/- **Partenariat et évolution.** Sans tout attendre de la collectivité, les associations mettent en place des services de proximité tout en offrant aux personnes la possibilité de participer et d'être acteurs.

Le groupe de l'UNAF est attaché au principe selon lequel l'Etat, une collectivité territoriale ou une entreprise puissent confier à une association familiale la gestion de services au public et en particulier des services aux personnes. Cela est particulièrement important pour tous les services éducatifs. Il

convient de rappeler ici la nécessité d'associer les parents et de les impliquer dans la mise en œuvre des projets de structures qui accueillent leurs enfants.

En conclusion, le groupe de l'UNAF adhère totalement aux propositions de l'avis pour un service public rénové au cœur du concept plus large de service au public, en passant « *d'une conception organique du service public à une conception fonctionnelle prenant acte des évolutions à l'échelle européenne* ».

Groupe de l'UNSA

Le titre de l'avis est une énigme : peut-il y avoir un service public qui ne se confonde pas avec un service au public ?

Pour l'UNSA, le service public est un tout. Il n'y a pas d'un côté, le service public rendu par le secteur public, et, de l'autre, le service public rendu par le secteur privé. Il y a des missions de service public.

La définition du service public que nous soutenons est synonyme d'un ensemble de services et de prestations indispensables à toute société se réclamant de la liberté, de l'égalité, de la fraternité, de la solidarité et de la laïcité. Par son organisation et ses missions, le service public garantit l'unité, la cohésion sociale et territoriale, il assure la solidarité nationale et renforce le lien social entre tous les citoyens.

La vie quotidienne de nos compatriotes passe par la satisfaction d'un certain nombre de besoins comme l'éducation, la sécurité, la santé, les communications, etc. En ce domaine, l'UNSA regrette que l'avis néglige le rapport du CNADT de 1999 qui a basé sa réflexion sur les services publics en relation avec l'aménagement du territoire. C'est une solide référence.

Aujourd'hui, comment peut-on optimiser la couverture des services publics aussi bien en zone rurale qu'en zone urbaine ? C'est le cœur du débat qui divise les tenants d'un service public performant et ceux qui, au nom d'une pseudo-modernité, estiment qu'il est de la responsabilité du marché de répondre à tous les besoins des citoyens. L'UNSA se prononce pour la modernisation et le développement des services publics.

Nous refusons donc la mise en concurrence sauvage, la déréglementation, les différentes formes de privatisation excessives et les décentralisations hasardeuses qui dégradent la qualité et mettent en cause la sécurité des services rendus aux usagers.

Par exemple, en matière de décentralisation, la loi SRU de janvier 2002 sur la généralisation du transport régional de voyageurs ne règle pas le problème des liaisons transverses, interrégionales par train corail.

Concernant le volet social, nous sommes interrogatifs sur la rémunération au mérite, voire aux risques, y compris dans les ZEP. Le rôle de l'enseignant, au sein de l'équipe éducative, va bien au-delà de la transmission des savoirs ; il a pour tâche de former l'homme et le citoyen. Le partenariat avec tous les acteurs visant à mieux permettre aux jeunes de trouver leur place dans la société va dans ce sens.

Prenons garde aussi que le développement des nouvelles technologies ne se traduise par la déshumanisation des services. Le service public n'est pas pour autant dispensé de rechercher une meilleure gestion et une meilleure efficacité, afin de mieux répondre aux besoins des usagers, mais la logique de rentabilité ne doit pas se faire au détriment du service rendu aux citoyens.

L'UNSA a toujours été favorable à la construction et au développement de l'Union européenne. Mais, il faut bien reconnaître que, dans de nombreux pays, les services publics n'ont ni la même réalité, ni la même définition, ni les mêmes missions qu'en France. Nier cette diversité au plan européen est une source de conflits. Par exemple, l'initiative du commissaire européen aux transports d'imposer par règlement le principe des appels d'offres est inacceptable.

En conclusion, l'avis évoque les vertus de la Charte des services publics à venir. Nous savons tous que seuls les textes contraignants sont efficaces et peuvent servir de modèle de base au plan européen. A ce titre, il faut une directive-cadre sur les services d'intérêt général (SIG). Elle devrait les définir en conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et s'inspirer le plus largement possible du principe des bonnes pratiques. Cette prise de position, qui est pour nous essentielle, n'apparaît pas clairement dans le projet d'avis.

L'UNSA s'est abstenue.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	204
<i>Ont voté pour</i>	166
<i>Ont voté contre</i>	15
<i>Se sont abstenus</i>	23

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 166

Groupe de l'agriculture - MM. Barrau, Bastian, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Grosmaire, Guyau, Layre, Lemétayer, Lucas, Marteau, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Ségouin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, MM. Bernardin, Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Paoletti, Paul, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Marcon, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF – Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 15

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Se sont abstenus : 23

Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Cartier, Lépine, Szydowski.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Donneddu, M. Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Duharcourt, Masanet.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Olive.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des économies
régionales et de l'aménagement du territoire
par M. Jean-Alain Mariotti, rapporteur**

Le 30 novembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Aménagement du territoire, services publics et services au public* ».

La section a désigné M. Jean-Alain Mariotti comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu :

- M. Jean-Paul Bailly, président de La Poste ;
- Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente de l'Association des maires de France ;
- M. Philippe Herzog, président de Confrontations Europe ;
- M. Thierry Kaepelin, préfet de région honoraire, président du groupe central des grandes opérations d'urbanisme ;
- M. Jean-Yves Martin, directeur de l'Association Familles Rurales ;
- M. Claude Martinand, président de l'Institut de la gestion déléguée ;
- M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France ;
- M. Jean François-Poncet, ancien ministre, président de la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire.

La section s'est également rendue en Aveyron les 20 et 21 septembre 2005 pour y étudier sur le terrain la manière dont sont organisés les services publics et comment d'autres organismes, privés ou associatifs, rendent des services nouveaux ou incomplètement assurés par la puissance publique.

Dans ce cadre, la section a notamment rencontré :

- M. Frédéric Derbier, directeur départemental de Familles Rurales ;
- M. Jacques Godfrain, ancien ministre, député-maire de Millau ;
- Mme Chantal Jourdan, préfet de l'Aveyron ;
- M. Marc Legrand, directeur général de la compagnie Eiffage du viaduc de Millau ;
- M. Robert Muret, maire de La Cavalerie ;
- M. Jérôme Rouve, maire de Saint-Jean d'Alcapiès.

L'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France a été consultée par l'intermédiaire :

- de son président, M. Jean-Claude Boucherat, président du CESR d'Ile-de France ;
- des membres de sa commission chargée des questions rurales : M. Xavier Beulin, président du CESR de la région Centre et M. Jean-Claude Bousquet, président du CESR de la région Languedoc-Roussillon ;
- ainsi que de M. Jean-François Gargou, président du CESR de la région Aquitaine.

Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec :

- M. Luc Baumstark, conseiller scientifique au Commissariat général du Plan ;
- M. Christophe Haumont, responsable du secteur réseau des trésoreries au ministère des Finances et de l'Industrie ;
- M. Nicolas Jacquet, directeur de la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Il remercie toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée au cours de l'élaboration de son rapport. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour leur appui constant.

INTRODUCTION

La mondialisation et l'intégration européenne ont contraint les services publics à se resituer dans un cadre plus vaste que le seul espace national. Ceux-ci sont en outre confrontés à un ensemble de mutations, économiques, sociales, technologiques, institutionnelles, culturelles auxquelles ils ont dû s'adapter. Ils doivent faire face à de nouveaux défis comme l'allongement de l'espérance de vie des populations, les exigences accrues des usagers, la diversification des attentes individuelles.

La France rurale des années 1930 a en effet laissé la place à un territoire où les villes concentrent 90 % de la population. L'espace rural lui-même s'est transformé. La société a évolué tout comme les modes de vie. Les attentes des Français ont changé. Ils veulent des services, mais rendus autrement que par le passé, dans d'autres lieux et à d'autres horaires. Les ruraux souhaitent des services équivalents à ceux dont bénéficient les populations urbaines.

Sur tout l'espace national, la demande de services (publics ou non) augmente sans cesse. La performance et l'accessibilité comptent désormais autant que la proximité physique. Ainsi la demande d'une meilleure qualité est présente de façon constante.

Par ailleurs, avec la décentralisation, les collectivités territoriales ont vu leur rôle s'accroître. Le développement de l'intercommunalité devrait permettre en mutualisant les moyens de rendre des services de meilleure qualité à un autre niveau territorial. D'autres acteurs que la puissance publique offrent aussi des services, le secteur privé marchand, les associations... et étendent leur champ d'intervention. Les moyens de communications physiques et électroniques se développent et relativisent la notion de proximité.

L'ensemble s'est traduit par une inadaptation dans l'organisation de certains services, parfois par leur surdimensionnement dans certaines zones rurales et par la manifestation de besoins, de difficultés et de coûts d'une autre nature dans les zones urbaines. Des services installés il y a des décennies ont été remis en cause, des réorganisations ou des fermetures opérées, suscitant tant l'incompréhension des habitants que des prises de position pour maintenir le service public au nom du principe d'égalité de traitement des citoyens.

Le respect de ce principe doit-il toujours conduire au financement par la collectivité de services fondés sur des critères établis hier dans des contextes très différents d'aujourd'hui ? Le service public ne doit-il pas au contraire évoluer pour mieux répondre aux besoins ?

Les réactions épidermiques que soulève toute proposition de changement doivent certes être écoutées et entendues comme un attachement *quasi* identitaire, transmis de génération en génération. « *La richesse intellectuelle de la notion de service public tient à ce qu'elle ne se conçoit pas en dehors d'une multitude de faits enracinés dans tout un contexte politique, juridique, sociologique, économique* »².

Mais peut-être aussi faut-il aller plus loin pour faire partager une définition renouée, plus ouverte, plus proche du concept européen, plus adaptée aux évolutions et aux réalités qui touchent le territoire et la société. Sans doute faudra-t-il alors parler de « *services au public* » considérés sous l'angle plus large de l'intérêt général. Cette réflexion sur un nouveau concept et une nouvelle organisation des services au public est d'ailleurs d'ores et déjà engagée aussi bien au niveau de l'Union européenne qu'en France.

Toutefois, au préalable, une approche historique et des comparaisons européennes, puisque la question de renouvellement ne se pose pas qu'en France, devraient permettre de mieux comprendre à la fois l'ampleur du sujet et, au travers de sa complexité, les enjeux d'une évolution devenue nécessaire.

² Ivar Ekeland, Avant-propos, in « *L'idée de service public est-elle soutenable ?* », sous la direction de Jean-Marie Chevalier, Ivar Ekeland et Marie-Anne Frison-Roche, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

CHAPITRE I

LE SERVICE PUBLIC, UNE NOTION EN CONSTRUCTION DEPUIS LONGTEMPS - LES SERVICES AU PUBLIC, UN SUJET D'ACTUALITÉ

I - LE SERVICE PUBLIC : UNE NOTION TRES ANCIENNE AUX SIGNIFICATIONS VARIABLES

Le souci d'une certaine *Res publica*, « chose publique » littéralement, occupe les esprits depuis que les hommes ont commencé à vivre en communauté, *a fortiori* dès que des institutions ont émergé. Pensons aux séances de théâtre gratuites et de libre accès pour tous - citoyens, esclaves, étrangers - financées par les plus riches citoyens grecs pour le bien commun.

Autant dire de suite que les « *services publics* » ont toujours été au cœur des débats de société. Que faut-il entendre par cette expression ? Que doit-elle recouvrir ? Enfin, quelle place doit-il lui être accordée ?

Ce rappel historique est destiné à souligner que l'expression « *service public* » a pris des significations différentes au fil des périodes en fonction des besoins de la population et qu'une doctrine assortie d'une définition n'est apparue qu'à la fin du XIX^{ème} siècle.

A - UNE LONGUE CONSTRUCTION HISTORIQUE EN FRANCE

a) « *Archéologie* » des services publics

Cette expression touche différentes disciplines telles que la sociologie, le droit et l'économie. C'est pourquoi, un bref aperçu étymologique notant les évolutions linguistiques peut être le premier pas vers quelques éclaircissements historiques.

Le nom « *service* » vient du mot latin *servitium* qui signifie dans l'Antiquité la condition d'esclave. Dès le XI^{ème} siècle, il désigna l'obligation de servir, puis l'activité en soi. Au fil des siècles, le sens se transforma légèrement pour devenir l'ensemble des devoirs envers une collectivité. C'est pourquoi au XVI^{ème} siècle, il s'agissait *stricto sensu* des activités militaires pour le pouvoir et la fonction de ceux qui servent l'Etat.

L'adjectif « *public* », tiré du latin *publicus*, revêt un sens très large ; il désigne ce qui concerne le peuple. Dès la Renaissance, suite à des évolutions, cet adjectif a recouvert ce qui se trouve à l'usage de tous. Enfin, dès le XIV^{ème} siècle, il est enrichi en se référant à ce qui est porté à la connaissance de tous.

Quand même l'expression figée n'apparaît qu'à la fin du XVI^{ème} siècle, elle est toutefois utilisée sous la plume de Michel de Montaigne, « *appelé autrefois au service public et à (son) avancement vers le crédit du monde* »³. Au reste, notons que « *service public* » figure dans le Dictionnaire de l'Académie en 1694 et désigne par là même le service de tout le peuple.

b) Sous l'Ancien Régime, une notion polysémique et en évolution

Selon Jean-Louis Mestre, « *l'expression « service public » faisait partie, surtout dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, du langage politico-administratif. Elle était employée aussi bien dans des textes solennels émanant du pouvoir royal que dans des écrits précurseurs de la Révolution. Mais elle l'était avec des sens différents...* »⁴.

Il est indéniable que les significations ont changé au fil du temps. Rousseau désigne par là même l'activité personnelle du citoyen accomplie dans l'intérêt de l'Etat. Sieyès conçoit le service public sous l'angle de la professionnalisation. Cet ensemble de services « *d'intérêt général* » a pris des formes variées : culte, eau...

Le transport des lettres par exemple, en tant que service public, nécessitait une vaste organisation avec de nombreuses ramifications telles que celle des routes ainsi que celle de la police des routes afin non seulement de faire respecter les règles aux postillons et aux charretiers mais surtout de prévenir les accidents.

C'est dans un souci de continuité du « *service public* », que le texte du 15 ventôse an IX qui consistait alors en l'obligation de résidence aux conseillers de préfecture a été adopté - ce qui est toujours valable pour certains fonctionnaires.

Par voie de conséquence, il est intéressant de retenir la polysémie de cette expression qui offre un véritable vivier de sens. Il est ainsi aisé de comprendre l'affect contemporain que porte chaque citoyen aux « *services publics* » vécus, porteur d'une conception propre et polymorphe des liens unissant l'individu et la société.

L'exemple des secours publics est significatif de l'évolution de la perception de cette expression. En effet, avant la Révolution, les secours publics n'existent que sous la forme des œuvres de charité. Après 1789, l'obligation d'assistance devient une charge sociale. Deux arguments sont alors mis en exergue : tout d'abord la prévention des atteintes à l'ordre public, puis la préservation du capital humain productif, source de richesses et de prospérité.

En conséquence, est élaborée progressivement une construction juridique d'un véritable service public d'aide et d'assistance sociale. Par la suite, de graves inégalités de traitement sur le territoire engendrent deux conséquences : la sécularisation et la nationalisation de l'assistance. Un ensemble de textes adopté en 1793 et 1794 vont permettre la récupération de tous les fonds nécessaires à

³ Michel de Montaigne, « *Essais* », Œuvres complètes, Livre III, chapitre 8, textes établis par Albert Thibaudet et Maurice Rat, Paris, Gallimard, « *Bibliothèque de la Pléiade* », 1962, page 367.

⁴ Jean-Louis Mestre, « *L'emploi de l'expression « service public » sous l'Ancien Régime* », in « *Histoire et service public* », Paris, Presses universitaires de France, 2004, page 29.

l'assistance. Il faudra néanmoins attendre la fin du XIX^{ème} siècle pour voir la mise en place d'un service public obligatoire d'assistance sociale.

c) Les économistes libéraux du XIX^{ème} siècle, rôle de l'Etat et financement

Au XIX^{ème} siècle, l'expression « *service public* » est soumise à une lecture de certains économistes libéraux. Les analyses d'économie politique intègrent dès lors cette expression. Deux problématiques sont soulevées :

- le rôle de l'Etat
- le financement des services publics.

Les économistes sont de manière générale pour une limitation de l'action de l'Etat. Ce qui caractérise alors les services publics se décline en deux modalités : action pour le public et investissement d'une mission avec des moyens liés à l'autorité. La plus grande difficulté rencontrée touchait alors à l'inefficacité de la fonction publique et au manque de motivation du personnel.

Pour pallier ce constat, le principe de concurrence fut introduit dans le but de responsabiliser le personnel. Les solutions se sont traduites par l'individualisation et la centralisation des services publics. Par ailleurs, s'est posé le problème du financement. A cela, il a été répondu que la gratuité était nécessaire. Or, les économistes du XIX^{ème} siècle ont montré que la gratuité avait un coût et qui plus est un fort coût répercuté sur la population au travers des impôts.

d) Sous la Commune, une conception républicaine des services publics

Le lien entre la conception du service public et la satisfaction des besoins des classes laborieuses se fait pendant la Commune par l'autonomisation des villes qui engendre de nouvelles organisations des services publics. Le premier souci et non le moindre était de rétablir les communications et de recomposer les services des communications, des postes, du télégraphe et des chemins de fer ; toutefois, cette reconstruction n'empêcha nullement la création de nouveaux services publics correspondant à de nouvelles préoccupations. C'est dans ce contexte que la formation proposée par des écoles professionnelles vit le jour.

De plus, le 25 avril 1871, en raison des événements, la Commune se voit obligée de « *donner libre cours à l'initiative individuelle* », il faut entendre par cela initiative privée afin de garantir la distribution des correspondances et la circulation des journaux d'information. La défaillance de l'action publique engendra *de facto* l'intervention des entreprises privées. Ce qui primait alors était la continuité des services, et pour cela l'assiduité du personnel au travail était une condition *sine qua non*. A cette période de l'histoire, l'accent est mis sur la qualité des missions à accomplir. En outre, le traitement des fonctionnaires, seuls à incarner le service public, est aligné sur celui des ouvriers.

En conséquence, il est patent qu'aucune dissociation fondamentale n'était faite entre la fonction publique et le service public. L'idée sous-jacente est le principe d'activité d'intérêt général, véritable moteur de l'activité publique comme de l'action citoyenne. Un ensemble de principes fondamentaux se dégage pour la construction d'un droit du service public : égalité des usagers et neutralité des activités administratives. Transparaît la volonté d'ancrer les services publics dans la conception républicaine. Ainsi, les services publics sont appréhendés comme « *l'expression juridique d'une philosophie républicaine* »⁵.

e) Les services publics, fondement du droit administratif

Entre 1873 et 1903, la notion de service public chemine d'un point de vue doctrinal et jurisprudentiel jusqu'aux arrêts « *Blanco* » en 1873 et « *Terrier* » en 1903. « *L'inventeur* » du thème juridique est Maurice Hauriou. Son analyse est la suivante : la *quasi*-totalité des actes de gestion relève de la gestion publique et de la compétence administrative, la *quasi*-totalité des opérations est soumise à un régime juridique dérogatoire au droit commun.

Maurice Hauriou a fait du service public la notion majeure du droit administratif. S'est alors posé un problème de délimitation des compétences. Sa résolution est obtenue par l'arrêt Feutry du 29 février 1908. Il s'ensuivit que tout acte accompli en vue d'un service public dut être considéré comme acte administratif.

Dès 1936, avec les arrêts « *Arrighi* » et « *Dame Coudert* », relatifs au rôle du juge administratif, le droit public naissant prend sa pleine dimension juridique au travers de la séparation des sources constitutionnelles et législatives. Grâce à cette séparation des sources, ont pu être dégagées les prémices d'un droit public. Le droit de la III^e République a conjointement consacré le règne du service public et celui du législateur en structurant l'espace juridique. Une des conséquences fut l'appréhension, au sein de l'ordre juridique, de l'individu non plus comme citoyen mais comme sujet du droit du service public.

Par ailleurs, la théorie fondamentale du service public industriel et commercial est née en Côte-d'Ivoire, en 1921, alors colonie française. Cette théorie a pour origine l'arrêt du « *bac Eloka* ». Après qu'un bac a coulé engendrant le décès d'une personne et de nombreux dommages matériels, la colonie française fut condamnée par le tribunal judiciaire du fait qu' « *en effectuant, moyennant rémunération, les opérations de passage des piétons et des voitures d'une rive à l'autre de la lagune, la colonie de Côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire* ».

Dès l'origine, l'administration d'Outre-mer est fortement déconcentrée et décentralisée. Aussi les colonies ont-elles été des sources de jurisprudences nouvelles, terreau du droit administratif français. Dans les années 1920 en effet, le chemin de fer et l'électricité relevaient de concessionnaires privés.

⁵ Gilles Guglielmi et Geneviève Koubi, « *Droit du service public* », Paris, Montchrestien, 2000, p. 31.

La gestion du service public industriel et commercial par une administration publique n'apparaît qu'en 1936-1938 - la SNCF a été créée en 1938 pour pallier les carences des opérateurs privés qui exploitaient les chemins de fer et est depuis lors une société anonyme subventionnée par l'Etat - et surtout après les lois de nationalisation d'après-guerre.

f) Les débats constitutifs : identification du service public au monopole et à la propriété publique

Lors des débats constitutifs de 1946, la conception commune du service public est liée à la confusion entre service public, monopole et propriété publique. L'idée sous-jacente à la fin de la première constituante est l'intervention publique, notamment sous la forme de services publics, eux-mêmes considérés comme nécessaires pour garantir les droits sociaux reconnus. Toutefois, dans la réalité, ce lien - tout comme d'ailleurs l'absence de lien - entre service public et garantie des droits et des libertés n'a pas été démontré.

Les débats de 1946 ont renouvelé les justifications utilisées jusqu'alors pour la création et l'organisation des services publics. Les justifications avancées sont désormais exprimées en des termes juridiques - effectivité des droits et des libertés - alors qu'auparavant elles étaient exprimées en des termes sociologiques.

B - LE SERVICE PUBLIC À L'AUBE DU XXI^{ÈME} SIÈCLE

1. Le service public « à la française »

Renvoyant à une culture politique fondée sur les valeurs républicaines de citoyenneté et d'égalité, associant l'Etat-providence et l'Etat-entrepreneur aux côtés de l'Etat-puissance, notre modèle de service public fait exception en Europe.

Le service public à la française intègre des éléments politiques, juridiques, sociaux et économiques. Il désigne un large éventail de services, comprenant à la fois les missions régaliennes de l'Etat (défense, police, justice), les missions dites providentielles (éducation, santé publique, sécurité sociale, assurance-chômage...) mais aussi les grands services industriels en réseaux (télécommunications, transports...).

C'est une notion très complexe qui amalgame des secteurs aux logiques sociales, économiques et techniques profondément différentes. Elle s'est développée historiquement autour d'une doctrine héritée notamment de Maurice Hauriou et des débats constitutifs qui identifient intérêt public et puissance publique et qui confie la conduite et la régulation des activités à l'Etat et à lui seul. L'identité des services publics a ainsi été affirmée en tant que vecteurs privilégiés de consolidation et d'affermissement du lien social.

La grande impulsion à la notion de service public a été donnée à la Libération avec la nationalisation de pans entiers de l'industrie française qui contribueront à étendre les secteurs d'activités structurés autour d'une vision organique du service public et à identifier un peu plus encore les notions d'intérêt public et de propriété publique.

Depuis lors, le service public est un domaine fortement investi par le mouvement syndical et social. En effet, conformément au programme du Conseil national de la Résistance dans lequel le mouvement syndical était partie prenante, les salariés ont bénéficié de statuts particuliers (Société nationale des chemins de fer (SNCF), Electricité de France (EDF), Gaz de France (GDF), Régie autonome des transports parisiens (RATP), Air France, Aéroports de Paris..., sans oublier les services récemment dotés de l'autonomie de gestion comme les Postes, télégraphes et télécommunications (PTT) devenus France Telecom et La Poste).

A côté des grands services publics se sont également développés des équipements publics portuaires et aéroportuaires confiés aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Selon l'article 4 de la loi du 9 avril 1898, celles-ci peuvent être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics « *notamment ceux qui intéressent les ports maritimes et les voies navigables de leur circonscription* ». La loi du 20 juin 1933 les autorise « *à acquérir des terrains ou immeubles pour la création d'aéroports* »⁶.

Aujourd'hui, dans un contexte institutionnel appelé à évoluer compte tenu des lois de décentralisation, les CCI gèrent 120 aéroports et 180 ports (commerce, pêche, plaisance...) et deux ponts (Normandie, Tancarville).

Selon Emmanuel Brillet⁷, « *plus qu'une simple nomenclature économique, la notion de service public est donc en France un principe agissant qui, tout à la fois, imprègne les imaginaires sociaux et guide l'intervention publique* ».

La notion doit beaucoup à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a fondé la notion de service public industriel et commercial, justifiant ainsi l'extension de la notion de service public au-delà des missions régaliennes de l'Etat et identifié les principes constitutifs du service public :

- la continuité ;
- l'égalité de traitement ;
- la mutabilité ou l'adaptabilité ;
- la garantie d'accès au service ;
- la neutralité et la transparence.

⁶ André Sappa, « *L'avenir des chambres de commerce et d'industrie* », Conseil économique et social, avril 2001.

⁷ Emmanuel Brillet, « *Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe* », Centre interdisciplinaire pour la recherche comparative en sciences sociales (CIR), L'économie politique n° 24, octobre 2004.

En France, les services publics sont des activités qui sont traditionnellement du ressort de la puissance publique et qui présentent des caractéristiques telles, au regard des nécessités de l'organisation sociale et des attentes des usagers, qu'elles ne peuvent être assurées par le seul jeu du marché. Elles appellent une prise en charge par la collectivité ou une intervention publique. Là réside la particularité française. La qualification de service public est soit constitutionnelle (le service est désigné comme tel dans la Constitution), soit législative (la loi précise qu'une activité est un service public), soit administrative (l'Etat ou une collectivité décidant d'ériger une activité en service public).

En mars 1996, les activités relevant de missions de service public ont été précisées dans le rapport du vice-président du Conseil d'Etat, Renaud Denoix de Saint-Marc :

- elles assurent l'accès aux services essentiels, y compris aux usagers menacés d'exclusion - les services publics contribuent à l'exercice des droits fondamentaux ;
- elles sont un facteur de cohésion sociale, de lien social et de renforcement du sentiment d'appartenance à la société ;
- elles visent à favoriser l'efficacité dans l'utilisation du territoire et des ressources collectives.

La France distingue les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux. Les services d'ordre régaliens ainsi que les services sociaux et éducatifs relèvent de la première catégorie. Ils sont financés essentiellement par l'impôt et assurés majoritairement par des agents publics. Le plus souvent leur gestion est nationale, publique et monopolistique même si des assouplissements ont pu être observés (école privée sous tutelle de l'Etat...).

En revanche, s'agissant des services publics industriels et commerciaux, facturés à l'utilisateur, les situations sont variables. Elles dépassent le simple clivage entre gestion directe et gestion déléguée. La responsabilité relève de l'Etat ou des collectivités locales, la place des services publics locaux s'étant fortement accrue avec le mouvement de décentralisation amorcé en 1982. Les situations hybrides sont nombreuses.

Coexistent ainsi :

- la régie ou la gestion directe ; elle peut être dotée soit de l'autonomie financière - régie autonome avec un budget annexe - soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière - régie personnalisée ;
- la gestion indirecte ; elle est confiée par la collectivité à un organisme permanent qui lui est dépendant, de type établissement public national ou local ou société d'économie mixte. Depuis l'adoption de la loi Sapin en 1993, la gestion par les sociétés d'économie mixte (SEM) entre dans le champ de la gestion déléguée ;

- la gestion déléguée ; elle est confiée à une entreprise privée, mixte ou publique. Elle peut revêtir des formes variées - gérance, régie intéressée, affermage, concession. Pour les services publics locaux, selon les domaines et les collectivités locales, prédominent l'un ou l'autre des modes de gestion⁸ ;
- le contrat de partenariat avec une entreprise (depuis l'ordonnance du 17 juin 2004).

Pour la gestion des ports, par exemple, les CCI peuvent recourir à plusieurs modes (concession, affermage, régie, gérance ou gestion directe). L'eau ou les transports urbains relèvent généralement d'une gestion déléguée. Mais quel que soit le mode de gestion, la puissance publique conserve en droit une maîtrise sur les activités de service public.

2. Une préoccupation présente également chez tous nos voisins

La notion de service public n'est pas absente des préoccupations de nos voisins européens. Néanmoins l'on constate une grande diversité des missions et des modes d'organisation selon les pays.

a) Une grande variété

Leur appellation est variée. La qualification de « *services publics* » relève d'une histoire et d'une conception très française liée au rôle de la puissance publique dans leur délivrance et leur contrôle.

La terminologie anglaise distingue entre autres les « *public services* » et les « *publics utilities* ». De façon générale dans le monde anglo-saxon, l'usage de l'expression « *publics utilities* » y dénote le caractère utilitariste de l'approche des grands services en réseaux, approche centrée sur la fourniture de services aux consommateurs finals. La Commission européenne évoque les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général en y adjoignant la notion de service universel.

Au sein de la Confédération helvétique, les pratiques oscillent entre les expressions services publics et services au public. Cette dualité témoigne du clivage entre ceux qui considèrent que l'intervention publique est nécessaire à la satisfaction d'objectifs additionnels à la simple fourniture de services (promotion de l'équité sociale et de la cohésion nationale...) et ceux qui s'en tiennent à une approche plus pragmatique, centrée sur la maîtrise des coûts et la qualité du service rendu au consommateur final. La Suisse non francophone emploie la notion de service au public qui insiste plus sur le service rendu au public que sur le statut de l'opérateur⁹.

Mais tous les pays disposent de services collectifs d'intérêt général. Les différences tiennent à la définition, au mode d'organisation et à l'étendue du champ d'activité couvert.

⁸ Claude Martinand, « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* », rapport du Conseil économique et social, 24 avril 2001.

⁹ Emmanuel Brillet, « *Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe* », L'Economie politique n° 24, octobre 2004.

Le mode d'organisation et de délivrance varie d'abord en fonction de la nature marchande ou non du service. Ainsi se distinguent :

- les services non marchands liés à des activités relevant de la fonction régaliennne - défense, justice, sécurité, relations extérieures - ou à des activités sanitaires, sociales ou éducatives ;
- et les services marchands, qui relèvent de l'utilité économique et sociale.

Le service non marchand est généralement financé par l'impôt, le service marchand par le prix payé par les usagers ; la typologie française distingue service public administratif et service public à caractère industriel et commercial ; en Europe, la distinction s'opère entre service d'intérêt général et service d'intérêt économique général.

Le mode d'organisation diffère aussi selon :

- le régime de propriété ;
- le statut de l'opérateur : public ou privé, gestion directe ou non, concurrentielle ou non ;
- l'organisation dans un marché concurrentiel ou monopolistique ;
- le rôle de la collectivité organisatrice : celle-ci peut intervenir pour définir les règles du jeu (pouvoir normatif classique), comme autorité organisatrice (responsable de la fourniture du service), comme propriétaire des biens nécessaires au service, comme opérateur (elle sera pour l'utilisateur l'exploitant), comme régulateur.

Sauf pour les services régaliens, il n'y a pas d'activités qui relèvent de façon permanente de la prise en charge par la collectivité. Celle-ci les organise au regard des circonstances particulières à la société dans laquelle elle vit. C'est par exemple le cas des services à caractère sanitaire et social qui selon les cas, sont assimilés aux services régaliens, dans d'autres traités comme les services économiques.

Le champ des activités recensées sous la désignation de « *services publics* » peut ainsi être plus ou moins vaste. Il peut concerner les seules fonctions régaliennes liées aux exigences de la solidarité, qui sont les fonctions traditionnellement étatiques et qu'aucun pays n'envisagerait de confier aux mécanismes du marché (défense, police, justice, action extérieure), ou bien s'étendre à d'autres fonctions telles que :

- l'éducation ;
- l'action sociale définie par l'assistance aux plus démunis, le système d'assurance sociale, le revenu garanti... ;
- la santé qui correspond à la nécessité de la sécurité sanitaire ;
- les sports et la culture qui sont souvent des activités de type marchand ;
- les services urbains : distribution d'eau, assainissement, enlèvement et traitement des déchets, nettoyage public, voirie, services funéraires ;

- les transports et les communications ;
- l'énergie ;
- le logement.

Si la notion de besoin collectif est contingente dans le temps et dans l'espace, toutes les activités qui viennent d'être énumérées sont, à des degrés évidemment divers, gérées comme des services collectifs dans les pays de l'Union européenne.

Par ailleurs, les « *services publics* » n'échappent pas aux évolutions. Ils sont soumis aux progrès techniques qui font émerger de nouveaux besoins collectifs. De surcroît, les préoccupations liées à la protection de l'environnement prennent une place de plus en plus importante dans l'exercice des services collectifs. Enfin, si les usagers jouent un rôle croissant dans l'évolution des services collectifs, leurs revendications sont parfois ambiguës. Ainsi « *l'usager des services collectifs demandera à bénéficier des bienfaits de la concurrence (prix, choix...) tout en aspirant à des fournitures égalitaires, en oubliant que ces aspirations peuvent être contradictoires* »¹⁰.

Deux cas méritent d'être examinés : l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ces deux pays bénéficient en effet de deux modes d'organisation originellement opposés, reflets de deux conceptions du service public en Europe qui se sont développées à partir de réflexions sur les assurances sociales.

b) En Allemagne, un mode d'organisation décentralisé à différents échelons, en particulier celui des Etats (*Länder*)

Dès 1883, un intérêt particulier pour le service public s'est manifesté au travers de réflexions sur les assurances sociales obligatoires. Elles sont apparues en Allemagne sous l'impulsion du Chancelier Bismarck. L'assurance est distinguée de l'assistance : la protection sociale est en effet accordée en contrepartie d'une activité professionnelle. Quatre principes fondamentaux définissent ce système : tout d'abord, la protection est fondée sur le travail, et donc limitée à ceux qui ont pu s'ouvrir des droits à protection. De plus, une protection est obligatoire pour ceux qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle. La proportionnalité des cotisations est établie par rapport aux salaires. Enfin, cette protection est gérée en marge de l'Etat par les employeurs et les salariés eux-mêmes.

En Allemagne, ce qui se rapproche le plus de la notion de service public est la notion *öffentlicher Dienst*. Elle désigne une relation juridique entre le personnel du secteur public et son employeur, l'administration publique.

- L'Allemagne a une forte tradition de gestion publique et notamment d'entreprise publique

Une des caractéristiques majeures du droit allemand est la distinction entre les activités marchandes et non marchandes de l'Etat. Ce critère a pour but de classer les activités de l'Etat fédéral, des Etats, les *Länder*, des départements, les

¹⁰ Jean-François Auby, « *Les services publics en Europe* », Paris, PUF, 1998.

Bezirk ou *Regierungsbezirk*, des arrondissements, les *Kreis* et des communes, les *Gemeinde*.

Comme en France, l'activité non marchande de l'Etat est le reflet de l'activité « *classique* » de la puissance publique ; cette activité relève strictement du droit administratif et comporte des services comme la police, l'enseignement, l'armée... qualifiés en France de services publics administratifs. Ces activités sont visibles à tous les niveaux publics, c'est-à-dire, au niveau fédéral, des Etats et des collectivités.

S'agissant des activités marchandes de l'Etat fédéral, elles sont plus difficiles à cerner en raison de leur grande diversité de formes : approvisionnement des collectivités locales, participation étatique au capital de certaines entreprises comme par exemple Volkswagen AG en passant par la gestion des secteurs des transports publics, de l'énergie... qui entrent dans la catégorie des services publics industriels et commerciaux du droit français.

Ces services « *peuvent soit être organisés sous la forme de société commerciale contrôlée par une personne publique, soit être intégrés dans l'administration, soit encore constituer l'objet poursuivi par un établissement public. Selon les cas, leur statut est régi par le droit commercial ou par le droit administratif* »¹¹.

De plus, l'activité marchande sous forme de société privée est soumise aux dispositions des lois sur le budget du *Bund* (Etat fédéral) et des *Länder*. « *Chacune de ces lois comporte une disposition selon laquelle une participation de l'Etat à une entreprise de droit privé est liée à la non-satisfaction d'un intérêt public important relevant de la compétence de l'entité étatique en cause* »¹².

- L'Allemagne est aussi un pays fédéral fortement décentralisé

De ce fait, la responsabilité principale des services publics est attribuée aux *Länder* qui ont des pouvoirs législatifs de gestion et de régulation. Au niveau local, l'essentiel de la gestion des « *services collectifs* » est assuré par des sociétés de droit privé à capital public, en l'occurrence communal, les *Stattwerke*.

Toutefois, s'agissant de l'administration centrale et non plus des services marchands, un autre acteur partage de manière conséquente les responsabilités au côté des *Länder* et des différentes collectivités - même si celles-ci, dans notre conception française, relèveraient de l'administration - il s'agit des Eglises et des organisations caritatives. En effet, ces « *associations* » participent aux services sur un plan social, juridique et même sanitaire (par exemple dans le cas des demandeurs d'asile¹³).

¹¹ Jürgen Schwarze, « *Le service public : l'expérience allemande* », In Actualité juridique du droit administratif (AJDA), numéro spécial, Paris, 20 juin 1997.

¹² Jürgen Schwarze, *Ibid.*

¹³ Anne Dumasy, « *Être étranger en France et en Allemagne, quelques éléments de comparaison* », in « *Allemagne d'aujourd'hui* », Paris, janvier-mars 1996.

Le partage des responsabilités a été établi par voie législative - loi du 23 mai 1949 - en se fondant sur l'observation que certains services se prêtent mieux à la responsabilité régionale ou locale tandis que d'autres se prêtent mieux à la responsabilité centrale.

Selon la Constitution, « *l'exercice des pouvoirs et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* ». Toutefois elle précise également que le « *droit fédéral prime le droit du Land* ».

En fait, le *Bund* a droit de législation exclusif dans certains domaines (pendant longtemps par exemple pour l'électricité) et droit de législation concurrente dans la plupart des autres. Il existe cependant quelques secteurs importants dans lesquels la souveraineté des *Länder* reste à peu près absolue, y compris pour les accords à passer avec les Etats étrangers : la culture, l'éducation, l'enseignement.

Quant à l'étendue de l'intervention de la puissance publique, la doctrine économique qui prévaut en Allemagne¹⁴ établit une distinction entre le cadre et le processus. « *...le processus économique est coordonné par le mécanisme concurrentiel des prix tandis que le cadre de ce processus est organisé par l'Etat. Ce système implique d'une part des principes constitutifs, à inscrire dans la Constitution du pays, et d'autre part des politiques ordonnatrices et régulières.* »¹⁵.

A la fin des années 1980, l'Allemagne s'est engagée, au niveau de l'Etat fédéral, dans un mouvement de privatisation et de déréglementation qui a touché le contrôle aérien, les transports ferroviaires, le service postal et les télécommunications. Les réformes dans un schéma de privatisation ont engendré une rupture entre les missions de l'Etat fédéral et leur exécution par des agents publics. Elles ont conduit à scinder les activités, celles de régulation et de réglementation, qui appartiennent à l'Etat fédéral, et l'activité opératoire, dévolue désormais à des entreprises privées.

Si les mouvements de privatisation ont jusque là touché les services de responsabilité fédérale, les services locaux, restés à l'écart pendant longtemps, commencent à être privatisés, comme l'approvisionnement en énergie.

c) Au Royaume-Uni, une intervention pragmatique de la puissance publique qui peut réguler ou même nationaliser

- Dans les droits du Royaume-Uni il n'existe pas de définition juridique du « *service public* » ; cette notion n'apparaît que dans les discours politiques.

Ainsi, l'« *histoire* » des « *services publics* » est constituée de plusieurs phases. Sont apparus et se sont développés des services régaliens dès le XIV^{ème} siècle. A partir du XIX^{ème} siècle et ce jusqu'à nos jours, les « *services sociaux* » n'ont cessé de prendre une place importante dans l'organisation

¹⁴ Il s'agit de l'économie sociale de marché ou de l'ordolibéralisme.

¹⁵ François Bilger, professeur en sciences économiques à l'université Louis Pasteur de Strasbourg, « *L'école de Fribourg, l'ordolibéralisme et l'économie sociale de marché* », 8 avril 2005.

générale. Après la seconde guerre mondiale, une vive impulsion a été constatée avec entre autres la mise en place d'un système de sécurité sociale dont les principes furent énoncés en 1942 par Lord Beveridge (universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population et de tous les risques sociaux ; uniformité des prestations en espèces fondées plus sur les besoins que sur les revenus ; financement par l'impôt ; unicité avec la gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale)¹⁶. Par la suite, se sont développés des services économiques sous la forme d'entreprise publique. Enfin, les réformes à l'initiative de Margaret Thatcher dès 1979 ont engendré d'importants mouvements de privatisation et de délégation.

Au reste, la section 71 du *Deregulation and Contracting Out Act* de 1994 « n'exclut du processus de la mise sur le marché des activités ministérielles que l'exercice du pouvoir judiciaire de l'Etat, le pouvoir réglementaire et les activités portant atteinte aux libertés fondamentales »¹⁷. De plus, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les activités prises en charge par les autorités publiques (police, etc.) et les activités privées réglementées dans l'intérêt général par une autorité publique (chemin de fer...).

Ce qui prime en Angleterre, c'est davantage l'accomplissement du service que les modalités de sa gestion. Aussi les règles juridiques transcrivent-elles une dimension éthique avec un art qui n'est pas sans surprendre l'observateur français. C'est ainsi que « l'obligation d'altruisme et de service au public (*public service*) est (...) un pilier de la théorie constitutionnelle britannique »¹⁸. Par cette notion éthique, il est plus aisé de comprendre pourquoi « la déontologie du fonctionnaire exige plus que le droit. Les rapports avec les administrés ne se limitent donc pas aux devoirs légaux de l'administration »¹⁹.

Le droit administratif ne fait pas référence à la notion de service public. La détermination du « *public element* » peut de fait prendre différentes formes. Tous ces éléments tentent de s'approcher de l'identification d'une spécificité publique, dans un contexte de droit public. « *Mais cela est incompatible avec la synthèse théorique qu'affectionnent les juristes français. Ainsi, plusieurs références sont admises dont six qui ont une importance tout à fait particulière (public duty, public functions, influence de l'organe dans son environnement, organisation, relation avec les personnes privées et autres voies de recours). A aucun moment ce « public element » ne se réfère directement à la notion de service public, démontrant ainsi qu'elle n'est pas indispensable à la construction d'un droit administratif anglais. Les juges anglais sont à la recherche de ce que constitue la publicité d'une question juridique dans un contexte historique, culturel et juridique qui n'est pas des plus commodes. L'approche est nouvelle, multiple,*

¹⁶ Sénat, « *Note de synthèse sur la protection sociale* », Paris, site du Sénat.

¹⁷ John Bell, « *L'expérience britannique* », in AJDA, L'actualité juridique, numéro spécial, Paris, 20 juin 1997.

¹⁸ Olivier Dawn, « *Common values and the public-private divide* », Londres, Butterworths, 1999.

¹⁹ John Bell, « *De la nécessité d'un droit administratif* », Paris, AJDA, 1995.

changeante et seul la définition négative de ce « public element » semble pour le moment la plus probante »²⁰.

Toutefois, outre les fonctions de souveraineté ou de protection du groupe social, l'Angleterre a considéré que certaines activités nécessitaient une prise en charge particulière, distincte d'un simple encadrement. Ces activités sont au nombre de trois : ce sont les activités garantissant l'existence du groupe social, les activités sanitaires et sociales et les activités industrielles et commerciales. Ainsi, la décision - émanant de l'autorité publique - de constituer un service public et donc de s'immiscer dans la sphère privée s'accompagne d'une prise de décision concernant le mode de gestion adopté quel qu'il soit. Dès lors, l'Etat peut moduler son intervention en fonction de l'autonomie et du degré de contrôle attribués préalablement par voie législative.

Même si aucune portée juridique n'est accordée à la notion de service public, les « *public callings* »²¹ et les « *public utilities* »²² bénéficient de caractéristiques juridiques très proches de celles des services publics.

- La privatisation des « *public utilities* » à partir des années 80 s'est opérée dans le cadre d'une loi spécifique à chaque secteur.

Chaque compagnie a reçu une licence qui prévoit un certain nombre d'obligations (service « *universel* » qui souligne la volonté du législateur de voir les services publics se développer nationalement avec des nuances locales et ce dans un contexte de privatisation...) et des organismes de régulation sectorielle ont été créés. Des agences réglementent donc les activités exercées sur les marchés des différents secteurs et en contrôlent le fonctionnement afin d'« *externaliser la régulation pour la rendre plus indépendante des pouvoirs publics* »²³.

Au total, le contrôle de ces compagnies détentrices d'une licence est assuré par :

- des agences de réglementation des industries de réseaux, Office of gas regulation (OFGAS) pour le gaz, Office of lottery regulation (OFLOT) pour la loterie, Office of rail regulation (ORR) et Office of passenger rail franchising (OPRAF) pour le chemin de fer, Office of telecommunications regulation (OFTEL) pour les télécommunications, Office of water regulation (OFWAT) pour la distribution d'eau ; le régulateur, c'est-à-dire le *Director-General*

²⁰ Anne-Elisabeth Villain-Courrier, « *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé* », Paris, Dalloz, 2004.

²¹ Ou « *common callings* » sont des activités à vocation publique, c'est-à-dire des activités « disponibles pour et au public » selon l'expression de A. W.B. SIMPSON, « *A history of the Common Law of Contract, the rise of the action of assumpsit* », Oxford, Clarendon Press, 1975. Cette notion relève du droit privé et des règles dérogatoires au droit privé. Dans ce cas, le contrôle effectué par l'autorité publique s'apparente au droit français ; il s'agit de savoir si la gestion de l'activité ne nuit pas à l'ordre public.

²² Ce sont des services à caractère industriel et commercial qui ont une vocation publique. Ce concept trouve essentiellement son application dans les secteurs relevant de ce que le droit communautaire appelle aujourd'hui « *les services publics de réseau* » ou services économiques d'intérêt général (SIEG).

²³ Entretien avec Luc Baumstark au Conseil économique et social le 8 juin 2005.

d'un *Office of Regulation* est un officier public d'Etat nommé par le ministre qui assure la concurrence loyale dans le secteur privatisé et le respect des cahiers des charges. Il prend également en charge l'imposition du plafond sur les augmentations de prix et il publie les statistiques concernant le respect de ces normes par les différents exploitants ;

- des organismes de contrôle, par exemple l'Office of fair trading (OFT) qui veille à la défense des consommateurs et au respect des règles de la concurrence, ou la monopolies and merge Commission (MMC), compétente en matière de monopoles et de fusions qui est l'équivalent du Conseil de la concurrence français ;
- les ministres de tutelle ;
- les conseils de consommateurs qui tiennent une grande place auprès des régulateurs.

Si ces opérations ont comporté « *de nombreux points positifs - amélioration de la performance des entreprises, baisse des prix et amélioration de la qualité des services, gain pour les finances publiques* »²⁴, en revanche, la pertinence de la privatisation des infrastructures dans le secteur du rail²⁵ est contestée en termes de sécurité et de qualité et des questions sont posées sur le bon fonctionnement du dispositif de régulation s'agissant de la production et de la distribution des services.

En 1991, John Major lance la « *Citizen's Charter* » qui expose les droits des usagers, *de facto* des valeurs du service public qui contraignent les gestionnaires à un service efficace pour répondre aux attentes légitimes du public. Il s'agissait d'établir un cadre de principes non juridiques qui joue un rôle déterminant dans la gestion des services. Dès lors, plusieurs *Charters* concernant différents services publics et activités gouvernementales ont été édictés. Il en ressort la nécessité de faire fonctionner en continu les activités des services. De plus, la discrimination injustifiée est sanctionnée comme « *un exercice déraisonnable d'un pouvoir discrétionnaire* »²⁶ de même que la discrimination raciale ou entre les sexes est interdite par la loi. C'est pourquoi même si les principes de continuité, de neutralité et d'égalité ne sont pas « *constitutionnels* », ils sont observés dans les faits.

- La gestion des services publics est historiquement une responsabilité étatique

Au reste le rôle de l'Etat a été renforcé depuis les réformes de Margaret Thatcher. Malgré le mouvement de libéralisation des services collectifs, les responsabilités exercées par les pouvoirs locaux ont été limitées au profit d'un plus grand contrôle de l'Etat.

²⁴ Jeanne-Marie Prost, « *La politique de privatisation des « utilities » au Royaume-Uni : contexte, objectifs, éléments d'appréciation et de bilan* », in « *Les SIG : un pilier de la citoyenneté européenne* », Paris, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 2001.

²⁵ Aujourd'hui, les infrastructures ont été à nouveau confiées à une société publique

²⁶ John Bell, « *L'expérience britannique* », in AJDA, L'actualité juridique, numéro spécial, Paris, 20 juin 1997.

Ce n'est qu'en 1999 qu'est apparue une nouvelle tendance à la décentralisation au bénéfice de l'Ecosse et du Pays de Galles. Toutefois, des signes précurseurs de cette décentralisation étaient apparus dès 1997 : la plupart des créations de services publics sont régies par une loi d'orientation qui fixe un cadre juridique national tout en faisant preuve d'une grande flexibilité puisque les décisions plus précises sont prises au niveau régional et local comme en témoigne la dimension d'organisation régionale dans les services de réseaux et de santé.

En outre, même si des services publics existent au niveau national, l'échelon régional et local n'est pas pour autant écarté ; il est seulement réglementé (*Local Government Planning and Land Act* de 1980 ; *Local Government Acts* de 1988 et de 1992). Le service de police, par exemple, n'existe qu'au niveau régional. « *Le service public se limite donc aux tâches définies par la puissance publique dans le cadre législatif défini à cet effet* »²⁷.

Pour conclure, les Anglais souhaitent que l'administration soit un « *moyen d'atteindre une meilleure forme de civilisation, en renforçant par exemple l'éthique du service à la communauté* »²⁸. « *La fonction du service public est mise en valeur, non pas seulement à titre de procédé technique - réduit à une « fonction-procédé » selon l'expression du professeur Eisenmann - mais dans une perspective finaliste puisque parler de « public service » n'a d'autre signification que de renvoyer à son fondement éthique qui se conçoit exclusivement comme le « service au public »* »²⁹.

Le processus actuellement engagé au Royaume-Uni est pour ainsi dire à l'inverse de celui de la France et se situe dans une optique européenne à savoir l'application du droit communautaire, faisant de fait émerger un vif intérêt pour des « *services essentiels* » qui doivent être assurés par chaque pays membre de l'Union européenne. En ce sens, Ian Harden pose la problématique suivante : « *Un critère juridique plus apte pour distinguer les services publics des services privés pose la question de savoir si l'existence du service dépend de la souveraineté du consommateur ou bien d'une décision d'une autorité publique* »³⁰.

En conclusion, ce bref aperçu sur les « *services publics* » met en exergue l'attachement de chaque pays européen à ses propres « *services* » considérés comme « *essentiels* ».

²⁷ John Bell, *Ibid.*

²⁸ Rosamund Thomas, « *The british philosophy of administration* », Londres, Longmann, 1978.

²⁹ Anne-Elisabeth Villain-Courrier, « *Contribution générale à l'étude de l'éthique du service public en droit anglais et français comparé* », Paris, Dalloz, 2004.

³⁰ Ian Harden, « *The Contracting State* », Londres, 1992.

II - LES SERVICES AU PUBLIC : UNE RÉFLEXION AUJOURD'HUI MENÉE À TOUS LES NIVEAUX

A - EN FRANCE, IL S'AGIT D'UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE

1. Niveau pertinent et qualité : des préoccupations qui ne sont pas nouvelles

a) Le maintien ou la réorganisation des services au public : une préoccupation récurrente

Dans notre pays, le niveau territorial le plus pertinent pour organiser les services publics dans des conditions satisfaisantes pour la collectivité et pour l'usager fait depuis longtemps l'objet de débats contradictoires.

En 1974, après la décision du ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski, de suspendre les fermetures de services publics en milieu rural, un coup d'arrêt a été donné à la disparition des services locaux qui assuraient la présence de l'administration à l'échelon local et pour adapter les règles générales d'organisation des services publics aux contraintes spécifiques des zones peu peuplées. Il a été mis fin à la fermeture des lignes ferroviaires omnibus, le plan de regroupement des recettes-perceptions a été interrompu, le seuil de fermeture des écoles à classe unique a été abaissé...

A partir de 1978, un ensemble d'expériences d'adaptation de services aux contraintes du monde rural a été mis en œuvre : plus de 2 000 expériences de polyvalence ont été engagées essentiellement grâce à l'utilisation des services postaux avec l'agence nationale pour l'emploi, la direction générale des impôts, les ministères de l'intérieur, de l'agriculture, des transports, de la santé... En 1979, diverses mesures étaient adoptées, fondées sur la volonté de développer la polyvalence, d'accroître la capacité d'initiative des élus locaux (possibilité pour les collectivités de créer des agences de services publics) et de donner aux préfets une capacité d'action pour l'organisation locale des services administratifs.

Malgré cela, en 1990, les choses n'étaient guère plus avancées puisque le ministre de l'aménagement du territoire, Jacques Chérèque, s'engageait « à renforcer la coordination des décisions prises par les différents ministères lorsqu'elles ont des conséquences sur le développement local, comme la fermeture des perceptions, des bureaux de poste ou la réorganisation de l'administration pénitentiaire ou de la défense nationale ».

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) soulignait qu'il ne s'agissait plus de défendre le maintien en l'état du réseau de services - écoles, commerces, postes, perceptions - autour desquels s'organisait la vie de nos parents mais d'apporter aux nouveaux ruraux les services dont ils auront besoin dans dix ans pour demeurer ou s'installer dans l'espace rural. Et dans cet esprit, la distinction entre service public et service privé n'avait plus de sens. Elle considérait nécessaire de rendre aux ruraux deux types de services, les services aux populations et les services indispensables au développement des activités économiques modernes. Elle mettait en avant le

bassin de vie comme unité d'organisation de l'action économique, de la consommation, de la vie culturelle et sociale.

Elle estimait que la solution était d'organiser les services à l'échelle d'une zone géographique suffisamment large, de manière à utiliser de façon complémentaire chacun des étages de la charpente urbaine que constituent le bourg rural, la ville moyenne et la grande ville, pour constituer un réseau de services apportant un compromis équilibré entre le besoin de proximité et le besoin de qualité.

Dans cette optique, la loi Pasqua du 4 février 1995 « *propose une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de villes* »³¹. Cette organisation repose sur une approche des services publics départementalisée : la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, créée par la loi du 9 janvier 1985, peut proposer des dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics. Pour assurer un accès égal à ces services, chaque contrat de plan des établissements (organismes publics ou entreprises nationales) doit comprendre les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers. Toute modification dans l'offre de services doit être précédée d'une étude d'impact.

Pourtant en 1993, un nouveau moratoire sur les services publics en milieu rural est décidé par Edouard Balladur alors Premier ministre. C'est le gouvernement de Lionel Jospin qui y mettra fin en 1998. Ces allers et retours peuvent peut-être s'expliquer par les difficultés à trouver un point d'équilibre entre coût, proximité et qualité. Ils ne sont sans doute pas très bien compris par les citoyens, et, en tout cas, pas très adaptés pour l'efficacité du service public.

b) La volonté des pouvoirs publics de promouvoir la qualité des services n'est pas non plus nouvelle

Plusieurs gouvernements ont cherché à donner une impulsion en ce sens³².

La circulaire du 23 février 1989 relative au « *renouveau du service public* », signée par Michel Rocard, Premier ministre, consacrait un volet à « *une politique d'accueil et de services à l'égard des usagers* » et appelait les responsables de services publics à améliorer la qualité du service rendu. Dans la continuité de cette démarche, le gouvernement d'Edith Cresson a adopté une « *Charte des services publics* » en mars 1992.

En 1994, André Rossinot, ministre de la Fonction publique lance « *l'année de l'accueil* », avec l'organisation de neuf forums interrégionaux.

³¹ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Titre I^{er}, article 2.

³² Yves Cannac, rapport sur la qualité des services publics, remis au Premier ministre en mars 2003.

Une circulaire relative à l'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers est signée le 23 février 1995 par Edouard Balladur, Premier ministre, peu de temps avant son départ (cette circulaire n'a jamais été publiée au JO).

Alain Juppé, Premier ministre, signe en juillet 1995 une circulaire relative à la réforme de l'Etat dont le titre 2 s'intitule « *Mieux prendre en compte les besoins et attentes des citoyens* ».

Ces orientations se traduisent par la mise en œuvre de différentes actions. A partir de 1994, des groupes de travail inter-ministériels, voire inter-services publics, traitent des thèmes tels que l'accueil, l'écoute des usagers, les indicateurs de qualité, la contractualisation...

En 1995, sont créées une instance politique d'orientation : le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE), présidée par le Premier ministre, ainsi qu'une structure administrative, le Commissariat à la réforme de l'Etat (CRE), devenu en 1998 Délégation interministérielle pour la réforme de l'Etat (DIRE). Le CRE, puis la DIRE s'appuient notamment, pour assurer leur rôle d'animation, sur le « *Réseau interministériel des modernisateurs (RIM)* », composé de hauts fonctionnaires d'administration centrale ou sur celui des « *Hauts fonctionnaires en charge de la modernisation et du développement (HFMD)* ».

Aujourd'hui, ces préoccupations qui demeurent très fortes, touchent aussi bien les élus, les usagers que les pouvoirs publics, tous soucieux de trouver des solutions adaptées aux évolutions.

2. Les élus et les usagers manifestent leur attachement à « *leurs services publics* »

a) L'organisation des services publics est un sujet très prégnant dans les collectivités

Au cours des dernières années, les manifestations pour la défense et le maintien des services publics se sont multipliées. Des élus et des habitants se sont mobilisés et se mobilisent encore un peu partout contre la disparition et le déclin de ces services (remplacement de bureaux de poste par des agences postales ou des points poste, fermetures de classe, réduction du nombre de lits dans les hôpitaux de proximité, fermetures de maternités, mais aussi de recettes des impôts, de brigades douanières !).

En 2004, l'Association des maires de France (AMF) a reçu plusieurs milliers de délibérations de conseils municipaux demandant au gouvernement un moratoire sur la politique de « *restrictions* » des services publics de proximité. Aujourd'hui, la Creuse est devenue le département symbole de la lutte en faveur du service public de proximité depuis le mouvement de colère de 263 élus, dont 28 maires et un conseiller général, qui avaient présenté leur démission le 23 octobre 2004 pour protester contre l'annonce de la fermeture de cinq perceptions - et il faut le souligner sans concertation !

Comme l'a indiqué Jean François-Poncet lors de son audition³³, chez les maires, il s'agit de conserver les « *acquis que sont des services de proximité et quelques emplois* », mais c'est aussi une question de « *standing* » pour la commune. Les maires ne sont d'ailleurs pas seuls, les conseils généraux et les intercommunalités se mobilisent aussi, ils se sont par exemple tous saisis du problème du haut débit sur leur territoire. Quant aux parlementaires, toujours selon Jean François-Poncet, ils ont politisé le débat et accru la pression sur le gouvernement.

b) La signature d'un « *Manifeste pour des services de proximité équitables et performants* »

Le 14 avril 2004, les présidents des différentes associations d'élus locaux³⁴ ont signé, au Sénat, un « *Manifeste pour des services de proximité équitables et performants* ». Ils y soulignaient que, « *loin de s'adapter aux besoins des citoyens, aux spécificités des territoires et aux évolutions démographiques, les services publics de proximité, qu'ils dépendent de l'Etat ou des entreprises publiques, vivent une suite ininterrompue de restrictions voire de restructurations, préjudiciables aux populations* ».

« *Il est dès lors indispensable de préserver l'égalité des citoyens dans l'exercice de leurs droits fondamentaux reconnus par la Constitution : droit à la santé, à l'éducation, au logement, à la sécurité, aux transports, aux communications, à l'eau et à l'assainissement... Les services publics et les services au public sont indispensables à la cohésion nationale et l'on ne peut pas évoquer la décentralisation, l'aménagement du territoire, sans traiter de la qualité et de l'accessibilité des services publics de proximité* ».

En réponse à ces manifestations et inquiétudes, Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, a souligné le 16 novembre 2004 qu'il fallait « *sortir du débat stérile qui laisse à penser qu'il n'y aurait que deux voies d'avenir, d'un côté le désengagement de l'Etat et le déclin des territoires, de l'autre le moratoire et le gel de l'ensemble de notre organisation administrative* ».

3. Le Gouvernement lance des réflexions multiples et expérimente

a) Les expérimentations mises en œuvre dans quinze départements

Estimant que l'organisation du service public ne pouvait plus être maintenue à l'identique et que les réseaux devaient s'adapter, les comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire des 13 décembre 2002 et 4 septembre 2003 avaient décidé d'engager un réexamen

³³ Jean François-Poncet, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 1er juin 2005.

³⁴ Association des communautés de France (ADCF), Association des maires de France (AMF), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des maires des villes de banlieue de France (AMVBF), Association nationale des élus de la montagne (ANEM), Association des petites villes de France (APVF), Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), Fédération des SEM, Association Promouvoir les services publics.

des dispositifs de coordination des services publics dans les territoires et des outils de concertation locale.

Un accord national a ainsi été conclu le 21 juillet 2003 entre l'Etat, l'Association des maires de France, les présidents de conseils généraux concernés et quinze organismes gérant des services publics de proximité (opérateurs de services en réseaux, organisations consulaires et organismes à vocation sociale) pour conduire des expériences pilotes dans quatre départements (Charente, Corrèze, Dordogne, Savoie) en vue de trouver de nouvelles formes de concertation et d'organisation des services au public.

Ces expériences, conduites au niveau départemental par les préfets en liaison avec le niveau régional, portent sur les services publics de l'Etat (à l'exclusion du service public de l'enseignement), des collectivités territoriales et de grands opérateurs.

Leur mise en œuvre devait répondre aux principes suivants :

- mettre l'utilisateur au cœur du dispositif - organisation de l'accès pensée globalement sur chaque territoire et déterminée à partir des besoins des usagers ;
- améliorer le service rendu - adaptation aux caractéristiques des territoires, aux modes de vie des usagers et des besoins nouveaux qui en résultent ; coopération entre services publics et partenariats public/privé ; recours aux nouvelles technologies de communication ;
- développer la concertation - association étroite des acteurs locaux (élus, usagers sous leurs diverses formes : particuliers, entreprises, artisans et commerçants, agriculteurs, associations, chambres consulaires), socioprofessionnels et fonctionnaires ;
- assurer la cohérence avec l'évolution de l'organisation des services de l'Etat et favoriser les partenariats locaux - entre les services déconcentrés de l'Etat, ceux des collectivités territoriales et les différents organismes chargés d'une mission de service public.

L'objectif était d'identifier les dispositions législatives, réglementaires et financières à même de faciliter la réorganisation des services publics, de construire localement une offre d'accès aux services publics efficiente et financée à l'échelle des bassins de vie, de tester concrètement de nouvelles formes d'organisation et de financement contribuant à une offre simple et adaptée aux besoins des usagers, en particulier des populations fragiles et de prendre en compte les besoins particuliers des territoires sensibles, notamment ruraux.

Le gouvernement a décidé l'extension des premières expériences à onze autres départements (Hautes-Alpes, Cher, Haute-Corse, Corse-du-Sud, Creuse, Haute-Marne, Manche, Mayenne, Nord, Oise, Somme) et un avenant à l'accord national a été signé en ce sens le 30 novembre 2004.

Le même jour a été signé avec l'Union des points d'information médiation multi-services (PIMMS) une convention afin qu'elle mette à la disposition des préfets ses capacités d'ingénierie en matière de mutualisation des services et

d'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Un protocole d'accord a également été conclu entre La Poste et la SNCF pour permettre la vente de billets SNCF dans certains bureaux de poste.

b) Une mission sur la qualité du service public

En mars 2003, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a confié à M. Yves Cannac, maître des requêtes honoraire au Conseil d'Etat, membre du Conseil économique et social, la présidence d'une commission chargée de lui faire des recommandations pour améliorer la qualité des services publics.

La commission a souligné que l'attractivité de notre territoire vis-à-vis des investissements étrangers, ainsi que la compétitivité et la productivité de notre économie sont pour une part importante tributaires de la qualité des services publics (l'éducation et la recherche ont un impact sur la vie des entreprises).

Cela est plus vrai aujourd'hui que jamais, alors que les capitaux sont devenus beaucoup plus mobiles, que l'attractivité des territoires des pays émergents devient redoutable, et que notre pays, s'il conserve une bonne image en matière de qualité de vie, a peu à peu acquis la réputation d'avoir une administration non seulement très coûteuse, mais extrêmement lourde.

Toujours selon cette commission, l'administration, depuis vingt ans, commence à prendre conscience, mais de manière inégale et sporadique, de la nécessité d'améliorer les services publics. Si certaines actions sont remarquables, elles restent cependant rares et dispersées, car elles manquent de cohérence et de force. Pourtant, une politique de qualité conduite avec vigueur et continuité constituerait le meilleur levier de la réforme de l'Etat.

La commission recommande, pour la mener à bien, de tirer parti des enseignements des expériences françaises et étrangères réussies et de s'appuyer sur trois principes majeurs :

- la qualité doit devenir une réalité concrète et vérifiable,
- l'écoute, l'implication et la participation doivent concerner aussi bien les usagers que les agents publics à tous les niveaux,
- le développement d'un véritable management public doit faire émerger les responsabilités et favoriser les capacités d'action.

Parallèlement, tout un ensemble de fonctions (management, expertise qualité) et de procédures essentielles (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire), devra être progressivement réexaminé en vue de rendre le fonctionnement général de l'administration cohérent avec l'exigence de la qualité.

c) L'administration départementale de l'Etat

S'agissant de l'administration départementale de l'Etat, la circulaire du 16 novembre 2004 a invité les préfets à élaborer, à échéance du 31 mars 2005, un projet de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité, en s'appuyant sur une large consultation des personnels, syndicats, usagers et élus. Cette réflexion devait également porter sur les services de l'Etat à l'échelon

infra-départemental dans la mesure où l'Etat réorganise plusieurs de ses réseaux de proximité (trésoreries et subdivisions de l'équipement notamment...).

Les préfets sont appelés à veiller à ce que les usagers perçoivent que les restructurations en cours se font à leur profit, sans dégradation de la qualité de service. Pour répondre aux attentes des usagers, il leur appartient de développer tous les moyens à leur disposition : organisation de permanences des services de l'Etat dans les mairies et autres locaux publics, développement des « *maisons de l'Etat* », usage croissant des nouvelles technologies dans les mairies.

d) La création de la Conférence nationale des services publics en milieu rural

Le 17 février 2005, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin a installé une Conférence nationale des services publics en milieu rural, conformément à l'annonce faite au congrès des maires de France en novembre 2004.

Composée d'élus et de représentants de l'Etat, des milieux socioprofessionnels et des grands réseaux de services au public, elle a pour mission de proposer de nouvelles formes d'organisation du service public dans les territoires ruraux en y développant la polyvalence.

Elle doit conduire ses travaux jusqu'à l'automne 2005.

e) Le lancement des premiers audits de modernisation de l'Etat

Le 13 octobre 2005, Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat, a lancé une première vague d'audits (dix-sept pour les deux mois à venir). Cette démarche s'effectuera de façon systématique et continue avec un programme nouveau tous les deux mois, un audit au minimum étant prévu par ministère.

Il s'agit d'améliorer les procédures en place, de mieux remplir certaines fonctions et de rendre certains services plus performants. Les solutions dégagées de ces audits devront être rapidement opérationnelles grâce à une sorte de cahier des charges déterminant « *les solutions concrètes, un plan d'action et un calendrier précis* ».

L'objectif qui vise à obtenir un meilleur service au meilleur coût s'adresse à un triple destinataire :

- l'utilisateur, parce que « *sa satisfaction est la raison d'être du service public* » ;
- le contribuable, parce que « *il est en droit d'exiger des réponses précises... sur le produit de ses impôts... les résultats des services publics... la réduction de la dette qui peut découler de l'amélioration du service public* » ;

- les fonctionnaires, parce que « *ils sont la cheville ouvrière de la réforme de l'Etat et doivent être pleinement associés au processus : en termes de valorisation de leur carrière, mais aussi d'intéressement matériel aux résultats* »³⁵.

B - A BRUXELLES, IL S'AGIT D'UNE RÉFLEXION RELATIVEMENT RÉCENTE

Le droit communautaire initial, s'il connaît la notion d'entreprise publique ou chargée de la gestion de service d'intérêt général, ignore les services publics en tant que tels (sauf dans le secteur des transports). L'attention qui leur est portée - et la crispation du débat sur le sujet - est relativement récente. Elle est liée aux libéralisations intervenues dans les secteurs de services marchands en réseaux à partir du milieu des années 1980.

1. Pendant longtemps, une approche *a minima* des services d'intérêt général

a) « Services publics » et Traité de Rome

Depuis l'adoption du Traité de Rome en 1957, « *les services publics sont considérés comme des choix nationaux, tolérés en dérogation aux règles du marché* »³⁶.

Pendant la première période de l'intégration européenne, allant de 1957 jusqu'au milieu des années 80, la stratégie était de construire un marché commun ; l'intégration européenne ne devait en conséquence concerner ni les prérogatives traditionnelles des autorités publiques, ni les services que chaque pays avait créés compte tenu de son histoire et de ses institutions.

Cependant, avec les nouvelles étapes de l'intégration (Acte unique européen en 1986, Traité de Maastricht en 1992) et les objectifs de création d'un marché unique, puis d'une union économique et monétaire, l'intégration européenne a commencé à prendre en compte les grands réseaux d'infrastructures de transports, de communication, d'énergie - classés en France dans la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial.

Dès lors, les politiques européennes ont eu pour objectif de les faire évoluer. Pour y parvenir, l'Union européenne a mis en œuvre, par voie de directives, une politique très volontariste pour les ouvrir à la concurrence, secteur par secteur.

Le processus était néanmoins fondé sur des objectifs communs à tous les secteurs : abrogation des monopoles publics, séparation comptable entre les différentes activités des entreprises monopolistiques, accès des tiers aux réseaux, mise en place d'autorités de régulation distinctes des opérateurs comme des administrations de tutelle.

³⁵ Point presse de Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, Lancement de la première vague des audits de modernisation de l'Etat, le 13 octobre 2005.

³⁶ Philippe Herzog, « *Quand l'Europe s'ouvre aux services publics* », septembre 2004.

Le mouvement général de libéralisation, en touchant ainsi aux monopoles, s'attaquait aussi aux services publics gérés par des monopoles. Il était perçu comme difficilement compatible avec le maintien de missions de service public. Cette évolution brutale n'a pas été sans provoquer de heurts et a suscité notamment l'inquiétude des défenseurs du service public « à la française ».

b) 1996 : une première reconnaissance des services d'intérêt général par la Commission

Peu à peu, la Commission a atténué ses positions doctrinales, en reconnaissant la légitimité des services d'intérêt général.

Dans sa communication du 26 septembre 1996 - la première sur ces services - elle indique que les services d'intérêt général (SIG) « *répondent à des besoins fondamentaux, dont la fonction de ciment de la société dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles* ». Ils « *offrent des repères à la société et sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci* ». Ils « *constituent ainsi un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens, jusque dans les gestes de la vie quotidienne* ».

Elle y reconnaît les insuffisances du marché notamment les risques d'exclusion et d'entrave à la promotion de la cohésion sociale et territoriale qui lui sont imputables. Elle y confirme la possibilité de déroger aux règles de concurrence pour les fournisseurs de services d'intérêt général.

Elle y affirme la subsidiarité de l'intervention communautaire en matière de services publics qui doit se faire dans le respect de la diversité des situations dans chaque Etat - aucune remise en cause du statut des entreprises chargées de missions d'intérêt général, notamment aucune privatisation imposée, liberté des Etats membres pour définir les missions d'intérêt général et octroyer les droits spéciaux ou exclusifs nécessaires pour assurer ces missions aux entreprises qui en sont chargées.

Elle y définit une notion commune de service universel : « *service de qualité à un prix abordable pour tous* » et en précise les critères : égalité, universalité, continuité, adaptation, transparence de gestion, de tarification et de financement, contrôle par des instances distinctes des opérateurs... Ainsi que la possibilité pour les Etats d'aller au-delà de ce service universel.

En 2000, la Commission a confirmé en les actualisant ses positions dans une seconde communication sur les services d'intérêt général.

D'une manière générale, elle y affirme cependant la compatibilité entre marché et services publics, ce qui, comme l'indique Philippe Herzog, « *ne donne pas satisfaction à ceux qui pensent que la vague de libéralisation n'est pas toujours choisie mais subie* ».

2. Vers une législation communautaire sur les services d'intérêt général ?

En même temps, il n'existait aucune législation européenne permettant de définir des valeurs, des principes et des objectifs communs à ces services d'intérêt général.

a) 1993 : le point de départ des tentatives pour donner une assise juridique aux services publics

Plusieurs tentatives avaient été faites en ce sens dès 1993 :

- avec la proposition formulée à plusieurs reprises d'élaborer une Charte des services publics s'imposant aux opérateurs et aux Etats - qui est restée sans suite ;
- avec l'introduction d'un article 16 nouveau par le Traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) - qui ne constitue cependant qu'une déclaration sans conséquence pratique ;
- avec la Charte des droits fondamentaux proclamée en décembre 2000 lors du Conseil européen de Nice - qui demeure sans portée opérationnelle.

Plusieurs Etats, dont la France et la Belgique, ont toujours maintenu leur souhait de clarifier la question de la compatibilité entre marché et services publics. C'est sous leur pression que la Commission a accepté de préparer un Livre vert pour consulter en profondeur les sociétés civiles et les Etats membres sur « *les moyens de favoriser la fourniture de services d'intérêt général de qualité dans l'Union européenne* ».

Ce Livre vert - adopté le 21 mai 2003 - a suscité un grand intérêt puisque près de 300 contributions ont été reçues. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont également fait connaître leur opinion. Le Parlement européen a confirmé sa volonté de légiférer en co-décision. Au même moment la Cour de justice européenne a rendu un arrêt historique concernant la compensation pour la prestation d'un service public - arrêt Altmark.

Sur la base des résultats de cette consultation, la Commission a adopté le 12 mai 2004 un Livre blanc sur les services d'intérêt général.

b) 2004 : le Livre blanc et le début de la construction d'une doctrine positive

Pour la première fois, la Commission européenne affirme que « *les SIG sont un pilier du modèle européen de société* » et en constituent une composante essentielle, tant pour la cohésion sociale et territoriale que pour la compétitivité de l'économie européenne : les citoyens et les entreprises s'attendent à avoir accès à des services d'intérêt général de qualité et abordables dans l'ensemble de l'Union. Pour les citoyens, cet accès est nécessaire pour leur permettre de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux, pour les entreprises pour bénéficier d'un environnement favorisant leur compétitivité.

La Commission y souligne que, malgré des différences de point de vue parfois importantes, la consultation a confirmé l'existence « *d'une conception commune des services d'intérêt général dans l'Union* » : cette conception se fonde sur un ensemble d'éléments communs dont le service universel, la continuité, la qualité de service, l'accessibilité financière ainsi que la protection des usagers et des consommateurs.

Elle y indique également que :

- « *la définition des missions et obligations de service public doit rester du ressort des autorités publiques* » même si la fourniture du service peut être confiée ou organisée en coopération avec le secteur privé ;
- « *les SIG doivent demeurer une responsabilité partagée de l'Union et des Etats* ». C'est aux autorités compétentes de ces derniers (sur le plan national, régional et local) qu'il appartient de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général.

Elle y fait des propositions dans un certain nombre de domaines : compensations financières pour obligations de service public, marchés publics, services sociaux d'intérêt général.

En revanche, elle s'abstient de formuler toute proposition pour la préparation d'une directive-cadre établissant des principes communs aux services d'intérêt général. La nécessité de l'établissement d'une telle directive-cadre relative aux SIG avait été une des questions principales soulevées par le Livre vert mais les avis exprimés étaient restés partagés - ses partisans souhaitant apporter davantage de sécurité juridique, en précisant les marges de manœuvre des Etats en matière de SIG ; ses adversaires étant opposés au principe même ou craignant un accord par le bas, en retrait de ce que permettent déjà les directives sectorielles.

Compte tenu des divergences en la matière, la Commission préfère poursuivre et développer son approche par secteur. Elle envisage toutefois une approche horizontale pour un certain nombre de questions particulières comme les intérêts des consommateurs, le suivi et l'évaluation des SIG, la compensation financière...

Le projet de Traité constitutionnel allait plus loin que le Livre blanc. Intégrant le texte de la Charte des droits fondamentaux de 2000, il posait le principe du respect par l'Union européenne de l'accès aux services d'intérêt général tel qu'il est prévu par les dispositions nationales. Il reconnaissait le rôle des services d'intérêt économique général dans la cohésion sociale et territoriale et réaffirmait la responsabilité partagée de l'Union et des Etats pour définir les conditions de fonctionnement de ces services.

Il respectait le principe de subsidiarité en préservant la compétence des Etats membres pour les offrir, les faire exécuter et les financer. Mais surtout il donnait à l'Union le pouvoir pour légiférer sur les garanties accordées aux services publics d'intérêt général et sur les conditions dans lesquelles ces services fonctionnent. Les Français ne l'ont pas adopté.

Si le rejet du projet de Traité retarde *de facto* la mise au point d'une loi européenne sur les services publics et si l'objectif d'une directive-cadre effraie encore certains, Philippe Herzog, rapporteur au Parlement européen, a déclaré lors de son audition au Conseil économique et social que se construit quand même peu à peu « *une perspective commune pour les services d'intérêt général* »

dans l'Union européenne »³⁷ et donc une approche désormais positive de ces services.

*
* *

En conclusion

Le service public en France est une notion ancienne qui s'est construite de façon quelque peu chaotique pour aboutir à une définition large qui désigne indifféremment un vaste éventail de services dont les logiques économiques et sociales diffèrent profondément (services régaliens, services administratifs et services industriels et commerciaux). A partir des débats constitutifs de 1946 s'est développée une doctrine qui identifie service public, secteur public, intervention d'un opérateur public et gestion par des agents de la fonction publique : un service ne peut être public que s'il est géré par un opérateur public employant des agents publics.

Les autres pays européens ont aussi mis en place des services qu'ils jugent essentiels, mais l'approche y est souvent différente : les pays anglo-saxons adoptent une approche utilitariste et emploient l'expression de « *publics utilities* » pour désigner leurs grands services en réseaux.

L'Union européenne, contrainte de faire la synthèse des différentes définitions et terminologies utilisées sur son territoire, recourt à la notion de service d'intérêt général, clairement distanciée de l'idée de monopole public, qu'elle subdivise d'ailleurs immédiatement en SIG régaliens et services d'intérêt économique général pour désigner les grands réseaux, auxquels elle associe d'ailleurs la notion de service universel.

En définitive, au-delà du débat sémantique, la solution n'est-elle pas de partir des besoins des citoyens et en fonction de l'expression de ces besoins :

- de voir en quoi les mutations économiques, sociales et démographiques ont influé sur la répartition spatiale des services qui leur sont rendus ;
- d'évaluer les coûts d'un éventuel *statu quo*, de réfléchir à d'autres manières de rendre le service et de se demander jusqu'où la collectivité est capable ou veut intervenir - mais il s'agit alors d'un véritable choix politique.

C'est à la jonction des attentes des uns et des possibilités des autres que se trouve semble-t-il le service au public, service d'intérêt général, rendu de la façon la plus efficace possible, répondant aux besoins des usagers et indispensable à la vie des territoires.

³⁷ Philippe Herzog, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 6 avril 2005.

CHAPITRE II

EN FRANCE, LE CONSTAT D'UNE SITUATION INÉGALITAIRE PRÉOCCUPANTE

I - LES SERVICES AU PUBLIC, DE FORTES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET SOCIALES

A - DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Le texte d'orientation du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998 affirme que « *l'aménagement du territoire doit assurer une qualité d'accès pour chacun aux services publics* ».

1. Services publics et territoires

Sur cette base, un groupe de travail du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) a été constitué en mars 1999 pour conduire une étude sur le thème « *Territoires, services publics, parapublics et sociaux : analyse de la couverture et de l'accessibilité* ».

Ce groupe a intégré au cœur de sa réflexion l'incidence des services publics sur l'organisation des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains et décrit les services³⁸ offerts à la population, aussi bien marchands que non marchands, publics que privés³⁹. Cette analyse qui porte sur la période 1988-1998, concerne les services d'intérêt général, à travers le cas de La Poste et des gendarmeries, l'enseignement, les services sociaux (équipement d'accueil à la petite enfance), les équipements de loisirs (y compris installations sportives).

Constatant que, pour la société, « *la délitescence du tissu social en zone de sur-concentration urbaine, avec toutes les conséquences (délinquance, paupérisation, insécurité) est aussi néfaste que la désertification des zones rurales (vieillesse, isolement...)* », ce groupe a pris le parti de ne pas dissocier ces deux aspects.

³⁸ Selon la liste de référence INSEE. En 1998, cette nomenclature comprend :
- les services d'intérêt général (pompiers, gendarmerie, notaire, vétérinaire, trésorerie, bureau de poste, guichet de banque ou caisse d'épargne) ;
- commerce et artisanat (supermarché ou hypermarché, alimentation générale, boulangerie, boucherie, salon de coiffure, habillement, électro-ménager, bureau de tabac, distribution d'essence, bâtiment...).

³⁹ A partir de quelques services-types représentatifs : éducation, services sociaux, services de santé, services culturels...

L'analyse du contexte territorial⁴⁰ montre une relation étroite entre la couverture géographique des services, la densité démographique, la desserte de ces territoires et le pouvoir de rayonnement des villes ou celui des centres locaux.

a) Une couverture assez dense du territoire mais présentant de fortes disparités géographiques

L'espace français offre une couverture globale de services publics relativement dense, héritée du découpage national en plus de 36 000 communes, façonnée par les politiques successives d'aménagement du territoire et par l'implication des acteurs aux différents niveaux.

Le groupe de travail du CNADT observe une grande diversité géographique dans l'accès des populations aux services publics qui, au-delà du contraste entre zones d'urbanisation et espaces de faible densité démographique, se traduit aussi par des différenciations à l'intérieur des espaces spécifiquement ruraux. Les espaces les plus peuplés sont ceux qui maintiennent ou qui développent leurs services ; de même les espaces les mieux équipés retiennent plus facilement leurs populations ou en attirent de nouvelles.

Le groupe distingue ainsi :

- *les espaces les mieux équipés* qui correspondent d'une part aux zones de grande concentration humaine et de forte activité économique (Ile-de-France, Nord, Alsace, grande région lyonnaise, bordure méditerranéenne), d'autre part aux territoires où le niveau d'urbanisation est moindre, mais où l'espace est maillé de villes, petites et moyennes et de bourgs-centres conservant un niveau significatif de services (Bretagne, façade atlantique, Val de Loire, espace savoyard) ;
- *les espaces les moins équipés* correspondant d'une part au nord-est de la France (Champagne-Ardenne, Lorraine et Franche-Comté pour partie) où les densités démographiques sont faibles, d'autre part aux espaces de montagne du sud (Préalpes et Alpes du sud, Pyrénées internes, Corse intérieure) dans lesquels le cloisonnement du relief s'ajoute au faible niveau de peuplement pour accentuer les difficultés d'accès aux services, dans un contexte à forte dominante rurale. Outre-mer, le centre de la Guyane se rattache à ce type d'espace ;
- *les espaces qui présentent une situation particulière* comme le centre de la France (entre la Loire et l'avant-pays pyrénéen et de la Vendée au rebord oriental du Massif Central) et l'ensemble de la Normandie. Bien que comportant des agglomérations importantes, son territoire se caractérise par une dominante rurale. Le niveau moyen d'équipement y est beaucoup plus faible et la notion de pôle de proximité peut devenir essentielle pour les zones enclavées (Auvergne, Limousin).

⁴⁰ Synthèse réalisée par le groupe de travail du CNADT en mars 2002.

b) Accessibilité aux services et desserte des territoires

Le groupe a complété l'analyse des niveaux d'équipement par celle, qu'il a jugée indissociable, de l'éloignement moyen aux services et de l'enclavement. Il a ainsi distingué :

- *les espaces d'excellente proximité des services* qui correspondent aux principales agglomérations, à leur périphérie ainsi qu'aux zones semi-rurales maillées de centres locaux correctement équipés (Ile-de-France, Nord autour de la métropole lilloise, Alsace, basse vallée de la Loire, régions bordelaise et toulousaine, nord de la région Rhône-Alpes, vallée du Rhône et ensemble de la bordure méditerranéenne) ;
- *les espaces d'enclavement modéré*, territoires à dominante rurale dans lesquels l'éloignement relatif aux services peut être lié à la fois au faible équipement de proximité et à la distance pour accéder aux services plus spécialisés des villes ; ce sont des espaces où le rôle des centres locaux et des villes voisines est déterminant dans le maintien du maillage socio-économique (large partie des espaces de Picardie et de Normandie, territoires du centre-ouest de la France, Jura et centre-ouest de la Bretagne) ;
- *les espaces fortement enclavés* correspondant aux territoires qui ont un faible niveau de peuplement et/ou qui ont été marqués par des décennies de régression démographique (nord-ouest entre la Lorraine, la Champagne-Ardenne et la Bourgogne, plateau central - Margerie, Aubrac, Cévennes -, Préalpes du sud, partie orientale des Pyrénées, Corse) ;
- *Outre-mer*, la Guadeloupe et la Martinique présentent un enclavement modéré alors que la Guyane présente un enclavement fort surtout à l'intérieur des terres.

Enfin le groupe a analysé l'accessibilité au travers des conditions de desserte des territoires. Deux distinctions ont été opérées :

- *La première a été faite en classant les zones selon qu'elles disposent ou non d'une desserte quotidienne et régulière par car.*

Les dessertes régulières s'appliquent aux zones de fort peuplement autour des grandes métropoles et le long des grands axes de déplacement (vallée du Rhône). Inversement les dessertes sont rares voire inexistantes dans les espaces de faible densité démographique, caractérisés par un maillage urbain peu dense et par la rareté de grands axes de communication (diagonale aride de la Champagne-Ardenne à Midi-Pyrénées, Doubs, Orne, Cotentin). Certaines zones à dominante rurale connaissent néanmoins une desserte régulière plutôt satisfaisante (Somme, Sud-Bretagne, Indre, Haute-Vienne) et dans une moindre mesure, certains territoires où les conditions de relief rendent pourtant les transports plus difficiles (Aveyron, Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence).

- *L'accessibilité a été étudiée également en fonction de l'ouverture des territoires aux grands axes de communication (autoroutes).*

Ces axes constituent un facteur déterminant pour développer l'économie locale et attirer les entreprises, mais aussi pour améliorer l'espace de vie des habitants. Les espaces présentant une excellente desserte sont situés autour des grands axes ou dans des zones dotées de nombreux échangeurs et de routes à deux fois deux voies irriguant largement le territoire (Bretagne). On trouve des zones d'ombre - où la distance au grand axe le plus proche est supérieure à 40 km - sur la diagonale centrale et dans les massifs montagneux méridionaux.

c) Les enseignements

L'analyse du CNADT rend compte d'une couverture de l'ensemble de l'espace français en services publics qui en dix ans s'est globalement maintenue - les services publics « *résistant* » mieux que les services strictement privés aux baisses démographiques. Aux périphéries des grandes agglomérations et dans certaines zones à dominante rurale, l'étude montre même un renforcement de ce maillage qui, au-delà du moratoire, traduit les efforts entrepris par les acteurs locaux.

Le groupe de travail a constaté qu'aux côtés de l'Etat, les collectivités locales se sont engagées dans des approches alternatives fondées non plus seulement sur la présence des équipements physiques mais sur la notion d'accessibilité. Les territoires se sont adaptés à travers diverses actions visant à accueillir dans de meilleures conditions des populations jeunes, réorganiser progressivement le maillage et les fonctions de certains services : regroupements pédagogiques, mises en réseau, ouverture de collèges sur l'extérieur, développement d'expériences de polyvalence (notamment à travers La Poste).

Cette évolution concerne également le développement progressif des organisations locales en matière de services sociaux - notamment auprès des personnes dépendantes - dans lesquelles se retrouvent les initiatives de l'Etat, des départements et des associations : guichets uniques de formalités administratives, de distribution de repas à domicile, service d'aides ménagères, etc.

Par rapport aux situations d'enclavement, le groupe a mis en évidence des enjeux comme l'importance des transports en commun vis-à-vis des personnes à mobilité réduite ; le caractère stratégique de l'équité de l'accessibilité aux services urbains sur l'ensemble du territoire ; le rôle des collectivités locales, notamment en milieu rural pour organiser les transports ; l'intérêt d'expériences innovantes en matière de transports à la demande ; le renforcement nécessaire du réseau autoroutier dans les zones d'ombre...

La corrélation entre le niveau de peuplement et le niveau de services des territoires a amené le groupe de travail à poser deux questions :

- dans quelles conditions les services publics et au public peuvent-ils assurer, notamment dans les zones les plus déshéritées, une équité des populations par rapport aux notions de desserte et d'accessibilité ?

- quels moyens mettre en oeuvre pour atténuer les effets et les coûts du cercle logique « *concentration de la population, renforcement des services et accroissement de l'attractivité* » dans les zones à dominante urbaine ?

A noter cependant que la moitié de la période couverte (93-98) correspond à l'application du moratoire sur les services publics. Aucune nouvelle étude statistique n'ayant été réalisée, rien ne permet d'évaluer de façon rigoureuse l'évolution depuis la fin du moratoire en 1998.

A noter également que dans certains secteurs (notamment dans le domaine des services médico-sociaux) existent des disparités entre régions ou groupes de régions mais également entre le nord et le sud.

2. Des disparités villes/milieu rural mais aussi à l'intérieur des villes

D'après une étude⁴¹ réalisée par Géraldine Martin-Houssart⁴² et Nicole Tabard sur la répartition des équipements publics et des services marchands à partir de l'enquête « *Vie de quartier* » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'offre de proximité des services publics et marchands n'est pas uniformément répartie sur le territoire. Le concept de proximité repose sur des notions de distance ou d'appartenance au quartier ou au village. Toutefois, la distance ne se mesure pas en kilomètres mais en minutes, selon le temps d'accès aux services.

Les services publics - la poste, les écoles maternelles et primaires, le centre socioculturel, l'équipement sportif, la bibliothèque ou la médiathèque - couvrent mieux l'hexagone que les services marchands. Sont retenus comme services marchands, des commerces dont l'implantation nécessite un minimum de clientèle afin d'assurer leur pérennité comme la boulangerie, le café, le magasin d'alimentation mais aussi le supermarché ou le restaurant.

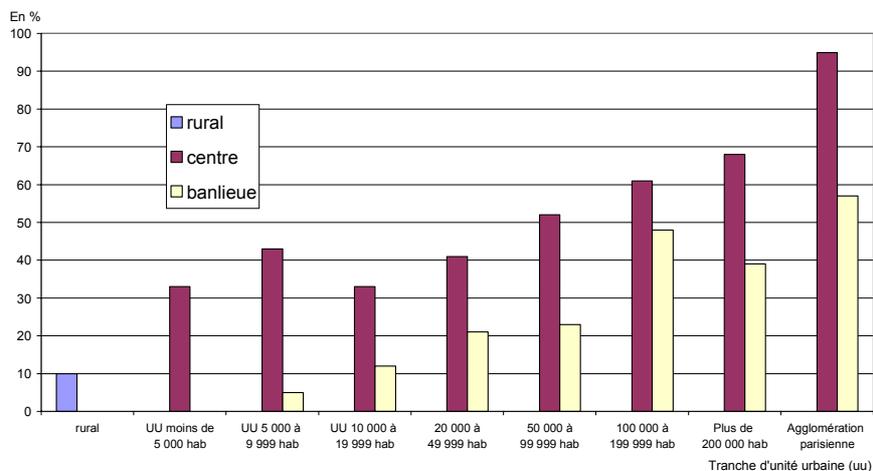
En 2001, les Français sont nombreux à avoir utilisé des équipements de base à moins de dix minutes à pied de chez eux : 76 % des habitants se sont rendus dans une boulangerie, 60 % dans un bureau de poste, 74 % dans un magasin d'alimentation. A moins de vingt minutes à pied ou de dix minutes avec un moyen de transport, 85 % des ménages ont fait leurs courses dans un super ou hyper marché, 62 % sont allés au cinéma et 93 % au restaurant. Enfin, 64 % disposent d'un équipement sportif dans leur quartier, 60 % d'un centre socioculturel, et enfin 55 % d'une bibliothèque ou d'une médiathèque.

Ces taux de fréquentation relativement élevés cachent cependant de fortes disparités entre les territoires. La différence est non seulement importante entre les zones rurales et urbaines mais aussi, au sein de l'urbain, entre les villes-centres et les banlieues.

⁴¹ Cette étude s'appuie sur l'enquête « *Vie de quartier* » réalisée par l'INSEE en avril 2001 sur les conditions de vie des ménages dans les zones rurales et urbaines et est complétée par les données de l'Inventaire communal.

⁴² Géraldine Martin-Houssart fait partie de la Division études sociales de l'INSEE. Nicole Tabard est chercheur au Centre national de recherche scientifique (CNRS).

Graphique 1 : Part des ménages très équipés selon le niveau d'urbanisation



Source : INSEE, enquête « *Vie de quartier* », avril 2001.

a) Les centres-ville sont mieux équipés en services que les banlieues

Le niveau d'équipement est lié au peuplement des communes.

Ainsi, la part des ménages très bien équipés passe de 30 % dans les agglomérations de 10 000 à 20 000 habitants à 54 % dans celles de 200 000 habitants ou plus, et même à 66 % dans l'agglomération parisienne.

Les villes-centres⁴³ bénéficient d'un avantage certain par rapport à leurs périphéries. En 2001, parmi les unités urbaines de 50 000 à 100 000 habitants, la part des ménages très bien équipés est de 24 % pour ceux vivant en banlieue contre 54 % pour ceux vivant dans un centre.

La banlieue parisienne est mieux pourvue que les banlieues d'autres agglomérations, l'effet taille ayant un impact important. Mais, au niveau des équipements marchands, la banlieue parisienne bien que bénéficiant des atouts de la capitale est moins bien équipée que les centres des agglomérations plus petites (de plus de 50 000 habitants). Ainsi 33 % des ménages habitant en banlieue parisienne disposent de plusieurs cinémas près de chez eux contre plus de 50 % dans les centres des grandes ou moyennes agglomérations de province.

⁴³ Une commune est centre de son agglomération si sa population représente plus de 50 % de la population de l'unité urbaine (elle est alors ville centre) ou si sa population est supérieure à la moitié de la population de la plus grande commune de l'unité urbaine. Les autres communes constituent la banlieue de l'unité urbaine.

b) Certains quartiers sont davantage équipés en services que les autres

Les quartiers des villes apparaissent plus ou moins favorisés selon que l'activité dominante des habitants est plutôt industrielle, technique, tertiaire, artisanale, et selon l'importance du chômage. Les professions les plus aisées vivent majoritairement à Paris et dans l'ouest parisien. Habiter la capitale améliore significativement le niveau d'équipement, la densité des transports en commun constituant un avantage important⁴⁴.

Les quartiers des villes qui concentrent les professions libérales, les cadres de direction d'entreprises ou de la haute technologie sont aussi les mieux pourvus en équipements de proximité. Ainsi, dans les centres des unités urbaines de plus de 200 000 habitants, 88 % des quartiers les plus aisés sont très bien équipés contre moins de 70 % pour les quartiers les moins aisés ; dans les centres des unités urbaines de 50 000 à 200 000 habitants, ces proportions atteignent respectivement 71 % et 58 %, et en banlieue parisienne, 67 % et 55 %. Les écarts sont encore plus élevés en ce qui concerne les transports et les équipements marchands.

c) Les grands ensembles sont défavorisés pour les commerces mais pas pour l'équipement public

Tableau 1 : Part des ménages très bien équipés selon le niveau d'urbanisation

	Ensemble	Maison isolée	Maison en agglomération	Habitat collectif hors grand ensemble	Grand ensemble	Habitat mixte
Part des ménages très bien équipés (en %)						
UU de 50 000 à 200 000 hab						
Centre	56,8	ns	46,1	69,8	49,8	62,2
Banlieue	38,5	5,1	36,2	59,5	40,7	46,3
UU de 200 000 hab ou plus						
Centre	68,6	ns	53	80,1	57,8	63,0
Banlieue	39,3	11,6	33,1	58,7	42,2	49,3
Agglomération parisienne						
Paris	95,4		ns	95,4	93,6	ns
Banlieue	55,9	ns	36,9	68	57,5	61,3
UU de moins de 50 000 hab	34,2	6,4	30,8	53,7	33,8	60,3
Rural	9,3	2,7	14,6	ns	ns	ns
Ensemble	39,5	4,5	28,6	70,6	51,3	56,1
UU : unité urbaine						
ns : chiffre non significatifs						

Source : INSEE, enquête « *Vie de quartier* », avril 2001.

L'équipement des ménages varie selon le type d'habitat.

Cette étude distingue, outre les maisons individuelles, les « *immeubles collectifs en agglomération (autres que cités ou grands ensembles)* », les « *groupes d'immeubles collectifs, cités, grands ensembles* » et « *l'habitat mixte (à la fois des immeubles collectifs et des maisons individuelles)* ». A urbanisation comparable, les grands ensembles et les cités se distinguent des autres immeubles collectifs en agglomération par un niveau global d'équipement moins

⁴⁴ N'apparaissent pas cependant dans cette étude les inconvénients, par exemple la congestion dans les transports aux heures de pointe.

élevé, mais par davantage de services publics (76 % des ménages disposent d'un équipement sportif dans le quartier, 66 % d'une bibliothèque ou d'une médiathèque, 73 % d'un centre socioculturel ou d'une maison de quartier⁴⁵).

Cet avantage en termes d'infrastructures culturelles ou de loisirs peut s'expliquer d'une part par la spécificité des populations résidente (jeunes, familles) et d'autre part par la mise en place de politiques visant à dynamiser ces quartiers. En revanche, s'agissant des équipements marchands, ces quartiers apparaissent moins bien pourvus : 56 % des ménages des grands ensembles disposent de plusieurs boulangeries près de chez eux, contre 72 % pour les autres ensembles collectifs.

L'habitat collectif (hors grands ensembles) de la banlieue parisienne est mieux pourvu en équipements marchands que les autres banlieues, mais moins que les centres des agglomérations de province de plus de 50 000 habitants. C'est l'inverse en ce qui concerne les équipements publics. Les grands ensembles sont mieux lotis en banlieue parisienne qu'en province.

S'agissant de l'accès aux transports en commun, si on se limite à l'habitat collectif, la capitale supplante largement les autres zones du territoire. Enfin, si on se réfère au statut de l'habitat (habitation à loyer modéré (HLM) ou non des immeubles collectifs), les ménages occupant un logement HLM disposent globalement de moins de commerces mais de plus de services publics que les occupants des logements non HLM.

d) Les communes industrielles sont moins équipées en services que les autres

Les ménages des communes industrielles sont beaucoup plus défavorisés que ceux des « *quartiers pauvres urbains* », la part des ménages très bien dotés en services de proximité n'étant que de 30 % pour les premiers contre 55 % pour les seconds. Ils sont largement sous-équipés en matière de services publics : environ la moitié des ménages disposent d'un centre socioculturel contre 70 % pour les autres. L'écart est du même ordre pour les équipements sportifs et la bibliothèque ; il est encore plus marqué pour les transports en commun.

B - SERVICES AU PUBLIC ET INÉGALITÉS SOCIALES

1. Inégalités sociales et spécialisations spatiales

Le paysage français, polycentrique, est un facteur d'inégalités sociales qui s'expliquent notamment par l'augmentation de la mobilité. Le rapport présenté par Jean-Claude Bury⁴⁶ explique que « *la généralisation des transports rend plus difficile l'équilibre économique des activités de proximité et l'accès à ces activités par des activités non motorisées : personnes trop âgées pour conduire, catégories instables ou précaires ne pouvant accéder à la motorisation permanente. Si la qualité de service du transport public est souvent correcte*

⁴⁵ Ces pourcentages sont respectivement de 63 %, 61 % et 59 % pour l'habitat collectif hors grands ensembles.

⁴⁶ Jean-Claude Bury, « *Métropoles et structuration du territoire* », Conseil économique et social, Paris, 9 avril 2003.

dans les villes-centres et des banlieues vers les villes centres, elle est médiocre entre banlieues et périphéries ».

Dans les grandes agglomérations, les espaces urbains tendent à se spécialiser. Des phénomènes de marginalisation touchent certaines couches sociales exclues du dynamisme métropolitain. « *Ces groupes sociaux à faibles revenus et à capacité de mutation réduite se localisent dans des quartiers éloignés ou enclavés, sous-équipés et à l'habitat inadapté* »⁴⁷.

Simultanément, une population urbaine souvent favorisée, issue essentiellement des classes moyennes, se déplace à la périphérie des agglomérations. Ces « *rurbains* » demandent à bénéficier, dans leur nouvelle implantation, de services identiques aux services urbains, posant aux communes rurales qui les reçoivent de graves difficultés. En même temps, leur donner satisfaction revient à encourager le phénomène de périurbanisation... ce qui n'est peut-être pas souhaitable.

Dans le milieu rural, selon une enquête de l'INSEE, le niveau d'équipements est moins bon. « *C'est dans les communes rurales que les derniers commerces de proximité ont disparu au cours des vingt dernières années* »⁴⁸. Dans ces zones, le problème est celui de l'enclavement, donc de l'accessibilité, ainsi que du choix entre qualité et proximité. Un service proche et de moindre qualité sera utilisé par ceux qui n'ont ni les moyens financiers ni les possibilités de transports pour se rendre plus loin dans un service plus performant. Fermer un établissement de proximité revient à pénaliser les catégories de population les plus défavorisées.

En matière de santé notamment, la ségrégation par le revenu y est accentuée. Comme le soulignait Michel Picard⁴⁹, au nom de la sécurité, des personnes revendiquent la proximité d'un hôpital tandis que d'autres justifient des regroupements d'hôpitaux, « *en matière de sécurité des soins hospitaliers, en particulier pour les disciplines exigeant un plateau technique, la proximité n'est ni une condition, ni une garantie* ». Emmanuel Vigneront⁵⁰ précise que la distance n'est pas seulement physique mais également sociale et culturelle. Les cadres et les jeunes parcourent des distances élevées, les personnes âgées et les personnes au revenu modeste vont dans les établissements les plus proches. Pour lui, cependant, si « *la connaissance des distances les plus proches séparant l'offre de soins est essentielle à la résorption des inégalités de santé, ce qu'il faut rechercher est davantage l'accessibilité que la proximité* ». ».

L'exemple de l'Aveyron est significatif. Il n'y a pratiquement plus de cliniques privées. L'hôpital de Rodez est en construction. Les fusions entre d'une part les hôpitaux de Decazeville et Villefranche-de-Rouergue, et d'autre part Millau et Saint-Affrique, ont engendré des difficultés notamment au niveau de l'engagement du personnel. Outre les difficultés d'attirer de jeunes médecins

⁴⁷ Jean-Claude Bury, *Ibid.*

⁴⁸ Géraldine Martin-Houssart et Nicole Tabard, « *Les équipements publics mieux répartis sur le territoire que les services marchands* », in « *France, Portrait social* », Paris, INSEE, 2002-2003.

⁴⁹ Michel Picard, « *Aménagement du territoire et établissements de santé* », Conseil économique et social, Paris, 26 mai 2004.

⁵⁰ Emmanuel Vigneront, « *Distance et santé* », PUF, Paris, 2001.

vers les hôpitaux publics, la médecine privée connaît également des difficultés. Dans la commune de Laguiole, quatre médecins étaient installés, aujourd'hui ils sont deux. Dans deux ans, un seul médecin restera en activité alors que la démographie ne cesse de croître.

Le problème d'accessibilité aux soins ne touche d'ailleurs pas seulement le milieu rural mais également le milieu urbain. Les inégalités concernent les banlieues par rapport aux centres villes, l'offre de santé se concentrant dans le centre au détriment des couronnes périurbaines.

2. Le zonage : une solution pour réduire les inégalités ?

S'agissant des zones urbaines sensibles (ZUS)⁵¹, elles sont réparties en 751 quartiers dont 717 en métropole et 33 Outre-mer. En 1999, les ZUS comptaient 4,5 millions de personnes. Leur présence est plus forte dans les zones très urbanisées. En moyenne, les ZUS sont mieux dotées en équipements que les autres quartiers. 80 % des ménages des ZUS disposent d'un bureau de poste à moins de dix minutes à pied de chez eux. 99 % des ménages disposent d'un arrêt de transport en commun avec des dessertes plutôt meilleures surtout dans l'agglomération parisienne. 68 % des ménages ont une crèche ou un jardin d'enfants dans leur quartier. 99 % d'entre eux disposent d'une école maternelle et 66 % d'une halte-garderie.

La présence d'équipements pour l'accueil des jeunes enfants est supérieure à la moyenne. *« Ainsi au sein des quartiers modestes, à taille d'agglomération comparable, le fait d'habiter en ZUS augmente la probabilité de disposer d'une bibliothèque (+21,4 points), d'un centre socioculturel (+17 points), d'un stade ou d'un gymnase (+10,8 points) ou d'un bureau de poste (+13,2 points) (...) à caractéristiques socio-économiques équivalentes, les habitants des ZUS utilisent davantage les équipements mis à leur disposition ».*

Cependant, s'agissant des structures de petite enfance, une mise en garde est faite : *« Les crèches sont un peu plus fréquentes dans les ZUS que dans les autres quartiers mais elles ne constituent pas le mode de garde le plus fréquent des enfants de moins de trois ans ».* La proportion est beaucoup plus importante (23 %) dans les autres quartiers que dans les ZUS (4 %).

⁵¹ Observatoire national des zones urbaines sensibles, *« Rapport 2004 »*, Délégation interministérielle à la ville, Paris, 2004.

En ce qui concerne les moyens de transport, les habitants des ZUS utilisent en moyenne plus souvent les transports en commun et ont plusieurs changements. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles a illustré cette donnée par un tableau qui figure ci-dessous :

Tableau 2 : Moyen de transport utilisé pour se rendre au travail

Moyen de transport utilisé pour aller travailler ou étudier par les personnes qui ont à proximité un transport en commun (en %)	En ZUS	Dans le reste des unités urbaines ayant des ZUS
un transport en commun	22	20
plusieurs transports en commun avec des changements	12	5
véhicule personnel (voiture, moto...)	43	53
véhicule partagé	3	2
bicyclette	2	2
marche à pied	12	12
c'est variable	1	1

Source : INSEE, enquête « Vie de quartier », 2001

Dans les zones urbaines sensibles, les inégalités sociales ne doivent pas faire l'objet d'une uniformisation égalitariste qui engendrerait des inégalités bien plus importantes. Il s'agit d'adapter les équipements aux besoins des personnes eu égard au territoire et aux groupes sociaux vivant sur ces territoires. S'il faut donner plus de moyens en faveur de l'implantation de services, il faut aussi les donner autrement. Par exemple, la présence d'un traducteur dans un bureau de poste peut permettre à des populations maîtrisant mal la langue française d'accomplir leurs démarches correctement.

D'une manière générale, une fois réalisée la « territorialisation » terminologique et la classification en zones, « zone urbaine sensible », « zone d'éducation prioritaire », « zone de revitalisation rurale », les solutions ne doivent donc pas être uniquement prises en termes de moyens supplémentaires, parfois très coûteux, d'une part parce que cela ne permet pas d'éradiquer totalement les inégalités et d'autre part parce que les coûts sont de plus en plus difficiles à assumer par la société.

Par ailleurs, des discriminations de toute nature peuvent être observées sur l'ensemble du territoire ainsi que des actes tout autant incompréhensibles pour le citoyen qu'intolérables.

« Pour ce qui est de l'insécurité juridique de certains documents officiels, je voudrais vous en citer un exemple : c'est celui d'un monsieur qui achète une voiture dans « de particulier à particulier », et qui obtient tout à fait normalement la carte grise de ce véhicule à la préfecture ; quelques mois après, il traverse l'Espagne pour aller au Maroc ; il se fait arrêter par les douaniers espagnols, qui lui disent « monsieur, votre voiture a été volée en Belgique » ; il conteste, on lui prend la voiture, il fait trois jours de prison en Espagne, nous faisons une enquête, et l'on s'aperçoit que s'il y a bien un fichier qui permet de recenser les véhicules volés dans l' « espace Schengen », celui-ci n'est

consultable que par les policiers, et pas par les fonctionnaires chargés d'établir les cartes grises »⁵².

Le nombre de recours auprès du Médiateur de la République ne cesse de croître, 56 971 affaires en 2004 (51 193 affaires ont été traitées par les délégués et 5 778 par le siège). Jean-Paul Delevoye, lors de l'assemblée plénière du Conseil économique et social du 22 juin 2005, a exposé les « galères qui, effectivement, exaspèrent ceux qui les subissent et contribuent à la fragilisation de la volonté politique ; c'est l'articulation qu'il peut y avoir entre le politique qui décide une loi et le pouvoir réglementaire qui réduit le pouvoir de cette loi ».

Et d'affirmer « Faisons attention à ne pas nous comporter en complices d'une attitude qui consiste à faire en sorte que le système fonctionne bien, en évitant de regarder si la société, elle, fonctionne bien ! » En effet, les questions sociales et judiciaires constituent une part croissante des affaires à traiter. Elles représentent 50,5 % des activités du siège et 37,5 % des activités des délégués.

C - LE CAS PARTICULIER DE L'OUTRE-MER

1. Les spécificités de l'Outre-mer

L'Outre-mer constitue un ensemble de territoires très diversifié, aux statuts différents. Certains, les régions monodépartementales, les DROM, sont entièrement soumis à la législation nationale et à la réglementation européenne qui, certes, peuvent faire l'objet d'adaptations en fonction de la situation particulière de ces territoires.

Tableau 3 : Les statuts des différents territoires d'Outre-mer

Collectivités d'Outre-mer	Statut au sein de la République	Réglementation européenne
Départements d'Outre-mer (DOM)	Guadeloupe	<p>DOM et RUP</p> <p>Régis par l'article 73 de la Constitution (Egalité législative) et par l'article 299§2 du traité d'Amsterdam pour l'UE</p> <p>Font partie de l'espace communautaire, mais les RUP bénéficient de mesures spécifiques (Objectif I, Ocroi de mer...). Les décisions de la Commission européenne leur sont applicables, et notamment en matière d'ouverture des marchés et du champ d'application de « l'intérêt général ».</p>
	Guyane	
	Martinique	
	Réunion	
Communautés d'Outre-mer (COM)	Mayotte	<p>COM</p> <p>Régis par l'article 74 de la Constitution (Spécialité législative)</p> <p>Ne font pas partie de l'espace communautaire.</p>
	St-Pierre Miquelon	
	Wallis et Futuna	
Pays d'Outre-mer (POM)	Polynésie	<p>PCOM</p> <p>Régis par l'article 74 de la Constitution avec une large autonomie</p> <p>Ne font pas partie de l'espace communautaire et les autorités locales bénéficient d'une large liberté d'action</p>
	Nouvelle-Calédonie	

⁵² Intervention de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, lors de l'Assemblée plénière du mercredi 22 juin 2005 au Conseil économique et social.

Situés à au moins 7 000 km et plus de huit heures de vol d'avion de Paris, les territoires d'Outre-mer enrichissent la France (et donc aussi l'Union européenne) de leurs diversités ethniques et culturelles, lui donnent une dimension planétaire avec leur extrême dispersion géographique et lui offrent d'importantes perspectives géopolitiques en lui permettant d'être concrètement présente à travers le monde (espace aérien, zone économique exclusive, forêt amazonienne...), des atouts majeurs pour les enjeux stratégiques internationaux actuels.

Tableau 4 : Les caractéristiques de l'Outre-mer

Collectivités d'Outre-mer		Nbre communes	Superficie km ²	Population	ZEE km ²	Eloignement de Paris	
						Distance	Durée
DOM	Guadeloupe	34	1704 km ²	442 405	138 000 (zone DOM Atlantique)	7 000 km	7-8 H
	Martinique	34	1128 km ²	393 000		7 000 km	7-8 H
	Guyane	22	833 534 km ²	185 000	126 000	7 100 km	8-9 H
	Réunion	24	2512 km ²	774 411	322 600	9 200 km	11 H
Autres CT	Mayotte	17	374 km ²	160 265	450 000	8 000 km	+ 13 H
	Nouvelle-Calédonie	33	18 575 km ²	221 958	1 364 000	20 000 km	22 H
	Polynésie	48	4200 km ²	249 200	4 804 000	17 100 km	22 H
	St-Pierre Miquelon	2	227 km ²	6 316	10 000	4 600 km	12 H
	Wallis et Futuna	3 circ adm	255 km ²	14 944	266 000	22 000 km	26 H
	Autres îles					2 447 300	
Total Outre-mer			112 509 km ²	2 447 799	7 480 600	D'aéroport à aéroport	
France entière			654 474 km ²	61 913 200	10 191 900		
Poids de l'Outre-mer			17%	4%	97,28%		

Sources : IFREMER, IEDOM, IEOM

Mais ces territoires, trop longtemps délaissés, ne sont pas au même niveau de développement économique et social que les régions de métropole, et sont caractérisés par des déséquilibres territoriaux sans commune mesure. Plus que la métropole, ils sont confrontés à de nombreux processus d'exclusion urbaine, sociale et économique, lesquels sont amplifiés par leur forte évolution démographique, l'immigration clandestine, l'importance de l'illettrisme... De sorte que l'on assiste, trop souvent avec impuissance, à des développements urbains déséquilibrés, à la multiplication de « *cités de fait* » et enclavées, à l'apparition de quartiers insalubres et à la montée de l'insécurité et de l'exclusion.

Pauvres dans un environnement européen riche, et riches dans leur environnement pauvre, ces territoires sont non seulement constitués de micro-marchés peu rentables, mais l'aménagement de leur territoire ne permet pas d'y assurer régulièrement et partout la libre circulation nécessaire à la régulation des activités de marché. Par ailleurs, ne sachant pas, contrairement à la France hexagonale, produire et financer ce qu'ils consomment, les territoires de l'Outre-mer, dont les situations économiques, sociales et sanitaires restent très préoccupantes, ne peuvent pas réaliser leur développement sous les mêmes contraintes de libéralisation de leur économie.

Ils ne sont pas, surtout les départements et régions d'Outre-mer (DROM), en mesure d'être compétitifs face à l'ouverture des marchés. Les handicaps qu'ils cumulent et l'insuffisance de leurs infrastructures ne leur permettent pas d'assurer partout, et de façon régulière, l'accès aux droits fondamentaux. Ils ne leur permettent pas non plus de satisfaire les diverses demandes sociales qui résultent de leur accès aux progrès techniques et sociaux que leur procure leur statut...

Aussi, dans un tel contexte, les notions d'intérêt général et de service public prennent-elles une toute autre dimension. Par ailleurs, le service public ne doit pas se revêtir d'un caractère théorique et abstrait, fondé sur une vision figée de ses trois principes fondamentaux, l'égalité, la continuité et l'adaptabilité. Ces principes doivent être conçus comme des concepts à géométrie variable. L'égalité de traitement, par exemple, de situations différentes participe autant que le marché, à l'amplification des inégalités !

Ainsi, le champ d'intervention des services publics dans l'Outre-mer, aux territoires très différents les uns des autres et des régions de l'hexagone, ne peut être identique.

2. Problématique de l'adaptation du service public Outre-mer

Le déplacement, dans les pays développés, du champ de la marchandise du matériel vers l'immatériel a fait évoluer le contenu des droits fondamentaux, limités hier aux besoins « *primaires* » (alimentation, sécurité, logement, éducation, santé...). Aujourd'hui, ces droits intègrent la maîtrise des ressources non renouvelables, la protection de l'environnement et la lutte contre les pollutions locales (bruit, gaz à effet de serre, oxydes d'azote...), l'aménagement équilibré du territoire en termes d'équité et d'accessibilité, la solidarité, la cohésion sociale et la lutte contre l'exclusion...

Les populations réclament que soient intégrées dans l'objectif de l'efficacité économique, que procure le marché, leurs attentes écologiques et sociales, dans une perspective de développement durable. Une exigence que ne peuvent pas toujours satisfaire les territoires en retard de développement, d'autant que leur économie est en état de dépendance et que la satisfaction des besoins « *primaires* » est loin d'être réalisée pour tous.

Outre-mer, c'est la mise en œuvre de services publics, là où le marché est défaillant, qui doit assurer l'accès des usagers à des services essentiels. Malgré de fortes disparités, leur discontinuité territoriale, leur isolement ou enclavement et leur insuffisance de maillage territorial constituent pour ces régions des traits communs qui font que l'accès aux droits fondamentaux reste souvent virtuel pour une part importante de leur population. La santé, l'éducation, le logement, l'électricité, l'eau potable, le transport... y restent souvent des besoins non satisfaits !

Tableau 5 : Les disparités entre les quatre régions d'Outre-mer

Collectivités Outremer	Population Taux crois	PIB/hab (% France)	Chômage	Santé (espéran. vie)	Scolarisation Tx 6-15 ans	RMI (% populat.)	Benéf. CMU (% populat.)
Guadeloupe	1 %	56,7 %	24,4 %	74.5 / 81.1	100%	7,6 %	
Guyane	3,6 %	49,7 %	26,3 %	72.5 / 79.2	93%	17,2 %	21 %
Martinique	0,7 %	63 %	23,7 %	75.8 / 82.3	100%	8 %	24 %
Réunion	1,6 %	52,5 %	33,5 %	71.1 / 79.9	94%	9,8 %	51,6 %
France Hexagonale	0,4 %	100 %	9 %	75.6 / 82.9	100 %	2 %	8,5 %

Source : IEDOM, 2004.

Par ailleurs, contrairement aux pays développés, dont les économies reposent sur un secteur primaire et un secteur secondaire qui créent la richesse - et génèrent des demandes de consommation et de services -, les secteurs primaire et secondaire Outre-mer sont embryonnaires, voire inexistant. C'est le secteur public, par le biais de la demande solvable des agents publics, qui entraîne une économie de consommation.

La logique économique de ces régions, dont les économies fonctionnent grâce aux transferts publics et sociaux, est radicalement différente de la logique économique nationale et de celle des pays de l'Union européenne.

Aussi est-il difficile d'y faire valoir, telles quelles, les notions de service d'intérêt général et de libéralisation des services que retient l'Union européenne. Cette dernière ramène ces notions à l'ouverture des marchés et à la compétitivité, alors que le secteur des services en Outre-mer s'épanouit par le biais des transferts sans pour autant prendre en considération les problèmes de cohésion sociale, d'équilibre territorial et de la satisfaction des besoins fondamentaux.

Tableau 6 : L'économie des régions d'Outre-mer

Collectivités Outre-mer	Population taux crois.	PIB/hab (% France)	Poids sect. Tertiaire	Dont poids fonct. pub.	Activités informelles
Guadeloupe	1%	56,7%	79%	36,5%	Immigration clandestine, insuffisance des contrôles, tradition du système "D", importance de
Guyane	3,6%	49,7%	78%		l'illettrisme...nourrissent, surtout en Guyane et à Mayotte, d'importants réseaux de travail illicite estimés à près de 40 % de l'activité économique locale.
Martinique	0,7%	63%	79%	35%	
Réunion	1,6%	52,5%	84%	34%	
France hexagonale	0,4%	100%	72%	27%	Une activité relativement faible, dans les pays développés

Source : IEDOM, 2004.

La problématique immédiate n'est pas de rechercher un équilibre entre marché, source de l'efficacité économique lorsque les conditions de sa régulation existe, et service public, garant de l'équilibre et de la cohésion territoriale et sociale, mais d'aménager et de mettre en valeur les ressources de ces territoires pour qu'ils deviennent à travers le monde les véritables portes d'entrée de la France et de l'Union européenne.

Face à la logique d'ouverture des marchés, les autorités locales sont dans des impasses. Faute de création locale de richesse, d'assiette fiscale suffisante, de masse critique..., les collectivités d'Outre-mer, devant l'étendue de leurs missions de service public, ne sont pas en mesure de répondre aux attentes de leur population sans la mise en œuvre de politiques publiques adaptées à chacun de ces territoires.

D - COÛTS, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES SERVICES

1. Efficacité et réorganisation territoriale

Les transformations de la société, qui conduisent à l'apparition de nouveaux besoins, la métropolisation, qui remodèle le paysage territorial et favorise la concentration des activités et des populations, la désertification qui frappe de nombreux espaces ruraux conduisent les pouvoirs publics à réorganiser leurs services, notamment en regroupant des unités de trop petite taille tout en respectant une présence territoriale.

En milieu rural, les deux principales raisons avancées sont d'une part le coût du maintien d'un service dans des zones où il est peu utilisé, d'autre part la présence d'un personnel qui, peu nombreux, doit être capable d'effectuer des tâches diverses sans en même temps avoir la qualification voulue pour rendre un service de qualité répondant à toutes les exigences qui s'expriment actuellement.

Deux exemples peuvent illustrer ces réorganisations : celui des trésoreries⁵³ et celui des bureaux de poste.

Service purement administratif, la trésorerie a deux fonctions essentielles : le recouvrement de l'impôt et l'aide à la gestion des collectivités locales (expertise, conseil fiscal et juridique, valorisation des informations comptables et financières des collectivités...). Très dense, le réseau des trésoreries est encore largement calqué sur la carte cantonale (3 311 trésoreries pour 4 035 cantons) et compte des unités de taille très variable allant de petites structures de 1 ou 2 agents en milieu rural, à de grosses unités pouvant compter plus de 30 agents en milieu urbain. Près de 60 % des unités sont situées en milieu rural dont 20 % (625 postes) ont moins de trois agents. Le réseau connaît depuis 2002 un nouveau mouvement de concentration et de réorganisation important, lancé dans le cadre de « *Bercy en mouvement* » que ce soit dans le milieu rural ou en zone urbaine.

La réorganisation vise deux objectifs :

- Réduire le coût du réseau par rapport au service rendu

Dans les 625 petites structures de moins de trois agents, la fréquentation des guichets est faible et en diminution notamment en raison du développement des offres de services à distance (Internet, téléphone) qui dispensent les contribuables de se rendre physiquement à la trésorerie. Sur le dernier trimestre 2004 (où l'activité est d'ailleurs la plus grande puisqu'il comporte toutes les

⁵³ Entretien du 28 septembre 2005 avec M. Thierry Haumont, responsable du secteur réseau des trésoreries au ministère des Finances.

échéances d'impôt), les opérations de caisse réalisées n'ont été que de sept par jour en moyenne dans ces petites structures.

Pour une trésorerie de trois agents ou moins, le coût moyen annuel de gestion se monte à 123 000 euros (dont 80 % de dépenses de personnel) ; le coût moyen par agent n'y est que légèrement supérieur (3 %) à celui d'un agent d'une trésorerie plus importante.

Les restructurations consistent le plus souvent à regrouper deux petites trésoreries en une seule. Elles s'accompagnent généralement de l'organisation de permanence dans la commune de la trésorerie fermée. Elles peuvent donc conduire à des économies d'échelle, mais qui sont à relativiser : il n'y a pas forcément diminution du personnel - la principale économie est le passage de deux chefs de poste à un seul dans la trésorerie où sont regroupés les services. Par ailleurs, la restructuration elle-même peut avoir un coût financier (travaux pour l'adaptation des locaux de la trésorerie de regroupement, coût du maintien d'une permanence à la place de la trésorerie fermée).

A noter que des restructurations touchent aussi des trésoreries en milieu urbain. Par exemple, trois trésoreries assurant l'ensemble des services peuvent être remplacées par deux trésoreries, l'une spécialisée dans le recouvrement de l'impôt, l'autre dans la gestion des collectivités, la troisième disparaissant.

Car l'autre objectif - et en fait l'objectif essentiel - des restructurations, qu'elles aient lieu en milieu rural ou urbain, est la recherche d'un service rendu de façon plus efficace.

- Améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur

Les usagers des trésoreries sont non seulement les contribuables mais aussi les collectivités locales et une partie importante de leur travail consiste à leur apporter une assistance financière et juridique.

Dans les zones rurales, se heurtent alors deux évolutions opposées : d'un côté, la complexification des tâches des collectivités locales et une demande accrue de conseil de la part d'élus locaux souvent désemparés devant la complexité de leurs nouvelles responsabilités ; de l'autre, des trésoreries avec deux ou trois agents à qui l'on demande d'être polyvalents mais qui de ce fait n'ont pas toujours l'expertise suffisante pour répondre aux demandes de façon efficace.

De plus, les problèmes de gestion du personnel, ARTT, absentéisme, difficulté de remplacement des personnels dans des zones souvent peu attractives, sont d'autant plus cruciaux que les effectifs sont faibles.

La restructuration permet alors de constituer des équipes renforcées, plus qualifiées et plus spécialisées. Par ailleurs, les nouvelles technologies de communication permettent déjà aux contribuables d'effectuer à distance un certain nombre d'opérations relatives à leurs impôts (déclaration, calcul, avis, paiement...) et permettent aux élus d'obtenir un service amélioré : à ce titre, le projet informatique Hélios mis en place pour le secteur local qui devrait être déployé dans l'ensemble des trésoreries d'ici fin 2007, enrichit l'offre proposée aux collectivités locales (accès à des outils spécifiques de gestion de trésorerie et

d'analyse financière, meilleur suivi de la situation patrimoniale des collectivités, élaboration d'indicateurs de pilotage et de statistiques nécessaires aux besoins de gestion des collectivités...).

Enfin, les regroupements visent le plus souvent à adapter le réseau à la carte des intercommunalités tout en restant dans un cadre départemental, ce qui doit permettre de rendre le service là où se trouve réellement le besoin.

Au total, sur les deux dernières années, 400 trésoreries ont été fermées, dont plus de 80 % de petites unités rurales (207 en 2004, dont 188 en milieu rural).

Initiés par les trésoriers payeurs généraux (TPG) conformément aux orientations nationales, validés par l'administration centrale et acceptés par le préfet, les projets suivent obligatoirement un processus de concertation interne (information des personnels et des syndicats) et externe en amont avec les élus concernés (grands élus du département, maires des communes du ressort des trésoreries en cause). La réalisation d'une étude d'impact, comportant notamment une enquête de fréquentation est le préalable *sine qua non* à toute fermeture.

La fermeture des bureaux de poste répond à cette même logique : des bureaux peu utilisés, donc coûteux eu égard au service rendu, des personnels polyvalents pour répondre à des demandes très diversifiées, mais insuffisamment qualifiés pour s'acquitter de tâches de plus en plus complexes. A cela s'ajoute le fait que La Poste, entreprise ouverte à la concurrence, s'autofinance et doit affronter la compétition internationale, donc rationaliser sa gestion pour être efficace.

Selon son président, La Poste doit elle aussi opérer « *un véritable arbitrage entre la multiplicité des points et la professionnalisation* ». Sur un certain nombre de territoires - les territoires d'attractivité et d'initiative -, il lui faudra mettre en place des points rendant « *la totalité des services avec tout le professionnalisme nécessaire* », des points « *où les usagers disposeront de tous les services postaux, y compris les plus sophistiqués, plus les services électroniques et tous les services financiers, avec des conseillers financiers, des conseillers immobiliers, des conseillers en patrimoine* ».

A l'inverse d'autres points sur le territoire ne rendront que les services les plus courants. Mais l'organisation devra être telle que l'ensemble des services soient offerts sur l'ensemble du territoire, - et pas forcément dans chacun des points de présence - soit par des liaisons informatiques ou téléphoniques, soit par le déplacement physique de l'utilisateur, soit en faisant en sorte que les conseillers eux-mêmes se déplacent sur les territoires.

2. La gestion de deux services analysée par la Cour des comptes

Deux rapports de la Cour des comptes illustrent la volonté d'une recherche de meilleure qualité du service public :

- celui de décembre 2003 sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement ;
- celui d'avril 2005 sur les transports publics urbains.

a) La gestion de l'eau

En matière d'eau, la France dispose d'une ressource abondante mais en quantité et en qualité inégalement réparties sur le territoire. Selon la Cour des comptes, l'usager n'est pas toujours en mesure de connaître l'origine des évolutions tarifaires et des disparités tarifaires qu'il subit.

Si ces disparités s'expliquent, par la mobilisation de la ressource et le coût notamment de l'assainissement, la formation des prix et la structure des coûts de service sont mal connues.

Parallèlement, il y a une maîtrise imparfaite des investissements car les études d'évaluation des besoins en eau reposent souvent sur l'hypothèse d'une expansion continue de la demande et les solutions techniques se révèlent mal dimensionnées ou répondent mal aux objectifs de qualité.

Les recommandations de la Cour des comptes visent à renforcer la maîtrise par les collectivités locales de la gestion de leurs services d'eau et d'assainissement en s'appuyant sur :

- un élargissement et renforcement de la coopération intercommunale ;
- un meilleur contrôle de la performance des services avec appui sur un référentiel de qualité ;
- une plus grande transparence et un contrôle efficace du fonctionnement de la régie ou de l'exécution du contrat de la délégation ;
- une incitation de l'exploitant à assurer une gestion de qualité en liant plus fortement la performance et la rémunération du délégataire dans les contrôles.

b) Les transports publics urbains

En matière de transports publics urbains, la Cour des comptes souligne que leur gestion mérite d'être améliorée tant du point de vue de l'attractivité du service que de la maîtrise de ses coûts. Ceux-ci ne pourraient aller qu'en croissant mais doivent être mis en perspective avec les bénéfices attendus de tels investissements : diminution du nombre d'accidents, du temps de travail perdu, meilleure protection de l'environnement.

L'information donnée aux autorités organisatrices et aux usagers sur les performances économiques et techniques des réseaux (*via* notamment les indicateurs fiables de qualité) devrait être améliorée.

Globalement compte tenu de la législation sur la politique globale des transports urbains avec ses objectifs ambitieux dans le domaine de l'urbanisme, de l'environnement et du développement durable, il convient d'abord de garantir la politique des transports urbains et d'en améliorer l'efficacité. Il est indispensable de mieux maîtriser l'évolution des coûts induits pour les budgets locaux et celui de l'Etat.

La cohérence d'ensemble du système de déplacements urbains doit être recherchée en élargissant les périmètres des transports urbains, en articulant les diverses autorités organisatrices (région, département, agglomération...) et en étendant leur compétence notamment au stationnement.

Cette décentralisation effective de l'autorité organisatrice s'achève en Ile-de-France et devrait lui permettre face aux opérateurs de transport, en particulier deux entreprises nationales, d'assurer une plus grande cohérence entre le plan régional de déplacements urbains et les choix d'investissements inscrits au contrat de plan.

Cette recherche d'efficacité se retrouve également dans le rapport d'ensemble du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (1999-2001).

Ce document qui reflète non pas un contrôle mais une étude d'organisation formule des recommandations sur :

- la modernisation des outils de gestion de l'administration (développement des TIC, résultats comparés aux objectifs, évaluation de la satisfaction des usagers, mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères...);
- une gestion des ressources humaines moins administrative et plus professionnelle.

En conclusion, le service public a un coût et il doit rechercher l'efficacité pour viser la qualité. Sa réorganisation ne peut reposer sur une approche fondée exclusivement sur un souci de compression des coûts et de rentabilité. En effet, le service public est aussi un facteur d'attractivité des territoires, de développement économique et social, un vecteur de cohésion sociale et *in fine* un investissement à court, moyen et long terme.

II - DES FRANÇAIS PLUS ATTACHÉS AU SERVICE QU'À L'OPÉRATEUR

A - SERVICES PUBLICS ET SERVICES AU PUBLIC, UNE DISTINCTION ASSEZ VAGUE DANS L'ESPRIT DES FRANÇAIS

1. Une perception ambiguë du secteur des services

A l'occasion du Forum « *Avantage Services* » tenu en 2002⁵⁴, le mouvement des entreprises de France a procédé à un sondage pour savoir comment les Français perçoivent le secteur des services. De nombreuses questions portaient sur la connaissance, les métiers qui y sont associés, les atouts, les faiblesses, la part de l'emploi occupé en France par les services publics... Il ressort des résultats à la fois une vision assez floue du secteur mais aussi une image assez positive des services.

⁵⁴ Sondage réalisé par Taylor Nelson Sofres auprès d'un échantillon représentatif de français âgés de plus de 18 ans.

- Une vision assez floue du secteur des services

Les Français déclarent connaître assez peu le secteur des services et l'associent spontanément avant tout aux services publics. Lorsqu'on demande aux interviewés quels sont concrètement les métiers ou professions faisant partie du secteur des services, ils citent en priorité les services publics (62 %) :

- en premier viennent les services publics ou semi-publics (45 %), en particulier la poste (20 %), la santé (19 %), le transport (16 %), l'énergie (12 %), l'enseignement (8 %) ;
 - en second, l'administration, les services de l'Etat (39 %), notamment ceux concernant la sécurité (13 %), l'administration (12 %), le social (11 %) ;
 - 33 % seulement évoquent des métiers privés sans lien direct et apparent avec une mission de services publics tels que l'artisanat, le commerce, la banque, le tourisme, les loisirs... Les services aux entreprises (conseil, communication, informatique...) sont assez peu mentionnés.
- Une image assez positive des services
 - 70 % des Français ont une image plutôt positive du secteur des services. 47 % en apprécient la qualité. Ce fort crédit d'image se décline également en de bonnes perspectives de développement, notamment en raison de son utilité dans la vie quotidienne (14 %) et de son rôle moteur pour la croissance du pays (4 %). Les Français considèrent que ce secteur représente 45 % environ des emplois ;
 - les Français ayant une mauvaise image du secteur des services (20 % de l'échantillon) regrettent l'insuffisante qualité des prestations (service, accueil, disponibilité, réactivité).

2. Une appréciation globale favorable des services publics locaux

L'institut BVA a réalisé une enquête du 14 au 16 octobre 2004 auprès d'un échantillon de 984 personnes représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus sur l'appréciation qu'ils portent sur les services publics locaux.

Cette enquête concerne 10 catégories de services publics : la sécurité des personnes et des biens, l'environnement et le cadre de vie, le bon fonctionnement des services publics locaux (transports en commun, collecte des déchets, l'eau), le logement, le niveau des établissements scolaires pour les enfants, la présence de nombreux commerces, l'action sociale menée par la municipalité (enfance, adolescence, personnes âgées), les conditions de circulation, le dynamisme culturel, le dynamisme économique.

- Les Français sont à la fois très concernés et très satisfaits de leurs services publics locaux

Le bon fonctionnement des services publics locaux occupe la troisième position au palmarès des préoccupations prioritaires des Français derrière la sécurité et l'environnement.

Leur niveau de satisfaction globale à l'égard des services publics est exceptionnel (83 %) et progresse de 11 points en trois ans tant au niveau global qu'au niveau des 10 services publics appréhendés dans le baromètre.

Cette satisfaction se double d'un sentiment constant d'amélioration de la qualité de ces services publics locaux (47 % pensent contre 58 % en 1997 que la qualité s'est améliorée plutôt que stabilisée ou détériorée).

- Les Français sont très attachés à l'idée d'égalité et de justice sociale

C'est avant tout en tant que « *contribuables* » bien plus qu'en « *clients-consommateurs* » que se perçoivent les utilisateurs des services publics locaux (31 % contre 20 %). C'est aussi par l'impôt bien plus que par la facture (57 % contre 31 %) que les Français souhaitent voir financer ces services. D'ailleurs, selon le sondage, c'est essentiellement en raison de motifs collectifs plus qu'individuels que les Français seraient prêts à donner plus pour leurs services publics.

Cette attitude très « *sociale* » est partagée par une majorité de Français dans toutes les catégories de population. Ainsi la volonté de voir ces services publics financés par l'impôt plutôt que par la facture est toute aussi forte auprès des jeunes que des personnes âgées (elle est de 55 % chez les jeunes de 15-24 ans comme chez les plus de 65 ans), auprès des cadres supérieurs et des ouvriers (59 % et 55 %) et auprès des Français les plus riches qu'auprès des plus pauvres (53 % et 54 %).

B - DES FRANÇAIS TRÈS ATTACHÉS AUX SERVICES DE PROXIMITÉ

1. Les ruraux face aux services

L'association Familles Rurales a réalisé en 2001 et 2004 auprès d'environ 1 000 associations locales des enquêtes pour connaître les évolutions des besoins des familles, et les actions à mettre en place pour répondre aux nouvelles attentes.

a) Les services de proximité en milieu rural

Jean-Yves Martin, directeur de Familles Rurales a indiqué lors de son audition⁵⁵, que « 50 % des français souhaiteraient vivre à la campagne, mais que seulement 20 % d'entre eux réalisent leur rêve ».

Les services de proximité en milieu rural participent à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Ils concernent d'abord les services publics de proximité, mais aussi les transports, les commerces, l'artisanat, les banques et assurances, les structures d'accueil des enfants, l'animation, les loisirs, la culture et le sport ainsi que les services d'aide aux personnes âgées.

⁵⁵ Jean-Yves Martin, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 6 juillet 2005.

- Services publics de proximité

« *La Poste est plus que la poste !* »

Les habitants attachent une grande importance au service de distribution du courrier (99,2 % de 970 associations estiment qu'il s'agit d'un service essentiel). Quant à la satisfaction réelle, elle n'atteint que 76 % des répondants à cause des heures d'ouverture des bureaux, la distribution quotidienne (26 %) où l'on note une dégradation surtout pour les personnes à mobilité réduite qui souvent doivent se rendre à un regroupement de boîtes à lettre.

23 % des associations se sont mobilisées pour des actions de maintien des services de proximité (la poste, l'hôpital, la trésorerie, la SNCF). Pour le maintien de l'école, le taux de mobilisation atteint 56 %.

72 % des responsables associatifs pensent que devant les difficultés liées aux services publics, ils devraient plutôt s'en remettre à l'échelon départemental, mais seulement 9 % d'entre eux l'ont fait.

Le besoin de proximité des services publics est toujours aussi prégnant en 2004. Les personnes interrogées souhaitent bénéficier le plus possible de tous les services disponibles dans les grandes villes. Le lieu de vie idéal est celui offert à la campagne avec des services de proximité à disposition.

- Une organisation des transports ruraux jugée trop rigide

Le transport rural est un élément structurant de la vie rurale. De l'existence ou l'inexistence de transport organisé dépend l'accès aux loisirs, à la vie associative, aux services de santé⁵⁶.

Même si le monde rural dispose de bus, de cars, de taxis et de trains, en plus d'un éventail de petits moyens de transport rural collectif, comme le transport scolaire et le covoiturage dans certains cas, les responsables associatifs se disent insatisfaits à 56,5 % de l'organisation des transports. Les dispositifs ne répondent plus à l'évolution de la vie quotidienne des familles. Aussi conviendrait-il de s'acheminer vers des services de transport sur mesure et adaptés aux besoins.

Parmi les jeunes interrogés, 60 % d'entre eux souhaitent que les moyens de transport soient plus flexibles (bus, trains, horaires plus adaptés, etc.). Les personnes âgées et sans permis de conduire privilégient la régularité des transports.

- Des services de proximité à préserver : commerces, artisanat, banques et assurances

Sans commerçants, sans artisans, sans services de proximité, la vie en milieu rural n'est plus envisageable. C'est l'avis de 98 % des 934 associations ayant répondu à cette question ; ces services de proximité sont définis en termes de distance géographique par rapport à la fréquence des besoins.

⁵⁶ Autre enquête menée par Familles Rurales sur « *Vivre et consommer autrement en milieu rural* ».

L'enquête révèle la répartition idéale des services qui, à l'échelle d'un territoire, hiérarchise la notion de proximité. Apparaît une première gamme de services qu'on souhaite retrouver dans un rayon de 0 à 5 km, c'est-à-dire le distributeur de billets, la boulangerie, la pompe à essence, l'alimentation générale. Ce sont les cinq principaux services reconnus comme indispensables par 80 % des personnes.

Les usagers souhaitent trouver ensuite dans un rayon de 5 à 10 km, un maçon, un électricien, un menuisier ou un plombier.

- Des améliorations à apporter

En matière de *structures d'accueil des enfants*, 44 % des responsables associatifs ne sont pas satisfaits de la gamme des services offerts. Mais 57 % des associations n'ont pas de projet pour améliorer la situation, qu'il s'agisse des crèches, des haltes-garderies, des relais assistance maternelle ou du baby-sitting. Ces freins proviennent du manque de locaux, de crédit ou de personnel.

S'agissant du secteur *Animation, loisirs, culture, sports*, le tiers des responsables associatifs pense que l'offre d'activités loisirs des jeunes ne répond pas aux besoins des familles. Environ 50 % des associations ont des projets qui couvrent un large éventail allant des activités manuelles à l'école de musique.

Pour les *services d'aide aux personnes âgées*, 99 % des associations pensent qu'il est indispensable d'organiser des services pour le soutien à domicile des personnes âgées. Mais se pose le problème plus large du vieillissement avec ses exigences de maintien du lien social pour lutter contre l'isolement, la solitude que connaissent les personnes âgées, prêtes à rester à leur domicile à condition d'être entourées de services de proximité.

En ce qui concerne les *autres services aux familles*, 36,6 % des associations pensent au développement des relais familles pour faciliter la vie des familles. Viennent ensuite les services de lavage et de repassage, de bricolage, de repas à domicile, etc. 71 % des responsables associatifs pensent que Familles Rurales devrait organiser ces services facilitant la vie des familles.

Enfin, l'enquête 2004 de Familles Rurales souligne simplement « l'insuffisance des TIC ».

b) Un ancrage territorial élargi

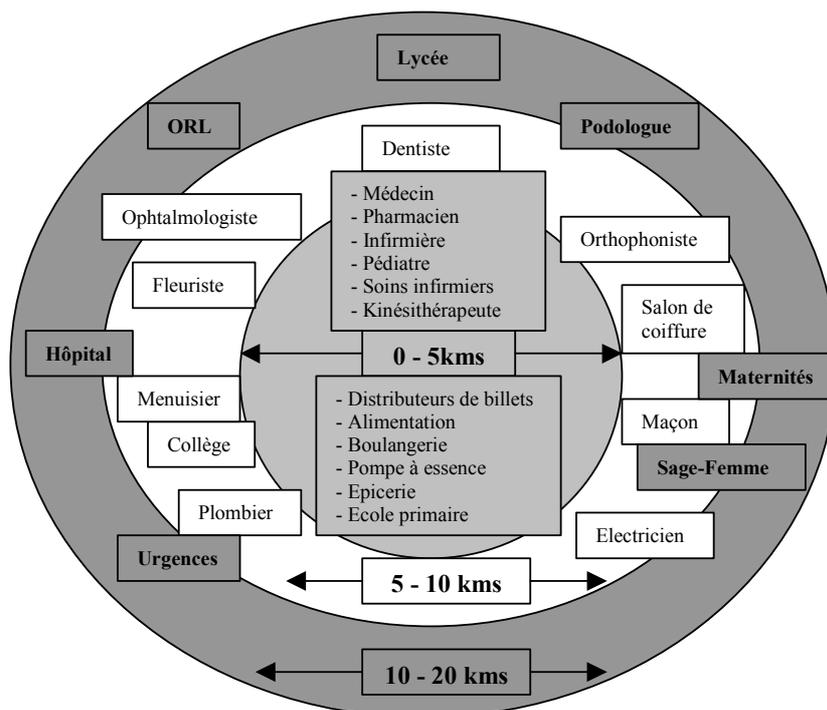
Ces enquêtes mettent en avant l'importance de la qualité des relations humaines, la solidarité sociale, le rôle de la vie associative et l'attachement au lieu de vie, fondements d'une réelle convivialité en milieu rural.

Au-delà d'une analyse par thème, la répartition idéale des services dans les territoires ruraux selon les responsables d'associations locales serait représentée par trois cercles :

- dans un premier rayon compris entre 0 et 5 km, on trouverait l'école primaire, les services de santé (médecin, pharmacien, infirmière, pédiatre, soins infirmiers, kinésithérapeute) et les services de première nécessité (distributeurs de billets, alimentation, boulangerie, pompe à essence, épicerie) ;

- dans un deuxième cercle, compris entre 5 et 10 km, se situeraient le collège, les services de santé (dentiste, ophtalmologiste, orthophoniste), le bâtiment (plombier, électricien, menuisier) et services à la personne (salon de coiffure) ;
- dans le dernier cercle, compris dans un rayon entre 10 et 20 km, se concentreraient le lycée, l'hôpital, les urgences, la sage-femme, les maternités ou le podologue.

Schéma 1 : La représentation idéale des territoires ruraux par les responsables d'associations locales



Source : Enquête « 1 000 associations s'expriment », Familles Rurales, 2001

Ces enquêtes mettent en lumière que si l'ancrage communal et la proximité restent source d'identité et gage de réussite, l'élargissement du territoire est devenu nécessaire pour tenir compte des nouvelles solidarités intercommunales. L'enjeu intercommunal est bien appréhendé par les représentants d'associations. 50 % de celles qui ont répondu se sont déjà insérées dans certaines actions menées par les élus intercommunaux.

2. Les populations urbaines

Il n'existe pas, semble-t-il, d'enquêtes de satisfaction réalisées par un organisme de sondage indépendant et concernant globalement les services en milieu urbain. Il est toutefois probable que les Français habitant dans les villes

manifestent comme les ruraux un attachement fort à leurs services publics et au public. L'ensemble des constats qui précèdent s'agissant du milieu rural, sans être extrapolés, pourraient donc pour beaucoup s'appliquer aux zones urbaines et à leurs banlieues.

Ainsi en ce qui concerne la nécessité d'adapter des services de transports trop rigides : par exemple, en Ile-de-France, si les services sont adaptés au plus grand nombre et calqués sur des horaires de pointe, ils ne prennent pas en compte le cas des populations travaillant en horaires décalés et leurs besoins spécifiques de déplacements (par exemple la nuit et très tôt le matin au Marché d'intérêt national de Rungis). Claude Martinand a souligné combien il a été difficile de mettre en place le système de bus de nuit de la région parisienne, Noctilien.

Par ailleurs, les problèmes d'insécurité se rencontrent depuis longtemps, particulièrement dans les parties défavorisées des agglomérations. La question de la présence de forces de sécurité et de la gestion des effectifs s'y pose autant qu'en milieu rural.

En revanche, les solutions à apporter en ville sont probablement différentes de celles applicables en zone rurale et différentes selon les zones urbaines, elles-mêmes très diversifiées. Ainsi, comme il a été indiqué précédemment, dans les quartiers dits « *difficiles* », les équipements ne sont pas nécessairement insuffisants en nombre et en qualité, mais souvent en décalage par rapport aux besoins réels des populations qui y vivent. Si ces zones réclament plus de moyens, il faut aussi les leur donner d'une autre manière.

Une enquête a été conduite en 2005 par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) auprès de 2 420 habitants des zones urbaines sensibles d'Ile-de-France. Selon la lettre de l'IAURIF de septembre 2005, « *contrairement à une idée trop répandue, cette enquête révèle qu'une grande majorité d'habitants de ces quartiers trouve suffisamment de plaisir à y vivre pour les définir comme des lieux agréables : 68 % d'entre eux trouvent leur quartier agréable.* ».

Pour autant, ce regard positif ne doit pas faire oublier les difficultés qui existent, ni les nuances et les précisions à apporter à cette appréciation : près de 14 % des interviewés sont très satisfaits, 60 % sont satisfaits, 45 % plutôt satisfaits. Les 27 % de peu satisfaits et 14 % de pas satisfaits du tout se trouvent surtout dans les quartiers où le taux de chômage est le plus élevé (près de 30 %) et sont aussi plus souvent locataires du parc social. A noter que les ménages avec enfants sont aussi plus nombreux que la moyenne à être insatisfaits de leur quartier. C'est le cas pour 42 % des couples et 48 % des familles monoparentales.

En réalité, ce n'est ni le bâti, ni le logement, ni l'insertion urbaine, ni les services qui posent le plus de problèmes aux habitants de ces quartiers, mais selon l'enquête de l'IAURIF, « *la sensibilité aux problèmes d'image et de réputation qui s'y révèle particulièrement forte ; le sentiment d'insécurité des habitants, dont les causes sont complexes, est également plus élevé et plus marqué qu'ailleurs* ».

C - MAIS DES FRANÇAIS TRÈS PARTAGÉS QUANT À LA GESTION DE LEURS SERVICES

Le groupe de projet « *Utilities* » du Commissariat général du Plan dans son étude sur la prospective de la régulation des services en réseau a notamment effectué une enquête par téléphone en juin 2004 auprès d'un échantillon de 1 000 personnes (représentatives de la population française)⁵⁷. Cette enquête avait pour objectif de comprendre l'articulation complexe entre l'attente révélée par l'expérience de l'utilisateur, l'opinion du consommateur sur les services publics et les idées du citoyen sur d'autres sujets de société.

L'approche est originale en ce qu'elle cherchait à mettre l'interviewé face à toute une série de questions très simples, parfois provocantes mêlant pratiques effectives, discours pour reconstruire par la suite la diversité des positionnements.

Le questionnaire comportait aussi bien des questions fermées sur les caractéristiques de la personne, son expérience personnelle des services publics, son opinion sur des sujets de société que sur des questions ouvertes directes ou indirectes sur les comportements face aux services publics.

Cette recherche propose en conclusion une typologie synthétique qui distingue la population en cinq catégories très différentes quant à leur composition (lieu de résidence, catégories socioprofessionnelles, âges, etc.), leur usage effectif des services et leur opinion sur le rôle que l'Etat doit avoir dans la gestion des services publics marchands :

- la population de la classe 1 qui représente 21 à 25 % de l'échantillon utilise régulièrement les services publics ; proche de la fonction publique et des syndicats, elle est attachée aux entreprises publiques et à l'intervention de l'Etat. Elle craint les effets de la concurrence et est prête à payer plus cher les services publics pour les maintenir ;
- la population de la classe 2 (13 à 16 %) défend le service public tout en préférant qu'il soit assuré par une entreprise privée. Elle se méfie tout de même de la concurrence, prône des idées moins égalitaires que la classe 1, mais est disposée à faire des efforts de solidarité ;
- la population de la classe 3 (15 à 16 % des personnes interviewées) émet peu d'idées sur la question. Généralement plus âgée que les autres catégories, elle utilise moins régulièrement les services publics marchands et se méfie de l'Europe ;

⁵⁷ Enquête réalisée en juin 2004 sous l'autorité de Luc Baumstark par le Commissariat général du Plan, « *Eléments prospectifs sur la régulation* », 2005. Le Plan prévoit de publier prochainement les résultats de cette étude dans la collection « *Les cahiers du Plan* ».

- la population de la classe 4 (26 à 28 % de l'échantillon) émet des réserves sur une trop forte intervention de l'Etat et fait confiance à la concurrence pour assurer la régulation du marché. Elle est moins décidée que les classes 1 et 2 à payer pour maintenir le statut public ;
- enfin la population de la classe 5 (16 à 20 %) qui regroupe une population plus jeune, utilise régulièrement les services publics marchands, préfère qu'ils soient assurés par les entreprises privées et croit aux effets positifs de la concurrence, ayant l'expérience de la concurrence pour le téléphone fixe. Enfin, elle est plus réticente que les autres à faire des efforts de solidarité et croit en l'Europe.

Comme le soulignait déjà le Conseil économique et social en 2001⁵⁸, il existe « *un certain décalage entre les préoccupations des usagers et celle des observateurs-critiques, voire parfois des élus. A titre d'exemple, la préoccupation dominante des usagers concerne au moins autant la qualité de l'eau que son prix* ».

De la même manière, en matière de déplacements urbains, l'idée que se font les élus de l'opinion de leurs administrés est plus pessimiste que la réalité et que leur propre opinion vis-à-vis des mesures novatrices sur l'usage de l'automobile en ville. Ainsi selon les résultats d'une enquête réalisée en 1999⁵⁹, la limitation de l'usage de la voiture afin d'améliorer la circulation est approuvée par 72 % des citoyens, 68 % des élus, et 27 % des citoyens selon les élus.

Les enquêtes qui viennent d'être présentées doivent donc être prises avec prudence. La satisfaction - ou l'insatisfaction - est fonction du moment et du lieu

*
* *

⁵⁸ Claude Martinand, « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* », Conseil économique et social, 24 avril 2001.

⁵⁹ Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Centre d'études sur les réseaux de transport et d'urbanisme (CERTU) et Union des transports publics (UTP).

En conclusion

Les disparités sociales et territoriales en matière de services au public et l'apparition de nouveaux besoins impliquent d'opérer des choix. Tous les services actuels ne pourront être maintenus partout dans les conditions qui prévalaient il y a des décennies. Des réorganisations, des adaptations, des modifications dans les modes de prestation doivent intervenir rapidement.

Les Français y sont-ils vraiment opposés ?

Pour eux, il n'est pas toujours aisé - pour ne pas dire plus - de s'y retrouver entre services régaliens, services marchands, non marchands, services en réseaux, nationaux, locaux. Cette organisation complexe explique sans doute l'image confuse et floue qu'ils ont de tous ces services, la distance qu'ils prennent par rapport à eux et leur réserve face à des évolutions possibles.

Les Français s'intéressent-ils vraiment au mode de gestion des « *services publics* »?

Au-delà des services rendus, peu importe ceux ou celles qui en ont la charge, l'essentiel est qu'ils existent. En témoigne l'agacement que manifeste toute personne dès lors qu'un service d'intérêt général n'est plus assuré.

CHAPITRE III

LE NOUVEAU CONTEXTE FRANÇAIS, PORTEUR D'ÉVOLUTIONS

I - UNE PRISE DE CONSCIENCE GÉNÉRALE D'UN BESOIN DE RENOUVEAU

A - DES ÉLUS PLUS OUVERTS AUX ÉVOLUTIONS

Les présidents des associations d'élus locaux ont adopté et signé le 14 avril 2004 au Sénat un manifeste dans lequel ils expriment leur inquiétude face à l'évolution des services publics.

1. Une attitude nouvelle face à d'éventuels changements

« D'une manière générale, les élus locaux ne sont pas opposés à une évolution de services publics ni à la modernisation de leur fonctionnement. Il ne s'agit pas de figer la situation dans son état antérieur, ni de s'accrocher à un statu quo, mais d'accompagner les évolutions structurelles des services publics par un pilotage partenarial ».

Ils considèrent que sur « *le terrain, des réponses ajustées aux besoins réels de la population locale soient apportées... et que pour tous les territoires, la qualité des services publics exige une proximité géographique pour maintenir l'égalité des citoyens* ».

« Tous les services ne peuvent être présents partout, surtout dans les zones très peu peuplées. Il faut donc développer les réponses en réseaux, les établissements multi-services, établir des priorités claires et précises. Le renforcement du rôle des maisons de services publics est capital ».

Enfin, « *il faut sortir de l'ambiguïté qui consiste à exiger de certaines entreprises un service non rentable tout en leur demandant d'assumer les contraintes du marché. Toute entreprise intervenant sur un marché ouvert à la concurrence doit, lorsqu'elle ne participe pas directement aux exigences du service public, contribuer à leur financement* ».

Par le présent manifeste, les élus n'entendent ni dresser une liste exhaustive des services publics essentiels à maintenir sur l'ensemble du territoire, ni s'inscrire dans une logique de conservatisme et d'hostilité à toute réforme.

Soucieux de s'adapter aux exigences croissantes des citoyens, et à celles non moins pressantes de la compétitivité économique, leur volonté est d'interpeller l'Etat et tous les prestataires de services publics afin de leur réaffirmer les principes d'organisation, de fonctionnement et de répartition des services publics qu'ils jugent indispensables pour la cohésion de la nation et de l'attractivité de tous les territoires.

C'est ainsi que les élus préconisent un certain nombre d'améliorations à apporter dans le fonctionnement des services publics qu'ils jugent fondamentaux.

2. Des améliorations suggérées dans plusieurs domaines

- *En matière de santé*, ils estiment urgent d'établir un dialogue entre les caisses d'assurance maladie, les responsables du système hospitalier, les professionnels de la santé et les élus pour trouver, globalement et territoire par territoire, les solutions les mieux adaptées : assouplissement des *numerus clausus*, incitation à l'installation en milieu rural, aide à la création de maisons médicales, abaissement des seuils d'ouverture de pharmacies.

Les structures sanitaires de proximité doivent permettre de répondre aux urgences en offrant des temps d'accès réduits et remplir de multiples missions de santé publique (prévention, soins généraux, soins de suite, prise en charge des populations en voie de paupérisation).

Les élus locaux rappellent enfin que les agences régionales d'hospitalisation doivent intégrer davantage dans leurs décisions les critères géographiques et sanitaires et non plus seulement des données comptables et mettre en œuvre une véritable politique de concertation.

- *S'agissant de l'éducation*, ils soulignent que l'Etat doit garantir les conditions d'égal accès de chaque enfant, à l'éducation et à la réussite scolaire. Ce principe doit guider les décisions d'implantation géographiques des écoles, des collèges, des lycées, mais aussi de l'enseignement supérieur.

La mise en réseau des écoles ne pourra constituer une réponse adaptée aux exigences actuelles d'une offre pédagogique de qualité que si elle respecte la proximité du service public de l'éducation par le maintien d'un nombre optimal d'implantations scolaires.

- *Pour la sécurité*, ils considèrent que même si les moyens budgétaires alloués aux services de police et de gendarmerie ont été globalement accrus, le maintien des effectifs de sécurité n'est plus toujours garanti en zone rurale.

La réponse doit être recherchée dans des solutions locales. Il n'est pas question de considérer que les besoins de sécurité du milieu rural ne présentent pas le même degré d'importance qu'ailleurs. Pour gagner en cohérence, la réforme de la sécurité intérieure doit se faire en concertation avec les collectivités locales concernées.

- *En matière de transports*, l'égal accès de tous aux services publics et au public n'est possible que si les conditions de déplacement, de mobilité et d'intermodalité sont suffisantes. Les transports publics doivent offrir une alternative crédible aux transports individuels. Les élus proposent donc de :

- développer l'intermodalité et l'interopérabilité entre les divers modes de transport qu'ils soient routiers, autoroutiers, ferroviaires, maritimes ou aériens ;
- assurer l'entretien et la viabilité des réseaux de circulation par une proximité adaptée des services qui en ont la charge ;
- demander aux entreprises publiques chargées du transport de voyageurs de poursuivre une politique de transport à la demande, lorsqu'un vrai recul de la demande de services est constaté dans un territoire ;

- accompagner la régionalisation du transport de voyageurs par les financements nécessaires à la modernisation des infrastructures et du réseau.
 - Les élus locaux rappellent que le renforcement des compétences et des moyens humains des *services déconcentrés*, indispensables aux collectivités locales et à chaque administré, est le corollaire nécessaire à une relance efficace de la décentralisation.
 - *Pour le service public postal*, service de proximité par excellence, élément capital du maillage territorial, les élus proposent :
 - d'évaluer le surcoût de la mission de service public demandé à l'opérateur historique et d'examiner la prise en charge de sa compensation par l'Etat plutôt que par les communes ou les groupements de communes quand elles sont mises devant le fait accompli ;
 - d'assurer la présence de bureaux avec le maintien d'une polyvalence des services et des personnels ;
 - de maintenir l'unité de l'entreprise en lui permettant de mutualiser les résultats de son activité courrier et de ses futures activités financières.
 - *Dans le domaine de l'énergie*, l'ouverture prochaine du marché de l'énergie pose aux collectivités territoriales une série de questions sans réponse immédiate, en particulier sur les conséquences de cette ouverture. Pour les élus, il importe de:
 - garantir une réelle péréquation tarifaire entre les territoires ;
 - garantir la continuité du service ;
 - garantir l'approvisionnement énergétique sur l'ensemble du territoire.
 - *Enfin, s'agissant des technologies de communication*, les élus considèrent que l'accès de tous à la téléphonie mobile et le développement des infrastructures haut débit et très haut débit doivent être renforcés. La couverture en téléphonie mobile de l'ensemble du territoire et en particulier des zones non rentables doit être assurée rapidement par une péréquation des coûts. L'itinérance locale, inscrite dans la loi sur la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004, doit être une composante fondamentale de l'aménagement numérique du territoire.
- Les élus estiment nécessaire de favoriser l'accès public à l'Internet, la formation des agents de l'Etat et le développement de l'accès aux services dans les lieux de service public. Ils demandent également la mise en œuvre effective du dispositif de soutien aux projets territoriaux décidés lors des derniers CIADT (création de centres de ressources, aides publiques pour les zones urbaines sensibles et les territoires isolés...).

B - DES POSSIBILITÉS D'ORGANISATION NOUVELLES

1. Les nouvelles technologies de communication

Dans ses précédents rapports⁶⁰ sur les technologies de l'information et de la communication, le Conseil économique et social soulignait leur importance pour la compétitivité des territoires, le développement économique et social et l'organisation de la société. Les TIC doivent être prises en compte dans la réflexion sur les services publics.

a) Les TIC, outil pour améliorer l'offre de services

Dans tous les domaines de la vie quotidienne, elles sont appelées à prendre une place croissante. Il en sera ainsi pour le maintien à domicile (santé, sécurité...) des personnes des 3 et 4^{ème} âges dont le nombre va en augmentant. Les TIC entraînent déjà de nouveaux modes d'exercice pour les professionnels de santé : appel à des compétences absentes sur place et suivi des malades à domicile.

Lors de son audition dans le cadre de l'élaboration du rapport « *Aménagement du territoire et établissements de santé* », Martin Malvy⁶¹ expliquait : « *En Midi-Pyrénées, tous les hôpitaux sont dotés d'un équipement de télémédecine... Nous avons décidé de l'installer (la télémédecine) également chez 25 praticiens libéraux à titre expérimental, dans les zones les plus éloignées de la région... Maintenant en Midi-Pyrénées - c'est devenu une pratique assez courante - certains professeurs du centre hospitalier universitaire (CHU) consacrent régulièrement un après-midi par semaine à consulter à distance ... De l'hôpital de Lourdes, de Foix, de Rodez, un généraliste ou un spécialiste transmettent un scanner, une radio et discutent avec le professeur du CHU... Le malade, le médecin de l'hôpital local et le professeur du CHU dialoguent sur le diagnostic, la préparation d'une intervention... ».*

Les TIC joueront un rôle essentiel dans le secteur de l'éducation (e-enseignement, formation permanente...). L'équipement informatique en milieu scolaire progresse. Lancé en 2003 par l'Education nationale, le projet « *Espaces numériques de travail (ENT)* » doit déboucher sur la mise en place de portails internet offrant un accès unifié à un ensemble d'outils dédiés aux enseignants, aux élèves et aux parents. A terme, les ENT ou bureaux virtuels doivent permettre aux enseignants et aux élèves, lorsqu'ils sont à l'extérieur, de garder le contact avec leur établissement. En 2004, seize académies disposaient d'opérations pilotes.

⁶⁰ André Marcon, « *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?* », Conseil économique et social, 13 juin 2001 ; « *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires* », Conseil économique et social, 13 novembre 2002.

⁶¹ Martin Malvy, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 19 novembre 2003.

L'e-administration est en plein développement. L'Agence pour le développement de l'administration électronique a mis en place en 2004 le programme ADELE dont l'objet est de favoriser le développement des services administratifs en ligne et ainsi de pouvoir effectuer les démarches depuis son domicile.

Le portail « *service-public.fr* » est le point d'accès privilégié à l'information administrative pratique. Il propose le guide « ADELE » de l'administration en ligne où figure l'ensemble des services accessibles. A titre d'exemple, depuis mai 2005, il est possible, de changer d'adresse une seule fois en ligne auprès de plusieurs services comme la Caisse d'allocations familiales (CAF), l'assurance maladie, la direction générale des impôts, le service national, l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Toutes les préfectures françaises proposeront avant la fin 2005 un guichet en ligne. Ces guichets seront informatifs et reprendront les informations disponibles sur le site « *service-public.fr* » en y ajoutant des renseignements locaux, les organismes vers lesquels l'utilisateur doit s'orienter... Les usagers sont demandeurs de ces services locaux en ligne (réservations de salles publiques, état civil...). Le catalogue des formulaires en ligne va être augmenté.

Le programme Copernic a pour objet de développer un système d'information commun à la direction générale des impôts et à la direction de la comptabilité publique dans le but de constituer une base de données nationale.

« *Il s'agit d'offrir aux usagers un bouquet de services largement dématérialisés et offrant un outil de travail moderne aux agents* ». Via le portail « *impôts-gouv.fr* », les usagers particuliers et professionnels ont pu déclarer leurs revenus et les problèmes de saturation rencontrés témoignent du succès auprès des contribuables.

Ces services en ligne ne remplaceront pas les démarches classiques. La modernisation du service public ne pourra s'affranchir du contact avec l'utilisateur, ne serait-ce que pour des raisons pratiques. Le virtuel ne peut pas tout remplacer ; au reste il n'en a pas la vocation. Mais, avec ces guichets virtuels, l'objectif est que l'utilisateur se déplace moins. Ces services en ligne constitueront un puissant moyen de simplification. L'Etat souhaite que les TIC améliorent sa performance interne et permettent le maintien des services de proximité de qualité. Se pose alors la question de l'égalité des territoires face au développement des nouvelles technologies.

Plusieurs CIADT sont intervenus pour favoriser une couverture complète du territoire national. Celui du 14 septembre 2004 approuvait un Plan d'accompagnement du haut débit avec un double objectif : résorber les disparités territoriales et avancer vers le très haut débit. Un fonds national de soutien au développement du haut débit, géré par l'Etat en partenariat avec les collectivités locales, a été institué.

b) Le haut débit, service d'intérêt général

Outil pour améliorer l'offre des services publics en général, le haut débit représente en effet lui-même un service d'intérêt général.

Au 15 juin 2004, 83 % des Français bénéficiaient de connexions Internet et ce dans plus de 20 000 communes, c'est-à-dire deux fois plus qu'en fin 2002. Mais il reste encore à faire et de nombreuses collectivités locales mettent en place leurs propres réseaux comme elles ont été autorisées à le faire par la loi sur la confiance en l'économie numérique.

Saint-Jean d'Alcapiès, commune de 240 habitants au sud de Millau, s'est ainsi constitué opérateur Wi-Fi⁶² dans le respect de la loi du 22 juin 2004. Le maire, Jérôme Rouve, a adressé un courrier à chaque famille afin de connaître l'intérêt qu'elles portaient au haut débit. Trente familles sur cent ont exprimé dans la journée leur souhait de bénéficier de cette nouvelle technologie, impossible à réaliser selon France Télécom avant plusieurs années.

Le maire a obtenu une licence auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et a fait appel à deux entreprises. La première, Aramiska France, opérateur satellitaire néerlandais, a assuré l'étude de faisabilité et le suivi du projet, tandis que la couverture Wi-Fi et l'installation ont été effectuées par la société Nostre País, opérateur local. Le coût total de cet investissement est de 15 000 euros. La tarification concurrentielle est forfaitaire. Chaque abonné doit régler une caution de 110 euros pour le matériel et paie 29 euros par mois pour l'accès au haut débit, la téléphonie illimitée ainsi que la télévision numérique terrestre. L'installation sera amortie en 24 mois ; l'assistance est garantie 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24.

L'objectif de cette opération était triple : développer la commune et donc lui en donner les moyens ; restaurer le village ; attirer de jeunes générations.

Nombre d'intercommunalités ont lancé des projets de réseaux à haut débit. Malgré une grande diversité des situations, des préoccupations semblables ont émergé au sein des collectivités (fin 2002, 164 initiatives avaient déjà vu le jour). Leur démarche peut aussi bien être axée sur le développement économique que sur la desserte équitable et simultanée des infrastructures ou encore sur la volonté de remporter une véritable course technologique, comme à Pau. Les collectivités locales ont une implication plus forte dans le développement de la société de l'information et il est « *de leur responsabilité de donner à leur territoire, quelle que soit sa taille, les outils numériques du développement que ce territoire aura lui-même choisis* »⁶³. Il leur appartient aussi de tirer parti des innovations et des complémentarités entre les différentes technologies.

⁶² Contraction de Wireless Fidelity, le Wi-Fi désigne une norme permettant de créer des réseaux locaux sans fil à haut débit.

⁶³ Bruno Cassette, Hélène Quéré, Pierre Musso, « *Les TIC* », in « *Réseaux, services et territoires - Horizon 2020* » de Yves Crozet et Pierre Musso, Paris, éditions de l'Aube/DATAR, 2003.

Aujourd'hui le facteur clé n'est plus seulement l'offre de technologies mais leur rythme de diffusion sur les territoires et leur coût eu égard au développement local. La présence des réseaux de communications électroniques est devenue une condition *sine qua non* au développement d'où la nécessité de renforcer une desserte équilibrée selon un principe de complémentarité et de neutralité technologique. En effet, les TIC ne modifient pas l'organisation du territoire mais « *ont au contraire tendance à renforcer sa structuration au profit des zones déjà privilégiées, principalement les agglomérations* »⁶⁴ même si les auteurs précisent ultérieurement que la dichotomie rural-urbain n'est plus pertinente et qu'à chaque zone ses problèmes.

Cette diffusion des technologies sur les territoires sera d'autant plus efficace qu'elle sera anticipée et accompagnée par des mesures renforcées permettant d'accroître les usages.

L'avis du Conseil économique et social⁶⁵ présenté en novembre 2002 soulignait déjà l'importance de l'amplification concomitante des opérations de sensibilisation, d'information et d'utilisation des TIC par les populations, les associations et les entreprises.

S'ajoute désormais la nécessité d'une sorte de premier service après vente pour les utilisateurs.

Ces opérations doivent toujours, comme l'indiquait aussi l'avis précité, s'appuyer sur un partenariat accru entre les différents acteurs (Etat, services déconcentrés, universités, chambres consulaires, organisations professionnelles et syndicales, entreprise, opérateurs de télécommunications, associations, organismes financiers...).

2. La décentralisation, le développement de l'intercommunalité et les services publics locaux

Lors de son audition, Jacqueline Gourault, vice-présidente de l'Association des maires de France, a déclaré : « *Deux phénomènes ont changé l'organisation du service public et de la République : ce sont d'abord les lois de décentralisation... Une deuxième chose change profondément l'organisation : c'est l'intercommunalité* »⁶⁶.

Traditionnellement, les collectivités territoriales ont à gérer :

- des services administratifs, sociaux, culturels... ;
- des services publics classiques organisés localement, eau, déchets, transports publics urbains... ;
- des réseaux de distribution locale des grands services publics nationaux.

⁶⁴ Bruno Cassette, Hélène Quéré, Pierre Musso, « *Les TIC* », in « *Réseaux, services et territoires - Horizon 2020* » de Yves Crozet et Pierre Musso, Paris, éditions de l'Aube/DATAR, 2003.

⁶⁵ André Marcon, « *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* », Conseil économique et social, 13 novembre 2002.

⁶⁶ Jacqueline Gourault, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 29 juin 2005.

La décentralisation a étendu leur rôle, mais, combinée à la libéralisation des services en réseau, elle l'a aussi compliqué. Sauf dans quelques grandes villes, les services municipaux ne disposent pas d'experts ayant la compétence pour traiter des questions devenues de plus en plus complexes. L'imbrication des pouvoirs entre les collectivités de niveaux différents, la difficulté de faire évoluer les périmètres des territoires légitimes par rapport aux périmètres pertinents des réseaux techniques, rend de plus en plus difficile l'organisation de services satisfaisants et efficaces pour l'utilisateur.

Les problèmes posés par l'asymétrie structurelle d'information et le rapport de force déséquilibré entre les grands opérateurs et les collectivités locales concédantes se sont accrus. « *Cette situation résulte de la grave insuffisance de données économiques ou d'indicateurs de performances, pour mener des comparaisons fondées, du déséquilibre de compétence et d'expertise d'acteurs locaux qui négocient un contrat de temps en temps face à des interlocuteurs qui font cela à longueur d'année* »⁶⁷.

Au niveau local, les services publics sont de plus en plus du ressort des groupements de communes. Les syndicats intercommunaux sont intervenus les premiers dans les domaines de l'électricité, de l'eau, de l'assainissement, des déchets... secteurs où ils conservent encore une large place aujourd'hui. Les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines en se développant ont également élargi leur champ d'intervention. Elles interviennent désormais dans le domaine du logement, des équipements culturels et sportifs, de l'animation culturelle, de l'action sociale, du tourisme. Elles se substituent de plus en plus aux syndicats en matière de déchets, d'eau, de voirie.

Au 1^{er} janvier 2005, en plus des 18 000 syndicats, 2 525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupent 88 % des communes et 82 % de la population⁶⁸.

En mutualisant les moyens, l'intercommunalité a permis d'offrir des services que les communes ne pouvaient plus rendre correctement. « *L'intercommunalité doit être comprise comme un espace de services publics parce qu'elle doit justement être capable de faire ce que les communes ne faisaient plus toutes seules* »⁶⁹. Grâce à elle, des services, et donc des emplois, appelés à disparaître ont pu être maintenus. Elle a contribué à la réalisation d'investissements, à la délivrance de services plus efficaces et à l'émergence de services nouveaux. A titre d'exemple, l'intercommunalité a permis de donner une chance à des petites communes rurales de bénéficier des TIC et d'atténuer ainsi la fracture numérique.

⁶⁷ Claude Martinand, « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* », Conseil économique et social, 24 avril 2001.

⁶⁸ Pierre-Jean Rozet, « *Communes, intercommunalités, quels devenir ?* », Conseil économique et social, 22 juin 2005.

⁶⁹ Jacqueline Gourault, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 29 juin 2005.

L'intercommunalité permet aussi d'apporter des réponses à la diversité des espaces - zones peu denses, zones périurbaines - et aux grandes mutations qui touchent les territoires - métropolisation et transformation de l'espace rural. Elle devrait enfin donner aux collectivités qui s'associent la possibilité d'exercer une meilleure maîtrise sur leurs services locaux. Ainsi elle pourrait contribuer à pallier la faiblesse des services municipaux, notamment techniques, dans les petites communes et, plus généralement, favoriser un renforcement des capacités d'expertise des collectivités.

Le développement accéléré depuis quelques années de l'intercommunalité - et la perspective de sa généralisation à l'ensemble du territoire - devrait amplifier cette tendance vers des services offerts selon une autre organisation et à un autre niveau que la seule commune mais aussi plus performants, plus nombreux et plus variés.

3. Un compromis entre le marché et la gestion publique

Le professeur Rémy Prud'homme dans son étude sur les services publics sous l'égide de l'Institut de l'entreprise⁷⁰ s'attache à définir « *les systèmes d'organisation de la fourniture de nos services publics capables d'assurer la satisfaction de la demande des ménages et des entreprises au moindre coût économique et social* ».

Les services publics marchands (gaz, eau, électricité, transports, communications et poste) représentent 7 % de l'économie française⁷¹ et sont « *consommés* » par les ménages et par les entreprises (dans une proportion deux fois plus grande pour ces dernières).

On évoque souvent « *le modèle français* » de gestion des services publics, alors qu'il existe deux modes de gestion. L'étude fait apparaître que les monopoles d'Etat sont plus monolithiques et plus puissants en France qu'ailleurs, mais que dans le même temps, les concessions y sont depuis longtemps plus répandues.

Même si le marché ne constitue pas toujours le meilleur mécanisme d'allocation des ressources du fait de la spécificité des biens ou du marché, l'organisation des services publics se heurte à plusieurs obstacles :

- d'une gestion publique - parfois inefficace - « *de l'Etat providence, nous sommes passés à l'Etat rapace* » (absence de mécanismes d'incitation, procédures lentes et rigides, infériorité technologique, absence d'économies d'échelle) ;
- le monopole a ses limites (du fait de la captivité des clients, l'entreprise monopolistique a tendance à abuser de la situation).

Aussi les différences d'efficacité entre gestions publique et privée sont-elles évaluées entre 20 et 40 % en faveur du privé (ce taux est de 35 % pour la flotte de véhicules de La Poste).

⁷⁰ Rémy Prud'homme, professeur à l'Université Paris XII, Etude sur les « *services publics* », 7 janvier 2002.

⁷¹ Chiffres de 1998.

Cependant, le « *tout privé* », c'est-à-dire le marché seul, n'est pas capable de fournir les services publics que souhaitent conserver ou promouvoir les Français en termes de quantité, de qualité, de prix et de distribution. Le « *tout public* », c'est-à-dire la création de monopoles publics nationaux ou locaux pour fournir ces services, n'est pas davantage capable d'assurer la satisfaction des besoins des entreprises et des ménages.

Aussi, pour moderniser ces services d'intérêt général, le professeur Prud'homme préconise-t-il de marier l'efficacité de la concurrence avec la nécessité du monopole. Considérant que le monopole est « *intrinsèquement mauvais* », il recommande, grâce à des politiques de dégroupage (par fonction, par type de produits ou par zone géographique), d'introduire là où cela est possible la concurrence. Il envisage le recours à un appel d'offre pour l'attribution du marché, comme cela se produit pour l'eau, les déchets et les transports en commun. Il prévoit également des instances de régulation pour faire fonctionner convenablement chacun des marchés créés et pour les articuler efficacement. Le régulateur doit être indépendant et compétent pour garantir l'intérêt général.

4. La coordination et la collaboration entre les services

L'amélioration de la gestion des services publics devrait conduire à rechercher les meilleurs moyens d'assurer une coordination de plus en plus nécessaire des objectifs d'intérêt général au niveau local et une meilleure lisibilité de l'action publique sur les territoires, compte tenu de la multiplicité des acteurs et des financeurs (Etat, collectivités et leurs satellites y compris les HLM, Union européenne) et de la déconcentration en cours.

Cette déconcentration, en marche depuis vingt ans, a conduit Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF), à observer que « *globalement, au niveau des institutions françaises, le maintien de pratiques jacobines double de nombreux services publics* »⁷². Certains sont rendus deux fois, témoignant d'un mélange entre déconcentration et décentralisation. C'est le cas des routes : les services de l'Etat continuent d'exercer des responsabilités alors que les conseils généraux ont bâti leurs propres services. En matière d'affaires sociales, la même observation peut être faite.

Il y a un enjeu intercommunal réel pour rassembler, rendre plus efficace. Mais le paradoxe n'est-il pas de demander « *à la démocratie locale d'être responsable et efficace quand dans le même temps on maintient une logique de parapluie* ». « *Comment demander aux collectivités locales d'être créatives et mobilisées quand on bâtit un système parallèle de co-administration* » ? (services déconcentrés de l'Etat ou services de la préfecture)

⁷² Alain Rousset, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 27 avril 2005.

Ce paradoxe est d'autant plus grand que les premières tentatives de points publics et de maisons de services rencontrent de francs succès auprès des populations locales. Deux exemples peuvent être cités : la maison du pays de Léonard (Finistère) et le point public de Belvès (Dordogne).

S'agissant de la maison des services de la communauté de communes du pays de Léonard ouverte depuis le 1^{er} janvier 2005, sont proposés au public 26 services regroupés en six pôles : emploi, formation, social, logement, économie et administration. Durant le premier semestre 2005, la fréquentation s'est élevée à 5 289 visites. Les services qui reçoivent le plus de personnes sont l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Occasionnel Service, une association recrutant des employés pour les productions végétales et ostréicoles. Dans les mêmes locaux, se trouve une maison de l'enfance constituée d'une crèche et d'une halte-garderie. Cette conception semble tout à fait intéressante. En effet, il est possible de déposer ses enfants à la halte-garderie le temps d'un rendez-vous dans un des services de la maison des services.

Le « *point public* », eu égard au canton de Belvès qui comprend 4 134 habitants regroupés en seize communes, a des relations avec 87 contacts publics ou privés. Ce centre intercommunal est un relais social et administratif où se tiennent 21 permanences. Son activité principale concerne l'aide à la recherche d'emploi. En outre, l'unique employé de ce « *point public* » joue un rôle d'interface ou de médiateur auprès de certains habitants qui se trouvent en difficulté. La fréquentation de ce lieu s'élève à une moyenne de 3 500 personnes par an. Ce système, relativement souple, s'adapte à la demande. En effet, lorsqu'une des permanences ne se justifie pas ou plus en raison d'une très faible fréquentation, cette permanence disparaît - tout en pouvant être de nouveau mise en place si besoin est - ; inversement si un contact ou une permanence s'avère nécessaire mais n'est pas présente, tout est fait pour la mettre en oeuvre.

Cependant, de manière générale, on doit déplorer l'absence d'une interface qui pourrait garantir à la fois l'accessibilité à un certain nombre de services, la cohérence entre ces services, la préservation des particularités locales et constituer un espace d'échanges entre les différents acteurs.

Rien n'est fait pour coordonner les initiatives au travers desquelles la population peut s'identifier mais au contraire tout semble concourir pour favoriser, par le biais de stratégies variées et à des fins politiques, l'expansion de services doublonnés offerts par l'Etat, mais encore le département sans oublier l'intercommunalité ou la commune qui aboutissent à la désorientation de la population qui ne sait finalement plus à qui il faut s'adresser.

Peut-être devrait-il revenir au préfet de s'investir dans un rôle de médiateur des services publics et des services au public. Un effort de rationalisation est en tout cas indispensable.

C - D'AUTRES ACTEURS QUE LA PUISSANCE PUBLIQUE SE MOBILISENT

1. Les chambres consulaires

Les chambres consulaires, établissements publics administratifs de l'Etat dirigés par une assemblée élue de chefs d'entreprises, agissent pour contribuer à la fois au maintien et au développement de services au public, services privés vers la population mais aussi services aux entreprises.

S'agissant des services à la population, citons en particulier les points multi-services (PMS) dont le concept est né en Auvergne et en Lot-et-Garonne et qui s'étend à d'autres régions.

Les PMS sont des « *espaces services* » équipés d'un minitel, d'un fax, d'un photocopieur et pour certains (Cyber PMS) d'un ordinateur avec imprimante, scanner et accès à Internet, implantés dans une entreprise commerciale ou artisanale à dominante alimentaire (alimentation générale, bar-restaurant, boulangerie...).

Outre l'équipement bureautique et télématique, les PMS offrent une gamme de services diversifiés : dépôts de journaux, retrait d'argent (relais poste ou points verts du Crédit agricole), informations touristiques, produits de téléphonie mobile...

Organisés en réseau animé par une CCI et/ou une chambre des métiers et de l'artisanat, leur action s'inscrit dans la durée, avec une adaptation continue et une coopération, si nécessaire, avec un opérateur de service public. Par exemple avec La Poste, les CCI ainsi que les chambres des métiers et de l'artisanat passent des conventions pour la mise en place des relais poste précités.

Le développement de services au public sera d'autant plus pertinent qu'il s'inscrira dans (ou accompagnera) une progression des activités économiques. A ce titre, un diagnostic des services aux entreprises, établi par chaque territoire selon une méthodologie définie en commun par l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le ministère des Finances, permettra de corriger les points faibles.

Cette méthodologie qui repose sur une double étude, d'abord de chaque typologie de services au regard des critères de développement (accessibilité, attractivité du territoire...) puis de l'offre et de la demande de services aux entreprises sur la base d'une nomenclature en huit familles (conseil pour les affaires et la gestion, logistique, nettoyage, traitement de déchets, ressources humaines...) a été expérimentée sur cinq territoires.

Cette approche renforcera les actions propres des chambres notamment en matière de création / transmission des entreprises, de formation des repreneurs et des salariés d'acculturation des chefs d'entreprises et de leur personnel aux usages des TIC.

C'est enfin une incitation à une coopération accrue entre les acteurs locaux, collectivités locales, chambres consulaires et organisation professionnelles.

2. Les associations

Il est difficile de mesurer l'impact des associations sur le territoire. Chaque année, environ 70 000 associations sont créées. Leur nombre est estimé à 800 000 toutefois ne sont pas décomptées les associations qui n'existent plus. Environ un français sur trois, soit 21 316 688 personnes, fait partie d'une ou de plusieurs associations⁷³. Le taux d'adhésion est très variable et il dépend du type d'association. Le plus grand taux d'adhésion concerne les associations du troisième âge, puis viennent les associations sportives, enfin les associations culturelles ou musicales⁷⁴.

Dans ce flot associatif se trouvent des « *services publics* » ou du moins des services au public. Ces associations peuvent être gérées par des personnes privées ou encore soutenues par des collectivités. En ce sens, 99 % des associations interrogées dans l'enquête menée par Familles Rurales⁷⁵ pensent qu'il appartient davantage aux associations d'organiser des services pour le soutien à domicile des personnes âgées.

Les associations jouent notamment un rôle important dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Selon la même enquête, pour 76,5 % des associations, les familles souhaitent être accompagnées dans leur fonction parentale d'éducation. D'ailleurs 60 % de ces associations ont pris des initiatives pour permettre aux parents de participer à la réflexion sur des projets éducatifs dans les structures existantes. L'association est aussi le lieu d'apprentissage du sens civique des jeunes en suscitant leur intérêt à ce qui se vit à la périphérie de l'école (connaissance de la vie locale, l'éducation à la citoyenneté, etc.).

Cependant, les associations ne sont pas suffisamment présentes dans le système éducatif :

- les responsables d'associations locales hésitent encore trop souvent à devenir porte-parole des familles au sein de l'école, aux côtés des associations de parents d'élèves ;
- 50 % seulement des associations répondent qu'elles participent aux réunions d'information et d'échanges sur l'orientation scolaire.

Dans le domaine de la santé, l'association est le porte-parole direct des familles dans les différents équipements sociaux et de santé (47 %), pour la santé des familles en difficulté (38 %), dans l'accompagnement du vieillissement (36 %), à la sécurité sociale (30 %).

⁷³ Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, « *La participation associative au regard des temps sociaux* », Paris, Économie statistique, n° 352-353, 2002.

⁷⁴ Michèle Febvre et Lara Muller, « *Vie associative et bénévolat en 2002* », Paris, INSEE, 2004.

⁷⁵ Association Familles Rurales, « *1 000 associations s'expriment* », Paris, Familles Rurales, 2001.

20 % des associations souhaitent intervenir pour le maintien de l'équipement de santé de proximité. D'ailleurs, environ 54 % d'entre elles ont pris des initiatives dans le domaine de la santé préventive, telles que l'organisation du maintien à domicile (47 %), l'accueil en maison de retraite, l'accès aux services de santé, la solidarité face aux aînés.

L'éventail des activités proposées par les associations est très large. Il est constitué de l'environnement scolaire, comme le transport, l'aide aux devoirs, la garderie, etc. mais il se compose également de différents services pour les personnes âgées et la petite enfance ainsi que du transport en général. Dans la Manche, une association met en lien les étudiants pour favoriser le co-voiturage. Notons simplement que l'échelle de référence pour toutes les initiatives qui sont menées est de manière générale locale ou intercommunale.

Dans l'Aveyron, à Marcillac-Vallon, situé à 20 km au nord-ouest de Rodez, une halte-garderie ainsi qu'un relais d'assistantes maternelles itinérant ont été mis en place. Cela a nécessité en amont une étude des besoins et l'installation d'un comité de pilotage réunissant durant plus d'un an les familles et les assistantes maternelles.

Cette structure d'accueil collectif et occasionnel de la petite enfance s'étend sur trois cantons : Saint-Amans-des-Côtes, Sainte-Geneviève-sur-Argence et Laguiole. Elle est gérée par la fédération départementale Familles Rurales de l'Aveyron. La fédération comprenait le 31 décembre 2004, 3 792 familles adhérentes, 53 associations locales, 600 responsables bénévoles locaux, 14 salariés fédéraux et 49 salariés dans le cadre des structures d'accueil petite enfance.

Pour réaliser ce projet, deux véhicules ont été achetés : un camping-car pour la halte-garderie et un véhicule comprenant de la documentation et des jeux pour le relais d'assistantes maternelles. L'investissement est de 140 000 euros. Il est bipartite ; en effet, il s'agissait de financer les locaux et les équipements tels que les jeux. Plusieurs partenaires ont accepté d'apporter une contribution financière à cette initiative : le syndicat des communes de l'Aubrac aveyronnais, la caisse d'allocations familiales, la mutualité sociale agricole, le conseil général, l'Union européenne (programme Equal), la Fondation de France et le Crédit agricole. Le coût annuel du fonctionnement s'élève à 110 000 euros. Aujourd'hui ce projet s'autofinance.

L'association a obtenu un agrément de douze places. Le taux moyen de fréquentation est de six enfants ; il fonctionne donc à 50 % de sa capacité, l'objectif de 2005 étant d'atteindre 80 %. Toutefois, 45 familles sont inscrites et utilisent régulièrement ce service.

Cette association présente un autre avantage : l'approche de principes éducatifs comme la « *grand-parentalité* ». Ainsi, un des lieux d'accueil constituant le relais d'assistantes maternelles itinérant, se situe dans une maison de retraite (Laguiole), assurant un lien trans-générationnel. Les centres culturels (Sainte-Geneviève-sur-Argence) ou encore des salles communales proches des écoles (Saint-Amans-des-Côtes) se prêtent également à ce type de structure itinérante.

Cependant, dans certains cas, des situations de doublons existent. En effet, peuvent coexister sur une même commune des assistantes maternelles indépendantes, une crèche municipale, une crèche associative ou encore une crèche familiale. Il s'agit donc de trouver le point d'équilibre entre les différents partenaires pour arriver à la meilleure complémentarité.

Enfin, un dernier point doit être abordé, celui du devenir des associations qui assurent un service public ou un service au public. Dans quelle mesure la continuité du service peut-elle être assurée ? Il n'est pas rare de voir la fin d'un service lorsque, par exemple, l'association, endettée, est contrainte de déposer son bilan. Afin d'éviter la fin du service à la petite enfance, la gestion de la crèche du pays de Mareuil en Dordogne, a été reprise par la communauté de communes. Cela a permis de poursuivre le service dans de nouveaux locaux et aux six employés de cette crèche d'être employés par la collectivité. Les effectifs ont augmenté passant de quatorze à une vingtaine d'enfants. La crèche fonctionne dans le cadre d'un contrat enfance signé entre les deux communes et la caisse d'allocations familiales qui la finance à 40 %. L'association, précédente gestionnaire de la crèche, poursuit en complémentarité avec l'action intercommunale, son activité de centre de loisirs.

Par conséquent, des partenariats sont à établir à la fois pour obtenir une meilleure gestion, éviter les doublons, favoriser donc la complémentarité et assurer la continuité des services.

II - LES RÉPONSES DE L'ÉTAT POUR AMÉLIORER LES SERVICES PUBLICS

A - LA CHARTE MARIANNE

Mise en place à titre expérimental en janvier 2004 dans six départements (Ain, Charente, Eure-et-Loir, Hautes-Pyrénées, Loiret et Moselle), la charte Marianne⁷⁶ est appliquée depuis le 3 janvier 2005 dans tous les services déconcentrés de l'Etat sur tout le territoire.

L'engagement à l'ensemble des services d'accueil de l'Etat pour améliorer la qualité du service public consiste à :

- faciliter l'accès des usagers dans les services ;
- accueillir les usagers de manière attentive et courtoise ;
- leur répondre de façon compréhensive et dans un délai annoncé ;
- traiter systématiquement leurs réclamations ;
- enfin, recueillir leurs propositions pour améliorer la qualité du service public.

⁷⁶ Circulaire du 2 mars 2004, publiée au JO du 3 mars 2004.

Les ministres signataires de cette charte, Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat et Eric Woerth, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat ont souhaité ainsi promouvoir des valeurs telles que la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses, mais aussi un esprit d'écoute, de rigueur et de transparence.

Cette charte élaborée avec chaque service déconcentré est affichée dans l'ensemble des services accueillant le public, notamment les préfectures, les directions de l'équipement et de l'agriculture. Dans le courant de l'année 2005, la charte sera généralisée aux services centraux des ministères et à certains services spécifiques (police, gendarmerie, protection juridique de la jeunesse, établissements pénitentiaires). Fin 2005, elle devrait être appliquée, sous une forme adaptée, dans les réseaux de protection sociale.

Le dispositif de la charte Marianne prévoit trois formes d'évaluation :

- chaque charte locale définit un système de recueil et de traitement des remarques, suggestions et réclamations qui permet au service concerné de prendre connaissance des insuffisances éventuelles de l'accueil ;
- chaque service doit se fixer un indicateur objectif de la qualité de l'accueil.

Le respect des engagements sera vérifié par des « *visiteurs mystères* » missionnés par le ministère de la réforme de l'Etat.

B - LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : LES SERVICES SOCIAUX

Ce Plan présenté le 30 juin 2004 prévoit notamment de renforcer l'offre territoriale dans les domaines de l'emploi et de l'insertion. La coordination des différents acteurs doit être opérée dans quatre directions :

- création de « *maisons de l'emploi* » pour renforcer la coopération entre les structures intervenant dans la lutte contre le chômage et mieux orienter les demandeurs d'emploi vers les services concernés ;
- création de pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux dans le but de mieux connaître les publics en difficulté et de faciliter les démarches ;
- développement des services de proximité ;
- mise à disposition des collectivités territoriales de contrats spécifiques (« *contrats d'avenir* ») pour leur permettre de confier à des titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) des missions d'intérêt général insuffisamment prises en charge.

C - LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX : L'IMPÉRATIF DE COORDINATION ET DE MUTUALISATION

Promulguée le 23 février 2005, la loi sur les territoires ruraux prévoit d'une façon générale que le gouvernement devra fixer avant la fin 2005 les objectifs assignés aux gestionnaires de services publics en termes d'aménagement du territoire et d'égal accès aux usagers (une circulaire du 27 mai 2005 a défini les modalités de définition de ces objectifs).

Elle reprend les mesures annoncées au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de septembre 2003 ainsi que certaines propositions faites lors des expérimentations dans les quatre premiers départements tests. La loi comporte notamment des mesures en faveur des services publics qu'elle considère comme un enjeu crucial en milieu rural :

- élargissement des possibilités de mutualisation des services (art. 107) - extension du champ couvert par les maisons de services publics qui pourront désormais accueillir en leur sein des personnes dont l'activité ne relève pas directement d'une mission de service public ; possibilité pour une personne publique de confier à une personne privée l'exercice d'un service public dans le but de maintenir ce service dans une commune ;
- pouvoir de coordination du préfet renforcé (art. 106) - il sera informé préalablement de tout projet de réorganisation d'un service public ; il assurera la concertation au niveau local et pourra initier toute action de nature à garantir que l'offre d'accès aux services publics est adaptée au territoire concerné ; pendant la concertation, la mise en œuvre du projet sera suspendue et faute d'accord local, c'est le ministre de tutelle qui sera saisi ;
- facilités pour l'installation des professionnels de santé dans les zones sous-médicalisées - exonérations fiscales (taxe professionnelle, impôt sur le revenu ou les sociétés) en faveur des professionnels libéraux notamment dans les zones de revitalisation rurale ; possibilité pour les collectivités de financer l'installation de médecins, de centres de santé, de maisons médicales... dans les zones présentant une faible densité de médecins par habitant... ;
- reconnaissance du rôle des associations dans l'analyse des besoins et possibilité pour les communes de faire appel à elles - et de les aider - pour la fourniture de services en cas de carences dans l'offre...

D - LA LOI DE RÉGULATION POSTALE : LA PRÉSENCE POSTALE

Promulgué le 20 mai 2005, ce texte doit permettre à La Poste de s'ouvrir progressivement à la concurrence dans l'Union européenne. La loi fixe les normes de qualité pour le service universel postal que la Poste sera tenue d'assurer. Son objectif est de veiller au caractère équitable de la concurrence dans le secteur postal et de garantir la pérennité du service universel postal en veillant à son financement.

Mais la loi dispose aussi expressément que La Poste contribue, au moyen de ses points de contact, à l'aménagement du territoire, en complément de ses obligations de service universel. Elle introduit en conséquence des dispositions importantes sur la présence territoriale de la Poste et sur les conditions de son évolution :

- adaptation du réseau des points de contacts par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés ;
- définition d'une norme d'accessibilité au réseau postal : moins de 10 % de la population de chaque département doit être situé à plus de 5 km et plus de 20 minutes de voiture d'un point de contact du réseau ;
- prise en compte, pour l'appréciation de ces règles d'accessibilité, des caractéristiques démographiques, sociales et économiques des zones concernées, notamment leur classement en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou ZUS ainsi que des spécificités géographiques du territoire départemental, en particulier dans les zones de montagne ;
- consécration législative du fonds postal national de péréquation prévu par le contrat de performances et de convergence de La Poste signé en janvier 2004 ; ce fonds sera constitué dans des conditions fixées par un contrat pluriannuel de la présence postale territoriale passé entre l'Etat, La Poste et l'association nationale la plus représentative des maires ;
- utilisation de ce fonds pour financer le maillage territorial complémentaire découlant des règles d'accessibilité avec majoration significative pour les points de contact situés en ZRR ou en ZUS ou sur le territoire d'une commune ayant signé (avec d'autres communes) une convention de présence territoriale avec La Poste ;
- création d'une commission départementale de présence postale territoriale, composée d'élus ; le préfet est chargé d'assurer la cohérence de ses travaux avec ceux de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Ces mesures ne sont pas les seules. Les CIADT ont également prévu de nombreuses actions pour lutter contre la *fracture numérique* avec des objectifs de couverture du territoire en téléphonie mobile et en Internet à haut débit... ou pour améliorer *l'offre territoriale de santé*, sujets sur lesquels le Conseil économique et social, soucieux d'attirer l'attention du Gouvernement, s'était d'ailleurs prononcé en 2003 et 2004⁷⁷.

⁷⁷ Michel Picard, « *Aménagement du territoire et établissements de santé* », Conseil économique et social, 26 mai 2004 ; André Marcon, « *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* », Conseil économique et social, 13 novembre 2002.

III - DES EXPÉRIENCES ET DES RÉORGANISATIONS QUI SE METTENT EN PLACE

A - DES OPÉRATIONS LANCÉES DANS LE CADRE DES EXPÉRIMENTATIONS DE 2003

Dans son premier bilan synthétique, la DATAR a donné quelques exemples d'opérations engagées dans le cadre des expériences pilotes de 2003.

- Partir des besoins des usagers

La Corrèze a lancé une enquête d'opinion (dont on attend les résultats) dans deux territoires ruraux très différents : le rural isolé avec le plateau des Millevaches et le rural périurbain près de Brive pour savoir quels sont les besoins concrets des usagers, à quelles structures s'adressent ces usagers (Etat, département, communes, opérateurs de service public ou bien personne privée). Le panel est constitué de 500 personnes qui ont répondu à des questions sur les horaires souhaitées, l'implantation des structures, l'éventail des services disponibles. Seront également analysées les attentes en termes de qualité ainsi que les réactions aux évolutions en cours (fréquentation de maisons de services publics...).

- Mutualisation et polyvalence de l'accueil

En Charente, quatre points d'accueils polyvalents ont été créés sur une base partenariale, à Brossac, Champagne-Mouton, Montemboeuf et Villefagnan. Ces structures permettent d'assurer une permanence d'accueil dans des zones rurales isolées. Le partenariat associe d'une part l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs, d'autre part les organismes eux-mêmes qui mettent en commun des personnels formés pour répondre aux demandes d'informations concernant l'ensemble des opérateurs associés : Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Mutualité sociale agricole (MSA), CAF, trésorerie générale...

- Un partenariat public/privé pour rapprocher le service public de l'utilisateur

Une étude approfondie est en cours pour expérimenter un système de points poste itinérants en s'appuyant sur le réseau des commerçants itinérants de la Corrèze. La formule, déjà expérimentée dans les commerces de proximité pourrait inclure également la SNCF pour des prestations de vente de billets de train express régional (TER).

- Réorganisation des urgences médicales

La réorganisation des urgences médicales en Charente repose sur un ensemble d'acteurs divers. Outre le service d'assistance médicale d'urgence (SAMU) d'Angoulême, les services d'urgence d'autres centres hospitaliers tels celui de Girac ainsi que les médecins libéraux regroupés au sein d'une « *association des praticiens pour la permanence des soins* », sont intégrés dans un système de gardes médicales plus souple et plus économe des temps d'astreinte des médecins (70 % de la population du département sont concernés par cette nouvelle organisation des urgences médicales).

Dans la même logique, une « *maison de garde médicale* » réunissant 25 médecins libéraux a été mise en place sur le secteur de La Rochefoucault. Opérationnelle depuis avril 2004, cette maison fonctionne tous les week-ends.

- Confirmer et approfondir l'action des structures innovantes

La préfecture de la Dordogne a lancé une étude début juillet 2005 des besoins à Terrasson-la-Villedieu (secteur proche du bassin d'emploi de Brive) et à Belvès (secteur rural isolé au sud-ouest de Sarlat). Sur cette dernière commune⁷⁸ fonctionne un point public baptisé « *maison des services* » mutualisant de nombreux services dont certains du département, de la communauté de communes et d'opérateurs tels que la CPAM ou l'ANPE. Cette enquête d'opinion permettra de compléter l'offre proposée ; d'ores et déjà est prévue l'implantation d'un point d'information pour les familles.

- Faire appel aux technologies innovantes

La question de l'accès aux services se pose de façon cruciale en zone de montagne. Dans les espaces ruraux du piémont savoyard, le syndicat mixte du parc naturel régional des Beauges va mettre en place un cyber-kiosque permettant un accès à l'Internet haut débit et à des services en ligne, dans un point d'accueil regroupant des services de l'intercommunalité, du conseil général et de l'Etat dans le domaine « *emploi et formation* ».

- Faciliter le transport des personnes

La Savoie vient de mettre en place un système de transport à la carte dans le massif des Beauges. Dans le cadre de ses nouvelles compétences en matière de RMI et de revenu minimum d'activité (RMA), le conseil général prévoit de prolonger ce dispositif sous forme de chèque-transport.

Il serait intéressant de pouvoir disposer d'un résultat quantitatif et qualitatif de ces opérations.

B - UN BILAN : SERVICES À LA DEMANDE ET TRANSPORTS INNOVANTS EN MILIEU RURAL

Une étude⁷⁹ menée pour le compte de la DATAR, de la Direction des transports terrestres (DTT), et de l'ADEME a recensé les expériences qui, hors lignes régulières, visent à mieux répondre aux besoins de transport dans les zones peu denses du territoire français, plus particulièrement en milieu rural. Elle fait une analyse de l'existant et des principales problématiques, pour déboucher sur des recommandations.

1. Analyse de l'existant

Au total, 401 services innovants de transport ont été identifiés :

- 354 transports à la demande (TAD) : service de transport ne fonctionnant que sur appel préalable d'un ou plusieurs clients ;
- 32 prêts/locations de véhicules ;
- 5 centrales de covoiturage ;

⁷⁸ Voir précédemment Chapitre III, II, B, 4°/.

⁷⁹ Cette étude menée par ADETEC s'est déroulée d'avril à novembre 2004

- 10 centrales de mobilité (organisme proposant au moins deux services parmi les suivants : transport à la demande et/ou ligne régulière de transport, prêt ou location à prix attractif de vélos, mobylettes et/ou voitures, covoiturage, autopartage).

89 départements comptent au moins un TAD en zone peu dense sur leur territoire.

Les 354 TAD recensés cumulent 1 million de voyages par an, dont :

- environ 400 000 pour les TAD ruraux tous publics ;
- environ 300 000 pour les TAD périurbains tous publics ;
- environ 300 000 pour les TAD destinés à une catégorie précise.

Seulement 20 à 30 000 personnes, soit 0,2 % de la population rurale française, utilisent les TAD ruraux tous publics, du fait d'une couverture très partielle des zones rurales, mais aussi du fait que les personnes âgées constituent près de 90 % de la clientèle des TAD ruraux existants.

De leur côté, les services de prêt/location de véhicules (mobylettes, vélos et voitures) s'adressent presque exclusivement aux publics en insertion, en général seulement pour des déplacements liés à l'emploi ou à la formation. Gérés le plus souvent par des associations, ils s'inquiètent sur leur pérennisation, du fait de l'incertitude quant au renouvellement des subventions publiques et des dates de versement de ces subventions.

En matière de covoiturage, les expériences sont rares et peu probantes, notamment en milieu rural.

Enfin, les centrales de mobilité, encore peu nombreuses, articulent leur offre autour d'au moins deux des trois services suivants : transport collectif (TAD ou ligne régulière), location de mobylettes et centrale d'informations sur les transports.

Quasiment toutes les expériences de transport innovant envisagent une stabilité ou une extension de leur offre, tant leur utilité est avérée.

2. Principales problématiques et recommandations

Beaucoup de territoires ruraux n'ont aucune offre de transport. Quand offre il y a, celle-ci s'adresse généralement à une population spécifique (ex : personnes âgées, avec le TAD).

Afin de répondre à la diversité des besoins des différentes populations sans voitures (personnes âgées, publics en réinsertion, enfants et adolescents...), la possibilité de développer une centrale de mobilité à l'échelle de chaque bassin de vie ressort comme une piste intéressante.

Au sein de telles centrales, le TAD, trop souvent vu comme la panacée, peut constituer une solution de transport parmi d'autres, solution pour laquelle les améliorations suivantes devraient être recherchées :

- choix plus éclairé des modalités de fonctionnement (horaires libres, ligne virtuelle ou autre) ;
- amélioration de l'information ;

- développement d'une tarification sociale et de tarifs de fidélité (carnets, abonnements) ;
- prise en charge éventuelle des réservations par l'autorité organisatrice de second rang, pour les TAD ruraux.

D'autre part, la réglementation devrait être adaptée afin d'augmenter l'offre de transport sans pour autant fragiliser les taxis et les transporteurs par la concurrence déloyale d'acteurs n'ayant pas les mêmes contraintes qu'eux (particuliers indemnisés pour s'assurer du transport avec leur propre véhicule, notamment).

Enfin, l'aménagement du territoire et l'organisation des services et activités doivent être pensés de manière à ne pas faire supporter toutes les contraintes au système de transport.

Il ressort de l'étude que l'Etat a un rôle important à jouer, principalement à travers les axes suivants :

- définition d'un cadre réglementaire à la fois souple et équitable ;
- incitation à la création de centrales de mobilité ;
- développement de la recherche et de l'expérimentation (covoiturage, analyse comparée TAD/ligne virtuelle/ligne régulière, centrales d'informations multimodales...);
- prise en compte de la question de la mobilité dans toutes les politiques territoriales.

C - LA POSTE : UN EXEMPLE SIGNIFICATIF

D'autres exemples auraient pu être cités et présentés comme le service public hospitalier dont les missions sont essentielles pour garantir un égal accès de tous aux soins. Mais le Conseil économique et social vient d'élaborer une étude⁸⁰ très complète sur ce sujet.

Aussi a-t-il préféré examiné le cas significatif de La Poste, service de proximité « *plébiscité* » par un grand nombre de Français. En effet, La Poste est à la fois l'entreprise que les Français croient connaître le mieux et celle qui est la plus méconnue.

1. La Poste, une entreprise industrielle méconnue en mutation

Les Français connaissent bien La Poste dans sa dimension territoriale : à ce jour, 100 000 facteurs et 17 000 points de contact répartis sur le territoire, soit une moyenne de 3 530 habitants pour chacun d'entre eux mais leur taux d'activité est très hétérogène ; 20 % des points de poste ne travaillent qu'une heure par jour alors même que dans certains bureaux, notamment dans les grandes agglomérations, aux heures de grande affluence, le soir et le samedi matin, environ une heure d'attente est demandée aux clients. La Poste est une entreprise considérée comme essentielle par 99,2 % de 970 associations⁸¹.

⁸⁰ Eric Molinier, « *L'hôpital public en France : bilan et perspectives* », Conseil économique et social, 21 juin 2005.

⁸¹ Association Familles Rurales, « *1 000 associations s'expriment* », Paris, septembre 2001.

Toutefois, l'entreprise elle-même est mal connue. « *Le facteur, son vélo et le bureau de poste rural occultent complètement la réalité industrielle et logistique majeure de La Poste* »⁸². Il est certes difficile d'imaginer toutes ses caractéristiques. S'agissant de la délivrance du courrier et des colis, Jean-Paul Bailly lors de son audition a rappelé que chaque jour 70 millions d'objets sont ramassés dans 500 000 points pour être distribués dans 26 millions d'endroits. Il y a une extraordinaire et complexe logistique - La Poste a le premier parc roulant de France - qui tente d'assurer le service postal de sorte qu'aujourd'hui huit lettres sur dix arrivent le lendemain de leur envoi, l'objectif étant d'arriver à neuf lettres sur dix en 2010.

Mais La Poste doit se moderniser : « *Notre outil industriel logistique pour le courrier est complètement dépassé. Il date des années 70. Sa logique d'implantation (...) était administrative... Les modalités d'infrastructure de transport ont changé dans la France d'aujourd'hui et la logique de l'implantation des plates-formes industrielles doit se faire en tenant compte des axes autoroutiers, près des grands aéroports et des gares TGV-fret et à proximité des très grandes agglomérations, là où se génère l'essentiel du courrier* ».

Une autre de ses activités qui compte parmi les plus anciennes en France est le service financier. La Poste est la troisième banque française de détail avec 28 millions de clients, 45 millions de comptes et 4 millions de contrats d'assurance. 70 % de l'activité d'un bureau de poste est consacré à cette activité. Sans création d'un établissement de crédit, un développement pérenne des services financiers risque de ne pas être assuré.

D'une manière générale, Jean-Paul Bailly a souligné que « *La Poste ne vit pas du contribuable ni de l'impôt* » et que son chiffre d'affaires, 19 milliards d'euros, provient de « *la vente des produits et services de La Poste* ». Sur l'ensemble de ses activités, tout est en concurrence sauf le courrier domestique de moins de 50g.

Il est sans conteste nécessaire d'instaurer un équilibre financier en raison des fragilités actuelles qui se traduisent par une faible progression du chiffre d'affaires et une rentabilité très faible.

La structure du réseau français est un handicap pour l'opérateur national dans l'ouverture du marché à la concurrence européenne. L'enjeu majeur d'une nouvelle organisation est d'accroître la compétitivité.

2. Une dynamique d'évolution enclenchée

Un changement de climat s'est opéré, créant de fait un contexte de dynamique positive :

- une prise de conscience de la double nature du réseau, commercial dans sa finalité, mais aussi d'intérêt général contribuant à l'aménagement du territoire et assurant l'accès au service universel ;

⁸² Jean-Paul Bailly, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 15 juin 2005.

- une distinction de mieux en mieux perçue entre « *La Poste dont le rôle en matière de service de proximité est apprécié de tous et La Poste, opérateur évoluant sur un marché concurrentiel* ».

Le contrat de performances et de convergences entre l'Etat et La Poste 2003-2007 - qui consacre une large part à la question des bureaux de poste - affirme dès le 19 décembre 2002 :

- la nécessité de définir les obligations de La Poste quant à l'accès au service universel ;
- la participation des nouvelles formes de présence postale (agences postales communales et relais poste) pour répondre aux attentes de la clientèle ;
- la nécessité d'articuler cette présence au sein des bassins d'activités, en fonction des besoins des utilisateurs et de l'attractivité des territoires ;
- la possibilité d'alimenter un fonds national de péréquation avec les abattements d'imposition locale dont bénéficient ces structures.

Des moyens ont été mis à disposition pour faciliter le dialogue - selon le triptyque : « *proximité, adaptation, concertation* ». Au niveau local, les commissions départementales de présence postale ont été créées et permettent le dialogue territorial avec les élus. Un accord a été signé le 21 juin 2004 sur les principes et les méthodes de dialogue social. Ces mesures visent la mise en œuvre de concertations en amont des réformes, tant en interne avec les personnels qu'en externe avec les élus locaux.

La transformation du réseau des bureaux de poste est en marche. S'opère un processus continu d'adaptation aux conditions locales⁸³. Là où les recettes ne couvrent qu'une infime partie des coûts salariaux et où la fréquentation est réduite, moins de deux heures, La Poste propose des partenariats en accord avec les maires. Le développement des relais postes (avec les commerçants) et des agences postales communales (avec les collectivités) semble indiquer qu'une dynamique est aussi enclenchée sur le terrain⁸⁴. L'accueil est plutôt favorable aux différents partenariats. Les exemples de mobilisation locale montrent l'intérêt d'une approche décloisonnée et participative en réponse au problème de proximité, problème aigu, notamment en milieu rural isolé.

Il s'agit de répondre aux 24 % des personnes non satisfaites par les heures d'ouverture. De plus, l'enquête réalisée par l'association Familles rurales⁸⁵ pointe l'insatisfaction de certains quant à la distribution quotidienne du courrier, soulignant ainsi une dégradation du service. De même, il a été noté l'inaccessibilité des regroupements de boîtes aux lettres.

⁸³ Conseil général des technologies de l'information, « *Le réseau des bureaux de poste : accessibilité au service postal et proximité* », avril 2004.

⁸⁴ Si à terme, le nombre total de points doit rester le même, la structure interne sera profondément modifiée, avec une diminution des bureaux de plein exercice et le développement, pour maintenir le maillage territorial, d'un large partenariat entre La Poste et les collectivités locales.

⁸⁵ Association Familles Rurales, « *1 000 associations s'expriment* », Paris, septembre 2001.

Toutefois, cette dynamique n'exclut pas les risques de blocage. Le premier serait la dispersion ou la précipitation de l'opérateur sur le terrain qui pourrait cristalliser les hostilités locales et entraîner une dégradation du climat social. Le second risque est celui d'un encadrement trop contraignant, notamment par la voie législative, qui freinerait les évolutions.

3. Les transformations en cours

a) Le projet Cap Qualité Courrier

Dans le domaine du courrier, le projet Cap Qualité Courrier a été mené pour améliorer la qualité de la distribution. Pour ce faire, il était nécessaire de combler le retard technologique par rapport aux principaux concurrents européens en renforçant notamment la mécanisation par les nouvelles technologies. Pour une période de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2005, un accord tripartite a été signé en juillet 2004 entre l'Etat, La Poste et la presse afin de définir les obligations du service public en matière de transport et de distribution de la presse.

b) Les accords de La Poste avec d'autres partenaires

Suite à des accords nationaux ou locaux, La Poste s'est engagée à fournir un certain nombre de services comme la billetterie, les chèques cadeaux, la vente de billets de train (un accord national a été signé avec la SNCF en novembre 2004), des services d'EDF-GDF (un service de versements d'espèces, la mise à disposition d'un espace pour une permanence, un poste téléphonique relié à une agence EDF-GDF Services ou à un centre d'appels), des photocopieurs, des accès à Internet, le développement des photos, la vente de recharges de téléphonie mobile et la livraison de médicaments.

A titre d'exemple, la direction de La Poste en Aveyron, depuis novembre 2004, a mis en place une convention de partenariat relative au portage à domicile de médicaments secs après prescription médicale. Cette innovation départementale a réuni 23 pharmacies dans 21 communes. Elle permet aux personnes qui ne peuvent se déplacer de recevoir les médicaments par voie postale. Les médecins déposent les ordonnances dans la pharmacie choisie par le patient. Les pharmacies préparent alors des colis scellés et les déposent au bureau de poste. Le facteur dès lors les livre au domicile des patients. Ce service est totalement gratuit pour les clients. Les pharmacies, conformément à la convention, versent 450 euros par an à La Poste pour 500 colis de médicaments. Ces systèmes de partenariats n'ont pas créé de surcharge de travail ni pour les facteurs, ni pour les pharmaciens puisque ce fonctionnement existait déjà tout en étant officieux.

c) La présence postale

Le maillage territorial de La Poste continue de se modifier. A terme, il devrait se décliner de la manière suivante : *« un bureau-centre proposera une gamme complète et renforcée de services. Lui seront rattachés des points de contact sous forme de bureaux de poste lorsqu'ils seront gérés par des postiers, d'agences postales communales en liaison avec les mairies, de relais poste chez*

les commerçants. Cette nouvelle organisation, les services qu'elle permettra, les accords qu'elle suppose, pourront faire l'objet d'une convention territoriale pluriannuelle, entre La Poste et les collectivités locales qui le souhaiteront »⁸⁶.

L'IFOP, dans une enquête réalisée en octobre 2004 pour La Poste, enregistrait une satisfaction très élevée (91 %) de la clientèle de ces relais poste. Leur satisfaction concernait les différents aspects du service comme la relation avec le commerçant, l'accueil, le temps d'attente ou encore les horaires d'ouverture. La diversité des opérations proposées correspondait également aux attentes des usagers. Le seul bémol qu'il convenait de rectifier était la confidentialité lors d'un retrait d'argent. L'adhésion massive des clients vis-à-vis de cette nouvelle forme de service postal est justifiée en premier lieu par la proximité géographique avec leur domicile, puis par la diversité des opérations et enfin par l'amplitude des horaires. Les points Poste sont donc apparus comme un service de proximité complémentaire des bureaux de poste qui se spécialisent de plus en plus dans les services financiers.

En avril 2005, La Poste a pu comptabiliser 546 relais poste implantés sur le territoire dont 218 chez les débiteurs de tabac, 76 dans les épiceries et autres commerces (librairie, pressing, etc.) et 72 dans les restaurants et bars. Cela permet à la commune de maintenir un service de proximité sur son territoire contribuant *de facto* à la vie locale et aux clients et habitants d'effectuer leurs opérations courantes avec une amplitude horaire plus grande - d'autant plus lorsque les relais sont implantés chez les commerçants. Simultanément cela leur assure un complément de revenu. Enfin, cela garantit la présence de La Poste sur le territoire, conformément à sa mission d'aménagement du territoire. Quant aux agences communales, elles sont plus de 1 600 sur le territoire.

d) L'avenir

Le contrat de performances fixe les engagements de l'Etat et de La Poste pour moderniser l'entreprise et conforter les missions de service public. La loi du 20 mai 2005 définit le service universel et introduit des innovations quant à la présence postale. Elle définit aussi une norme d'accessibilité (moins de 10 % de la population de chaque département doit être situé à plus de 5 km et plus de 20 minutes d'un point de contact du réseau) qu'elle module en fonction des caractéristiques des zones concernées. Elle consacre la création d'un fonds postal national de péréquation territoriale pour le financement de l'obligation de présence territoriale⁸⁷.

Les perspectives engagées en 2005 sont les suivantes :

- figurer parmi les opérateurs les plus importants ;
- mettre en place un établissement de crédit ;
- faire du réseau des bureaux de poste le premier réseau de vente et de distribution des services du groupe.

⁸⁶ Jean-Paul Bailly, « Contribution à la Conférence nationale des services publics en milieu rural », février 2005.

⁸⁷ Jean-Paul Bailly, *Ibid.*

A cette fin ont été signés deux protocoles d'accord. Le premier, en partenariat avec l'Association des maires de France, est en date du 28 avril 2005. Il scelle l'organisation des agences postales communales et intercommunales. Les agences créées pourront offrir 95 % des services d'un bureau, qu'il s'agisse du courrier (affranchissement, recommandés...), des colis (dépôts, vente d'emballage...) ou des services financiers (retrait d'espèce jusqu'à 300 euros par semaine). En contrepartie de 60 heures d'ouverture mensuelle, l'agence recevra une indemnité de 800 euros/mois (contre 450 actuellement versés aux agences existantes) portée à 900 euros dans les zones fragiles.

Le second protocole d'accord, signé le 1^{er} juin 2005, concerne l'organisation des relais Poste commerçants/artisans. Ont pris part à cette convention le groupe de La Poste, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'Assemblée permanente des chambres de métiers ainsi que la Confédération des débiteurs de tabac de France. Les relais offriront la majorité des services d'un bureau de poste pour le courrier (timbres, recommandés), pour les colis ou les services financiers (retrait d'espèces jusqu'à 150 euros par semaine). Le commerçant s'engage à respecter les règles en termes d'accueil et de confidentialité. La rémunération forfaitaire que La Poste versait au commerçant sera revalorisée (250 euros contre 130 actuellement). S'y ajoutera une commission sur le chiffre d'affaire postal réalisé. La durée de la convention allongée de 1 à 3 ans renouvelable afin de pérenniser la relation Poste/commerçant.

Jean-Paul Bailly estime que la pérennité de ce réseau de proximité qui coûte cher doit reposer « *sur des équilibres économiques durables fondés :*

- *sur une amélioration, à niveau de service inchangé, de la performance économique du réseau ;*
- *sur le développement de nouveaux services et de nouveaux partenariats ;*
- *sur la mutualisation des coûts au travers du partenariat avec les collectivités ».*

*

* *

En conclusion

Tout un ensemble d'éléments laissent penser qu'un mouvement positif est engagé. L'administration cherche à améliorer son efficacité et la qualité de ses prestations. Les collectivités mettent en place de nouveaux outils, en s'appuyant par exemple sur les TIC, et se regroupent pour optimiser la gestion des services rendus. Les élus locaux proposent des solutions nouvelles. Des expériences sont tentées dans plusieurs départements et de grands services ouverts à la compétition internationale se réorganisent.

Toutes ces innovations témoignent d'une volonté forte de faire bouger les choses en recherchant en concertation avec les populations des formules d'accès répondant le mieux possible à leurs besoins.

CHAPITRE IV

LES MUTATIONS DU CONTEXTE EUROPÉEN

I - L'UNION EUROPÉENNE RECONNAÎT DÉSORMAIS LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A - MAIS QUELS SERVICES : SIG ET SIEG ?

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, l'Union européenne n'utilise jamais la notion de services publics, mais préfère celles de services d'intérêt général ou de services d'intérêt économique général.

Il n'existe aucune définition commune des SIG dans les Traités. En cas de litige, c'est la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) qui interprète les textes européens et au cours de la période récente, cette dernière a développé une jurisprudence plutôt favorable aux services publics.

Telle qu'elle résulte de la lecture de ces textes, la définition que l'on peut donner des SIG est très vague :

- les SIG sont une « *dimension essentielle du modèle européen* » ;
- mais en même temps, il s'agit des services « *définis comme tels par les autorités publiques locales, régionales et nationales* » des pays membres. Il appartient donc à chaque collectivité nationale de considérer si des services sont essentiels ou non.

De façon générale, la Commission estime que l'expression SIG désigne l'ensemble des services marchands et non marchands considérés comme d'intérêt général et soumis à des obligations spécifiques de service public. Le champ des SIG est ainsi très vaste : entre les associations prestataires de services sociaux d'intérêt général et les grandes entreprises de réseaux, les points communs sont peu nombreux si ce n'est l'intérêt général.

Cependant au regard du droit européen, les SIG relèvent d'un traitement différent selon qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des trois types de secteurs suivants :

- *Les services non économiques*

Il s'agit des services d'ordre régalien - police, justice... - des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales (syndicats, organisations caritatives ou humanitaires) et des régimes de base de sécurité sociale obligatoires. Ils sont de la compétence exclusive des Etats et les règles du marché intérieur ne s'y appliquent pas.

- *Les services en réseau libéralisés*

Il s'agit des services de nature économique organisés en réseau - télécommunications, poste, énergie, transports - et désignés par l'appellation services d'intérêt économique général (SIEG). Ils relèvent d'une responsabilité partagée entre les Etats et l'Union. Ils font l'objet de directives sectorielles. Ils sont soumis à la concurrence. Libéralisés pour permettre le développement des échanges transfrontières et fabriquer un marché unique, ils sont régulés. Les directives sectorielles les ont soumis à certaines obligations (service universel, interconnexion, sécurité d'approvisionnement...) même si ces contraintes sont de faible portée opérationnelle selon Philippe Herzog.

- *Les services économiques non régulés*

Ils concernent des secteurs économiques qui n'ont pas fait l'objet de directives de libéralisation - distribution de l'eau, traitement des déchets... Ils sont organisés localement ou régionalement, sans prestations directes trans-frontières et, de ce fait, difficiles à libéraliser. Mais la réglementation tend à y imposer la concurrence.

B - QUELLE CONCEPTION DES SERVICES PUBLICS DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE ?

Lorsque l'Union européenne aborde la question des services d'intérêt général, elle traite *quasi* exclusivement des services de nature économique, les SIEG. Et elle le fait de façon négative, comme des dérogations à la règle de liberté de circulation des personnes, des biens et des services.

a) Une approche sectorielle

Jusqu'à présent, l'approche adoptée à l'égard des services d'intérêt général est une approche sectorielle. Elle privilégie une législation visant des domaines spécifiques sans qu'il soit question de lui donner une portée intersectorielle qui toucherait tous les Etats membres.

Compte tenu de ce qui a déjà été dit sur les réticences de nombreux Etats à mettre en place une directive-cadre, et de la satisfaction dont la Commission a fait preuve dans son Livre blanc quant aux « *pouvoirs dont elle est actuellement investie dans le domaine des services d'intérêt général, qui sont appropriés et suffisants pour permettre le maintien et le développement de services efficaces dans toute l'Union* », il est probable qu'il faudra encore du temps pour parvenir à une législation intersectorielle.

b) Une conception axée sur le service rendu à l'utilisateur

Contrairement à la France qui raisonne à partir de la puissance publique, garante des solidarités et libertés fondamentales, la conception européenne du SIG est strictement fonctionnelle et demeure axée sur le service rendu.

De ce fait, la mission d'intérêt général est d'abord considérée du point de vue des utilisateurs. Ce sont ces utilisateurs - qui ne sont pas des « *usagers* » mais des « *clients* » - et leurs besoins qui sont au centre de l'action publique. Ce qui n'exclut pas que les citoyens européens peuvent avoir à l'égard de leurs services d'intérêt général des exigences dépassant leurs intérêts immédiats et leurs seuls besoins de consommateurs : protection de l'environnement, prise en compte des catégories de population fragiles, couverture territoriale complète...

c) Des modalités d'organisation libres

L'Union n'établit aucun lien de nécessité entre « *obligations de service public* » et intervention publique. Elle considère que ces obligations peuvent être satisfaites dans un marché concurrentiel par un ou plusieurs opérateurs, qu'ils soient privés ou publics. La décision des autorités politiques d'instaurer une mission de service public est considérée comme distincte du choix d'un mode d'organisation particulier ; par exemple, elle n'implique pas forcément l'existence d'un monopole, ni même de prérogatives quelconques sous la forme de droits spéciaux ou exclusifs.

d) Une conciliation imparfaite de la concurrence et des missions de service public

Estimant que les SIEG doivent être soumis aux règles de la concurrence, l'Union ne fait qu'admettre la nécessité d'intégrer des objectifs additionnels - des missions de service public - en fonction des activités concernées et de leur impact spécifique.

La notion de « *service universel* » - qui fait référence au droit de chacun à avoir accès aux services jugés essentiels - impose aux prestataires de services l'obligation de proposer ces services à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un service de qualité à un prix abordable. Cette notion vise à instaurer un socle minimal d'obligations aux opérateurs désignés prestataires de service universel dans chaque pays membre. Un ou des opérateurs peuvent alors se voir conférer certains avantages en contrepartie de ces obligations.

Mais ces obligations n'exposent concrètement les opérateurs qu'à un minimum de contraintes⁸⁸ notamment par rapport aux obligations de service public telles qu'on les envisage en France et constituent plutôt des obligations plancher. Certes chaque Etat a la possibilité de définir un niveau supérieur de service, mais en pratique, le jeu du marché risque de rendre difficile le maintien de ce niveau sauf à consentir des aides publiques croissantes.

Et comme le dit Philippe Herzog, « *à supposer que l'on ait de l'argent, on passe sous les fourches caudines de l'encadrement communautaire* ». Les aides publiques en faveur des SIG sont en effet soumises à un encadrement strict (obligation de notification préalable des projets d'octroi ou de modification d'une aide) et ne doivent pas conduire à fausser la concurrence.

⁸⁸ Dans le secteur des télécommunications, la péréquation sociale et géographique est un objectif additionnel spécifique à la France et qui n'entre pas dans le champ du service universel.

II - L'ÉVOLUTION EUROPÉENNE POUSSE À LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

Selon les termes employés par Philippe Herzog, « *L'Union ne doit pas être le bouc émissaire de nos problèmes. Elle nous met sous tension. Elle n'est pas qu'une contrainte de marché, elle incite à une modernisation de la gestion publique. Elle oblige à clarifier les missions intérieures, à se préoccuper de l'efficacité des services. C'est le bon côté de l'Europe : nous avons à repenser des missions et des choix qui n'ont pas été renouvelés depuis 50 ans* ».

A - LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL NON ÉCONOMIQUES

Ils ne sont pas soumis aux règles du marché et restent de la compétence exclusive des Etats.

Dans ces conditions, l'évolution de la réglementation européenne ne devrait avoir aucune influence sur leur éventuelle réorganisation. Et cette réorganisation ne devrait pouvoir être imputée qu'aux seules évolutions démographiques, sociales et économiques qui touchent le territoire français, et à la volonté des autorités publiques d'y répondre.

Cependant, comment ne pas la lier aux règles du pacte de stabilité en matière de déficits publics, aux conséquences budgétaires qui en ont été tirées au plan national et à leur impact sur la restructuration des services publics ?

Par ailleurs, la séparation entre service économique ou non économique n'est pas toujours pertinente. La santé ou l'éducation, qui sont à prédominance sociale évidente, ont aussi une dimension économique. Jusqu'à présent, l'éducation privée mais subventionnée n'est pas libéralisée. Si les grandes législations de sécurité sociale ne sont pas soumises aux règles du marché, les régimes complémentaires de sécurité sociale pourraient l'être. Certains Etats membres recourent pour la fourniture des services sociaux et de santé à des systèmes marchands, qui se trouvent soumis au droit de la concurrence.

Les situations réelles sont souvent mixtes. Or l'Union refuse la mixité et oblige à séparer les activités. Dans ces conditions d'incertitude juridique, jusqu'où se situe l'exclusivité des Etats et quelles sont les responsabilités de l'Union à l'égard de ces services ?

B - LES GRANDS SERVICES EN RÉSEAU

Si la compétence de l'Union est exclusive en matière de concurrence, si les services régaliens sont de la compétence exclusive des Etats, les SIEG sont de la responsabilité partagée de l'Union et des Etats. Le partage s'effectue en vertu du principe de subsidiarité.

Les réformes qui ont, dans les divers pays européens, touché les services publics en réseau présentent des caractéristiques communes :

- séparation des activités de services et de la gestion de l'infrastructure qui devrait éviter les doublons ou les insuffisances en termes d'investissement ;

- introduction de la concurrence dans les services et appel à l'entrée de nouveaux opérateurs ;
- détermination des facilités essentielles et des modalités d'allocation des ressources rares (les sillons en matière ferroviaire) ;
- définition d'obligations de service public (services essentiels, obligation et sécurité des fournitures) ;
- mise en place d'autorités de régulation sectorielles indépendantes.

Néanmoins, ce processus de réformes recouvre des modalités très diverses entre les pays - et au sein de chaque pays entre les secteurs. « *Cette diversité traduit la faculté des pouvoirs publics à mener des réformes ambitieuses suivant des rythmes qui restent profondément marqués par l'histoire des réseaux, la culture et les institutions des différents pays* »⁸⁹. Elles montrent qu'il existe toujours un espace pour des solutions de type national.

a) Le marché, facteur de compétitivité et de fluctuation des prix

En remettant en cause les modes d'intervention des pouvoirs publics et notamment la productivité de la sphère publique, l'ouverture à la concurrence, des grands réseaux devait conduire à la compétition - des opérateurs de marché fournissant des services sur une base commerciale - et à la disparition des monopoles publics - contestée par les nouveaux entrants.

Face à la « *tyrannie de la demande* », elle devait donc entraîner une plus grande efficacité, une diversification de l'offre et une baisse des prix. Elle devait obliger les opérateurs historiques à faire pression sur les coûts au bénéfice direct des usagers (baisse des tarifs) et indirect des contribuables (capacités d'autofinancement accrues).

Si dans le secteur des télécommunications où l'ouverture à la concurrence a suscité de nouveaux services et conduit à des baisses de prix, dans d'autres secteurs, les évolutions sont plus difficiles. Dans le secteur des services postaux, les caractéristiques du réseau, à forte composante humaine et territoriale, rendent délicate une compression trop importante des coûts.

Dans celui de l'électricité, les prix sont déjà bas et les coûts liés à l'entretien et au développement des réseaux laissent peu de marge. Une étude de l'Observatoire international des coûts énergétiques, publiée au printemps 2004, montre au contraire que si les prix de l'électricité ont baissé de 4,3 % en Italie, ils ont augmenté de 2,8 % en France, de 9,3 % en Allemagne et de 9,4 % au Royaume-Uni.

b) Le marché, indifférent aux objectifs de solidarité et de long terme

Marcel Boiteux, ancien directeur général d'EDF déclarait, en 1997, « *l'inégalité excessive de revenus que le système engendre, l'existence d'externalités et de valeurs non marchandes qu'ignorent les mécanismes du marché, ainsi que la préservation d'intérêts à long terme qui entrent difficilement dans les calculs des joueurs, tout cela fait problème* ».

⁸⁹ Luc Baumstark, « *Utilities* », Commissariat général du Plan, 2004.

- En effet, si le marché apporte l'innovation et la compétition, il est aussi source de dysfonctionnements

Dans le secteur de l'électricité, plusieurs problèmes importants ont accompagné la libéralisation : ruptures d'approvisionnement à court terme, volatilité des prix, sécurité de l'approvisionnement à long terme, incertitude sur l'investissement sur le long terme. Dans le secteur des transports par rail, qui s'ouvre lentement à la concurrence, les défaillances du marché face aux exigences du service public se sont d'ores et déjà confirmées en termes d'accessibilité, de sécurité, de continuité... Les dysfonctionnements constatés en Grande-Bretagne dans le secteur des chemins de fer, ou en Californie dans celui de l'électricité, la crise déclenchée en Europe dans le secteur des télécommunications avec l'attribution des licences *Universal mobile telecommunications system (UMTS)*, ont montré les risques du marché en l'absence d'une régulation fiable.

- En outre, le marché discrimine et se soucie peu d'équité

L'offre de services, en se complexifiant, tend à pénaliser les usagers les moins à même de profiter des gains espérés de l'introduction de la concurrence. Les contraintes de rentabilité incitent les opérateurs à développer à long terme leur activité sur les segments les plus solvables et les plus rentables de la population. Au-delà des conséquences de cette marchandisation des services publics, l'incertitude porte sur les garanties d'accès aux services pour les plus démunis et les plus isolés.

La péréquation sociale des tarifs, traditionnellement garantie par les opérateurs historiques, mais qui n'entre pas dans le champ du service universel, commence à être remise en question au motif qu'on fait souvent bénéficier tous les usagers de tarifs uniformément bas, au nom d'une mission de service public qui ne concerne en réalité que certains d'entre eux. Il est suggéré de renouveler les formes d'exercice des solidarités et notamment de répondre aux besoins des publics défavorisés par l'introduction d'offres tarifaires ciblées.

Les Britanniques ont jugé les risques pour les populations les plus vulnérables suffisamment importants pour faire de la protection des consommateurs une des missions essentielles du régulateur.

- Par ailleurs, le marché ne répond pas spontanément aux exigences d'intérêt général telles que la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire

Dans le domaine de la téléphonie mobile où se concurrencent trois opérateurs, il aura fallu bien des discussions et beaucoup de temps pour parvenir à préserver nos paysages de la prolifération des pylônes. Ou plus simplement pour qu'un accord de mutualisation soit signé en matière de *Global system for mobile communications (GSM)*. Et la question reste toujours en suspens pour les mobiles de troisième génération.

Pour le marché, le maillage territorial n'est pas non plus une priorité. Les opérateurs se concurrencent dans les zones les plus rentables. Se pose alors la question du traitement des zones reculées ou désertifiées. Comment y maintenir ou y créer des infrastructures et comment les financer :

- en adaptant les tarifs en fonction de coûts plus élevés liés à la desserte de ces zones et en abandonnant la péréquation géographique ?
- en impliquant financièrement les collectivités locales ?

La difficulté d'assurer le maillage géographique en matière d'Internet à haut débit a ainsi conduit à autoriser les collectivités territoriales à intervenir en tant qu'opérateurs de réseaux.

Dans son avis du 13 novembre 2002, le Conseil économique et social considérait que « *les évolutions constatées depuis un an prouvent que le jeu du marché ne suffit pas à entraîner, pour tous les territoires, leurs populations et leurs entreprises, un accès équitable aux TIC. Seule une action publique volontariste peut permettre d'y parvenir* »⁹⁰.

c) La nécessité de mettre en place des instances de régulation

Autrefois assurées par le seul Etat central, les fonctions de la régulation ont aujourd'hui éclaté - régulation de la concurrence, du service universel, des opérateurs, du patrimoine public - et sont partagées entre plusieurs acteurs.

L'ouverture à la concurrence conduit à revoir le rôle des pouvoirs publics et à instaurer de nouveaux modes de régulation. « *L'Etat n'est plus gérant, mais garant de l'accès de tous les usagers dans des conditions et à des tarifs équitables* »⁹¹. Il s'agit désormais de concilier marché et intérêt général et à ce titre de :

- veiller au respect de la concurrence et des règles du jeu par les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, supprimer les éléments qui faussent la concurrence et sanctionner les éventuels abus de position dominante dont pourraient user les opérateurs historiques ;
- et en même temps aménager cette concurrence en s'assurant notamment que les opérateurs historiques, désignés comme opérateurs de service universel, remplissent les missions de service public dont on leur a confié la charge.

En raison de cette dualité de mission, l'impératif de mettre en place des autorités de régulation, indépendantes tant du pouvoir politique que des opérateurs, est généralement reconnu et ce d'autant plus lorsque l'Etat reste actionnaire des entreprises de service public. Quant au choix de régulateurs sectoriels, il s'explique par :

- la technicité et la complexité de chaque secteur ;
- la permanence d'éléments monopolistiques et le traitement asymétrique entre opérateur historique et nouveaux entrants ;
- la gestion des mécanismes de financement du service universel ;
- le souci du développement du secteur sur le long terme (investissement, interopérabilité).

⁹⁰ André Marcon, « *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* », Conseil économique et social, 13 novembre 2002.

⁹¹ Luc Baumstark, « *Utilities* », Commissariat général du Plan, 2004.

Les agences de régulation comme, en France, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) suivant la loi du 20 mai 2005, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou l'Autorité des marchés financiers (AMF) répondent à ce double souci d'indépendance et de spécialisation.

Luc Baumstark a toutefois mis l'accent sur les risques de défaillances dans les systèmes actuels de régulation :

- une incapacité des pouvoirs publics à maîtriser l'expertise sur les secteurs (d'autant plus vraie pour les collectivités territoriales) ; aujourd'hui, cette expertise est concentrée chez les opérateurs ; une régulation efficace suppose de disposer d'une information de qualité indépendante des acteurs, or celle-ci est coûteuse à produire, et bien souvent celle qui est disponible est insuffisante pour éclairer la stratégie de l'Etat ; *« que l'on pense, dans le secteur de l'eau, à la capacité de négociation des collectivités locales face à un groupe comme Vivendi »*⁹² ;
- des consommateurs exclus du système - dans le modèle de régulation traditionnel ils sont défendus par le biais des citoyens, qui actionnent le levier politique pour faire prendre en compte leurs intérêts - dans le modèle du régulateur indépendant, la défense du consommateur suppose qu'il soit représenté de manière structurée, ce qui est loin d'être le cas en France à la différence des pays anglo-saxons ;
- un manque de coordination ; les crises sont souvent le reflet d'une insuffisance de coordination entre les divers niveaux de régulation. Cela a été le cas dans le secteur des télécommunications entre les Etats, les institutions européennes et les régulateurs. Le besoin de coordination s'impose d'autant plus que les grandes industries de réseaux ne s'inscrivent plus dans un cadre uniquement national.

d) La transformation des monopoles publics

Après une première phase de développement des activités des ex-monopoles publics à l'international, qui s'est parfois soldé par des opérations ruineuses (Orange et France Télécom), - l'ouverture des marchés a conduit à la transformation juridique de ces ex-monopoles, généralement en sociétés anonymes à capital majoritairement détenu par l'Etat.

Cette transformation était justifiée par la nécessité de créer une logique d'entreprise et acceptée dans la mesure où l'Etat restait actionnaire majoritaire.

Mais nombreux étaient ceux qui craignaient que ce passage en société soit une simple étape avant la privatisation pure et simple. C'est ce qui s'est passé pour France Télécom. Sept ans après sa transformation en 1996 en société anonyme, la loi du 31 décembre 2003 a entériné le principe de son transfert au secteur privé et l'Etat en cédant, en 2004, 10 % des actifs de l'entreprise est devenu minoritaire.

⁹² Luc Baumstark, « *Utilities* », Commissariat général du Plan, 2004.

A noter que le droit communautaire n'a ici joué aucun rôle direct puisqu'il affirme au contraire la neutralité de l'Union européenne à l'égard du régime de propriété des entreprises chargées d'une mission de service public - et *a fortiori* n'exige en rien la privatisation des entreprises publiques.

La libéralisation des industries de réseaux a eu aussi des conséquences sur leurs modes d'organisation interne et en particulier :

- sur les effectifs (obligés de comprimer leurs coûts, les opérateurs historiques ont réduit leurs effectifs - par exemple France Télécom a favorisé la mobilité de son personnel vers la fonction publique tout en ne remplaçant pas les départs à la retraite - et ont substitué des salariés de droit commun à une partie de leur personnel statutaire) ;
- sur la relation au travail des salariés (introduction d'une culture centrée sur la productivité et la relation commerciale, mobilité au sein de l'entreprise, évaluation des performances individuelles) et sur le statut de ces personnels, dont la remise en cause progressive suscite un profond malaise - même si en général la défense de ce statut s'identifie souvent avec la défense du service public classique...

C - LES RÉFLEXIONS EN PERSPECTIVE

Le Livre blanc de la Commission européenne définit les grandes lignes de son action jusqu'en 2006, notamment sur les quatre points suivants :

1. Réexaminer la faisabilité d'une loi-cadre.

Aujourd'hui, ni la société civile, ni les Etats ne veulent donner à l'Union une compétence de définition et de mise en œuvre des services publics. La possibilité de prestations européennes, de SIG européens n'est aujourd'hui qu'une vision à long terme. Par contre, la plupart des pays sont d'accord pour prendre en compte les préoccupations des collectivités publiques nationales, régionales et locales, renforcer leur liberté d'administration et préciser la priorité des obligations de service public par rapport à la concurrence.

Selon Philippe Herzog, si l'on souhaite qu'« *en cas de litiges entre les règles du marché et de la concurrence et les choix publics des SIG, ces derniers puissent prévaloir* », il faut des règles positives, quelle qu'en soit la forme, pour traduire dans le droit cette exigence. Il s'agit de fournir un socle de principes communs : critères pour distinguer SIG économiques et non économiques, pour clarifier la zone grise des services mixtes, pour délimiter le concept de distorsion de concurrence, pour légitimer la diversité des choix des entreprises prestataires de SIG...

2. Clarifier le cadre juridique relatif à la compensation des obligations de service public

Le financement des services publics est une question capitale. En règle générale, les Etats peuvent utiliser le mécanisme de financement de leur choix. En l'absence d'harmonisation communautaire, la limite de cette marge d'appréciation est la règle selon laquelle ce mécanisme ne doit pas fausser la concurrence.

La jurisprudence récente sur les compensations financières pose les conditions dans lesquelles une aide est autorisée et ne fausse pas la concurrence ; selon l'arrêt Altmark, pour qu'un financement public des SIEG soit licite, il doit remplir un certain nombre de conditions : transparence des missions et du mode de calcul des coûts liés à ces missions, principe de proportionnalité (les aides ne doivent pas dépasser les surcoûts liés aux missions), choix de l'opérateur par appel d'offres...

Cependant les conditions ainsi établies ne sont pas toujours adaptées à la spécificité des activités d'intérêt général. L'appel d'offres au mieux disant en termes de prix néglige le fait que la garantie de services publics exige des coûts pour le service universel, la cohésion ou le maillage territorial...

Des aides proportionnelles aux surcoûts supposent que des règles soient fixées pour le calcul de ces coûts. Or il n'en est rien alors que « *les coûts n'ont de sens que par rapport à la qualité et à l'accessibilité, ils peuvent ou non prendre en compte les externalités et le développement durable...* »⁹³. La consultation publique effectuée lors du Livre vert a confirmé l'existence d'une forte demande de renforcement de la sécurité juridique en matière de compensation.

La Commission européenne a adopté mi-juillet 2005 plusieurs mesures qui viennent préciser la nature des compensations financières, considérées comme aides d'Etat qui doivent lui être notifiées, et en même temps permettent un certain nombre de dérogations à l'obligation de notification pour les « *petits* » SIEG.

Ainsi les compensations de service public inférieures à 30 millions d'euros, allouées à des prestataires dont le chiffre d'affaires se situe en dessous de 100 millions, seront dispensées de contrôle au niveau européen. Ces services de peu d'étendue ne peuvent, selon la Commission, fausser la concurrence : maisons de retraite, crèches, et la plupart des services sociaux sont susceptibles de tomber sous ces seuils de notification. Une autre dérogation porte, quel que soit leur montant, sur les aides attribuées aux hôpitaux et aux organismes de logement social ainsi que sur celles versées aux ports d'une capacité inférieure à 300 000 passagers, aux aéroports d'une capacité inférieure à 1 million de passagers et aux liaisons maritimes ou aériennes avec les îles, qui sont aussi exemptées. En revanche, les surcompensations demeurent interdites.

⁹³ Philippe Herzog, L'économie politique n° 24, Paris, octobre 2004.

Ces mesures sont susceptibles de limiter l'incertitude juridique qui planait depuis l'arrêt Altmark sur le financement des services publics.

3. Fournir un cadre clair pour le choix des entreprises chargées d'un service d'intérêt général

Dans ce domaine aussi, en l'absence d'harmonisation communautaire, les Etats sont libres de décider de fournir eux-mêmes un SIG ou de le confier à un autre opérateur.

Actuellement, les autorités publiques ne disposent d'un cadre communautaire que lorsqu'elles veulent confier un SIG à une entreprise tiers selon la procédure des marchés publics - la Commission a effectué un travail de simplification des directives relatives aux marchés publics -, mais il n'existe aucun cadre pour les entreprises mixtes et les nouvelles formes de PPP, Partenariat public-privé et privé-privé.

Or les autorités publiques manquent d'argent et les opérateurs privés ont souvent l'ingénierie qui leur fait défaut. Même si dans la pratique, les Etats font de plus en plus appel à des partenariats public-privé, il existe une insécurité juridique qui freine leur développement et donc la fourniture de nouveaux services.

4. Reconnaître l'intérêt général dans les services sociaux

Ils recouvrent les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social. Certains Etats membres utilisent des systèmes marchands, d'autres des systèmes publics. En l'absence de législation claire, ces services sont considérés comme économiques et soumis de plus en plus aux règles de la concurrence au détriment de leurs missions d'intérêt général.

Par exemple, les services couverts par les régimes obligatoires de sécurité sociale sont exemptés des règles de la concurrence, mais les conventions, les services des mutuelles, rendus par des associations, des entreprises d'économie sociale sont dans l'incertitude. L'objectif est de cerner les particularités de ce secteur, de traiter la mixité des situations et de bien intégrer la spécificité des mutuelles et des associations.

*

* *

En conclusion

L'Union européenne qui reconnaît désormais les services d'intérêt général en tant que tels s'est donné un programme de travail ambitieux. Mais comme le dit Philippe Herzog, *« le champ du renouvellement des services publics est tout juste ouvert. Il faut une vision et une stratégie pour amplifier le mouvement. Elles se déclinent sur deux niveaux : national et européen. Un cadre européen n'est possible qu'avec la réforme des services publics nationaux »*.

CHAPITRE V

QUELS NOUVEAUX BESOINS, QUELLE NOUVELLE ORGANISATION ?

I - LES SERVICES AU PUBLIC : LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉFINITION

A - UNE NOTION ACTUELLEMENT TRÈS FLOUE

Les chapitres précédents ont montré combien la notion de service public recouvre des réalités différentes selon l'époque, le pays, la perception qu'en ont les usagers, chacun mettant sous cette expression, « *extensive* » selon les termes employés par Claude Martinand, plus ou moins de services...

Ainsi que le souligne Jean-Paul Bailly, en France, « *les politiques n'ont jamais fait l'effort de clarification, qui demande du courage... parce que tout le monde a préféré rester dans le flou* ». Mais c'est aussi probablement parce que les mutations économiques et sociales font évoluer la notion même et le champ qu'elle recouvre.

1. Une notion évolutive...

Services régaliens, la gendarmerie et la police sont considérées comme un élément-clé du dispositif territorial de service public. Les fonctions de sécurité auprès des personnes et du territoire sont vécues par les responsables locaux et les usagers comme essentielles. Service public marchand ouvert à la concurrence, le service postal reste le service public de proximité par excellence. Les bureaux de poste, même si leur nombre a diminué depuis un certain nombre d'années, sont « *globalement denses et confèrent encore à ce service une réelle fonction de proximité* ».

A contrario, les trésoreries qui ont focalisé l'attention lors des crises récentes ne représentent pas un besoin fréquent des populations, même si elles sont un symbole : « *c'est le drapeau de la République dans les chefs lieux de canton* »⁹⁴. L'exemple des directions départementales de l'équipement (DDE) est identique : depuis les lois de décentralisation, elles ont perdu une partie de leurs compétences et aujourd'hui le public n'est plus directement concerné.

La médecine libérale, qui n'a jamais été un service public, est devenue un véritable service au public notamment dans les territoires ruraux parce qu'elle y représente un élément essentiel pour leur survie. De même, le service bancaire est devenu indispensable dans la société actuelle. La possibilité d'opérer un certain nombre d'opérations sur les comptes (virement d'allocations, dépôt de chèques, retrait d'espèces...) est un besoin de première nécessité.

⁹⁴ Pierre Mirabaud, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 30 mars 2005.

Des services nouveaux apparaissent sous la pression des besoins. L'accueil de la petite enfance est maintenant vital pour les couples qui travaillent : les structures (crèches, haltes-garderies, écoles maternelles) deviennent un service de proximité au même titre que les écoles élémentaires. Leur développement constitue un enjeu important pour l'ensemble du territoire et particulièrement pour les espaces ruraux désireux d'accueillir ou de maintenir des populations jeunes.

Le caractère évolutif de la notion de services au public concerne tant leur définition que leur mise en œuvre. Ainsi, des relais poste chez les commerçants ont parfois été installés dans des zones rurales ou urbaines où n'existait aucun bureau de poste. Certains, créés par exemple dans des zones en développement autour des grandes villes, pourraient à terme, si nécessaire, être transformés en bureaux de plein exercice.

2. Variable selon les territoires...

Les besoins en services sont différents dans les zones rurales et dans les zones urbaines, toutes deux très diversifiées. L'accessibilité ne se mesure pas de la même façon selon les zones et les services. En zone rurale, on profite d'un déplacement (par exemple chez le médecin) pour effectuer d'autres démarches d'ordre administratif ou commercial. En zone urbaine, l'existence de transports cadencés n'implique pas le même besoin de regrouper les démarches.

Les manières de répondre aux besoins varient pour tenir compte de la diversité des situations : adaptation du réseau des bureaux de poste avec la création d'agences communales ou de relais poste dans les zones les moins denses, regroupements pédagogiques, offre de plusieurs services au sein des maisons de services publics ou de structures similaires ...

3. S'adressant à des populations diverses...

Les services s'adressent à des individus, mais aussi à des familles et des entreprises... ; ils visent la satisfaction de catégories sociales d'âge, de culture, de profession, de ressources différentes... qui ont des besoins souvent différents.

Par exemple, l'accessibilité s'apprécie différemment selon les usagers - pour certaines régions, le vieillissement de la population entraîne des problèmes de mobilité et d'accessibilité aux services qui peuvent devenir problématiques et qui se résolvent dans certains cas par le recours aux transports à la demande.

Les modes de vie diffèrent également selon les professions, les lieux d'habitation, la structure familiale... et exigent une adaptation des conditions de fourniture des services : ainsi horaires, plages d'ouverture doivent s'adapter pour prendre en compte ces situations.

4. Rendue selon des statuts juridiques différents

Comme le souligne Pierre Mirabaud, « *le service public n'est pas un bâtiment avec en son sein des agents de la République. C'est le service rendu au malade s'il est à l'hôpital, c'est le service de l'éducation dû à des enfants...* » et cela quel que soit le statut des établissements et des agents qui y travaillent.

L'école privée conventionnée est investie de la même mission que l'école publique et toutes deux assurent un service au public. En matière de santé, il y a aujourd'hui une véritable complémentarité entre hôpitaux privés et publics.

De même, l'ouverture à la concurrence des grands services en réseau ne signifie pas qu'ils soient dispensés de toute obligation de service public. Mais ils y répondent dans un autre contexte, avec une autre organisation et d'autres moyens.

Le caractère évolutif des besoins, la variété des publics et des espaces concernés nécessitent une application réelle du principe d'adaptabilité ou de mutabilité afin d'apporter une réponse adaptée, dans le temps et selon les territoires.

B - UNE NOTION QUI DOIT ÊTRE PRÉCISÉE : VERS UN SERVICE RÉNOVÉ

1. Orientations principales pour une définition

- a) La confusion à la base du concept français de service public doit être levée

Ce concept qui, comme il a été indiqué précédemment, s'est longtemps résumé à l'identification du service public au secteur public et à la présence de personnels de statut public, doit évoluer pour désormais tenir compte des mutations économiques, sociales, technologiques, institutionnelles et culturelles.

De même, l'image dépréciée de services lorsqu'ils sont marchands, noble lorsqu'ils sont publics, si tant est qu'elle ait eu quelques fondements dans le passé, ne correspond à aucune réalité.

- b) L'établissement des services ne doit pas être pensé en fonction d'un cadre juridique prédéfini

Il doit aussi s'inscrire dans un cadre mouvant compte tenu :

- des positions pas toujours concordantes de la doctrine et de la jurisprudence française ;
- de l'état actuel de la réglementation européenne qui aborde les services d'intérêt général comme des dérogations par rapport à la liberté de circulation des personnes, des biens et des services.

Il doit surtout s'appuyer sur des considérations d'intérêt général et plus directement sur les besoins réels des populations et des territoires sans se crisper sur l'offre.

Il s'agit bien de passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle axée sur le service rendu, assez générale en Europe et qui prédomine dans la construction par l'Union européenne de sa doctrine en matière de services d'intérêt général.

Il convient également de décloisonner les services pour imaginer des formes de polyvalence que nous commençons à voir en France mais qui sont des pratiques plus fréquentes chez nos voisins européens. Ainsi, la poste suisse assure en montagne le transport autant du courrier que des personnes.

c) Les services au public sont un facteur majeur de cohésion territoriale et sociale

Ils constituent des éléments à part entière d'une politique qui doit prendre en compte le long terme notamment en matière d'investissements pour étayer le développement économique territorial. Ces investissements, s'ils peuvent contribuer à accroître la dette publique et à ce titre la transférer sur une autre génération, lui transfèrent en même temps une créance.

Le vrai fardeau pour les générations futures ne serait-il pas la réduction des actions en faveur des services d'intérêt général (équipements de communication, formation, santé, logement social...) qui résulterait d'une politique budgétaire visant l'équilibre à tout prix ?

Dès lors procéder à une analyse coûts/avantages de la mise en œuvre des services d'intérêt général est indispensable.

2. Les services au public : du service public au service d'intérêt général

a) La nécessité d'une vision globale des services

Y parvenir requiert une approche globale des services à la population et aux territoires mais aussi des choix d'ordre politique.

Comme le soulignait Alain Rousset, la distinction entre services publics et services au public ne correspond pas à une réalité pratique. Les deux notions sont liées et les services qu'elles recouvrent ensemble sont essentiels pour l'aménagement du territoire. L'efficacité des uns conditionne celle des autres, à un moment où il devient nécessaire d'optimiser les services publics.

Cette approche globale apparaît aujourd'hui dans toutes les demandes d'analyse des besoins (priorités en matière de services dans les chartes de pays ; expérimentations sur les services publics, en fait recensement de tous les besoins en services...).

En outre, beaucoup de responsables locaux se préoccupent des services aux entreprises, dont certains d'ailleurs sont mixtes et concernent aussi la population.

b) Une tentative de définition des services au public

Dans ces conditions et compte tenu des orientations principales précitées, il apparaît que la notion de services au public regroupe l'ensemble des services d'intérêt général, publics et privés, répondant aux besoins des populations et des entreprises et indispensables à la vie des territoires.

Dans les services au public pourraient être distingués :

- Les services publics, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique et qui réclament une prise en charge (directe ou indirecte) par la collectivité ; ils devraient eux-mêmes être classés en :
 - services publics non marchands, exclus du marché intérieur et des mandats de négociation de l'Organisation mondiale du commerce (services régaliens, éducation, santé publique, protection sociale...);
 - services publics marchands, notamment services en réseau (énergie, transports, télécommunications, poste...) dont l'exploitation est ouverte à la concurrence.
- Les services privés, associatifs ou à but lucratif, considérés comme de première nécessité sur un territoire :
 - ces services ne sont pas encadrés par la puissance publique ou le sont à degrés divers (réglementation, conventions, modes de financement...);
 - il s'agit des activités artisanales et commerciales de proximité, des activités de certaines coopératives, des transports de personnes handicapées, des transports à la demande, des services aux familles, aux personnes âgées, des services rendus par les professionnels de santé libéraux...

La ligne de partage entre les différentes catégories - et le champ des services qu'elles recouvrent - ne doit pas être considérée comme immuable. Elle dépend de la rencontre entre les besoins exprimés et les choix politiques faits à un moment donné. La puissance publique peut réduire ou étendre son champ d'intervention (par exemple dans le domaine social). De nouveaux services publics peuvent être ouverts à la concurrence en fonction des évolutions de la législation européenne.

La distinction entre services publics non marchands et services publics marchands permettrait notamment d'aboutir à une définition plus claire du champ du service public. Mais elle requiert la recherche, dans la durée, de la meilleure complémentarité entre ouverture des services publics au marché et obligation de service public.

c) Services publics marchands et nécessité de définir les obligations de service public

La France est le pays le plus avancé en matière de délégation de service public ; par exemple dans le transport public, presque toutes les villes ont délégué la gestion de leurs transports collectifs urbains.

Mais la France est aussi le pays le plus en retard dans la définition des obligations de service public. Ainsi pour La Poste, c'est l'histoire qui a construit ses obligations de service public, qui ne sont formalisées par aucun texte, si ce n'est l'obligation d'apporter le courrier 6 jours sur 7 à tous les Français. Alors

que tous les pays d'Europe ont depuis longtemps défini ce qu'était l'obligation de présence postale, la France commence à s'y intéresser.

« On peut les appeler « obligations », « missions », « contraintes », « exigences », en tout état de cause il est tout à fait essentiel de bien les définir car elles sont au cœur même du service public »⁹⁵.

Un service public est un ensemble de missions dont la composante et les tarifs ne sont pas définis simplement par les règles du marché ou de la concurrence mais par une intervention publique. « Public » ne veut pas forcément dire l'Etat mais désigne un niveau de collectivité publique. Des régions et des départements, voire des collectivités locales, peuvent « intervenir ». En tout état de cause, c'est une collectivité publique d'un rang à définir, qui dit, au travers d'un cahier des charges et d'une fonction de maître d'ouvrage, ce qu'elle attend.

Cette collectivité définit en général le contour du service et des obligations qui s'y rapportent, c'est-à-dire l'extension, les formes de présence ou les formes d'accessibilité. Quand il s'agit de lignes de bus, par exemple, ce sera l'itinéraire des lignes ou le nombre de lignes et la fréquence, bref la qualité et une politique tarifaire.

A noter que lorsqu'une autorité organisatrice est défaillante, c'est l'opérateur lui-même qui fixe les objectifs à atteindre - en fonction de ses propres contraintes et de la vision qu'il a du service. Claude Martinand⁹⁶ a souligné les conséquences d'une telle inversion des rôles et évoqué notamment la mauvaise desserte des zones excentrées ou l'abandon de liaisons transversales par la SNCF parce que l'Etat n'a pas suffisamment exercé ses responsabilités d'autorité organisatrice.

Aujourd'hui dans le contexte d'ouverture à la concurrence d'un nombre croissant de services publics marchands, la définition des missions de service public est indispensable car c'est à partir d'elle que vont être organisés les services. L'organisation se réfère à la fois à la nature de ces exigences de service public, à l'évaluation de leur coût et à leurs modalités de financement.

Une fois cet acte accompli, il est possible de déterminer qui va réaliser et mettre en œuvre ce service public tel qu'il a été défini. Les solutions sont très ouvertes et vont des modèles traditionnels d'entreprises contrôlées par tout l'éventail des collectivités nationale et territoriales, à des formules mixtes, comme les sociétés d'économie mixte, ou des formules de délégation de service public.

Il s'agit là de véritables choix d'ordre politique.

A ce titre, l'arbitrage entre les activités relevant du marché et les actions de cohésion territoriale (aménagement du territoire) incombe aux pouvoirs publics et concerne en particulier l'ensemble des SIEG ou industries de réseau (transport, services postaux, énergie et communications...).

⁹⁵ Jean-Paul Bailly, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 15 juin 2005.

⁹⁶ Claude Martinand, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 19 octobre 2005.

Pour aboutir à la meilleure cohésion économique et territoriale, cet arbitrage suppose, de la part des pouvoirs publics nationaux et européens, un certain nombre de choix en matière de :

- séparation des activités de réseaux et des activités de services ;
- mutualisation des équipements ;
- maîtrise de la cohérence des réseaux aux niveaux national et régional ;
- contenu du principe d'adaptabilité ;
- régulation, évaluation et contrôle des SIEG ;

afin de permettre *in fine*, une ouverture à la concurrence des activités de services sur les réseaux.

Pour préparer ces choix, un état des lieux partagé et une évaluation des résultats sur les SIG déjà ouverts à la concurrence en Europe s'impose.

II - DES BESOINS EN SERVICES AU PUBLIC A MIEUX CERNER

A - ETABLIR UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

L'appréhension des besoins et le respect de l'intérêt général doivent résulter d'un processus de construction partagée entre les différents acteurs.

« L'Etat doit accepter le fait qu'il ne peut plus, aujourd'hui, prétendre définir à lui seul l'intérêt général. Il en reste le garant ultime. Dans la même logique, les organisations syndicales doivent prendre en compte le fait qu'elles ne sont pas les seuls acteurs intéressés à l'organisation des services publics. Si elles restent évidemment un interlocuteur essentiel et incontournable, les associations de consommateurs, d'usagers ou de parents d'élèves ont également leur mot à dire. Cette exigence de concertation s'impose aussi aux élus, qui ne peuvent plus décider seuls, au motif qu'ils sont élus au suffrage universel »⁹⁷.

1. Une approche locale

Au niveau local, les services préfectoraux ont un rôle essentiel à jouer parce qu'ils sont au croisement des réflexions de l'Etat sur la modernisation de ses services et des demandes adaptées aux territoires concernés, telles qu'elles sont exprimées par les élus et les usagers.

Une circulaire du ministre de l'aménagement du territoire en date du 2 août 2005 invite les préfets à évaluer les besoins des populations en services et à définir des stratégies d'actions concrètes. *« L'écoute des besoins et la réponse par une approche coordonnée et prospective du territoire est la seule méthode qui permette de lever les inquiétudes sans pour autant céder à l'immobilisme ».*

⁹⁷ Jean Kaspar, président de France Qualité Publique, Compte rendu de réunion du 9 novembre 2004 sur le rôle et les attentes des usagers des services publics, Club Penser et Agir, 2005.

Il leur est demandé de procéder à la concertation la plus large et de s'appuyer sur des études chiffrées⁹⁸. Le travail d'analyse de la demande conduit par les préfets sera complété au niveau national par la DATAR.

Selon la circulaire, il s'agira de déterminer des solutions innovantes fondées sur des approches transversales incluant tous les domaines d'attente des usagers (service public mais aussi services au public, services à la personne et services de proximité) ; les logiques de polyvalence et de mutualisation des services devront être favorisées ; les personnes privées, notamment les commerces de proximité, devront trouver leur place dans ces propositions de réorganisation.

Toujours selon cette circulaire, la mise en œuvre de ces solutions devra être envisagée dans le cadre de la recherche d'une plus grande performance pour dégager par une gestion rationnelle les marges de manœuvre nécessaires aux évolutions.

2. Une approche nationale

Dans un souci de cohérence et pour évaluer les réajustements nécessaires dans l'offre territoriale, l'approche de terrain doit être complétée par les études faites au niveau national : par les opérateurs, les ministères, les organismes chargés de l'aménagement du territoire. Ainsi la DATAR a effectué de nombreuses enquêtes comme celle qu'elle a récemment confiée à CSA⁹⁹. Elle met actuellement en place un groupe de réflexion sur les services publics à l'horizon de 20 ans.

A cet égard, il est regrettable de ne pas pouvoir s'appuyer sur l'INSEE. L'inventaire communal qui faisait régulièrement le bilan des services et des activités de proximité dans les communes et qui a été utilisé pour l'élaboration des chartes de pays, a été abandonné. Le dernier remonte à 1998 et il semble qu'il ne sera plus renouvelé.

A noter cependant que l'INSEE va mettre en place une base de données, intitulée « *base permanente des équipements* » - BPE - dont l'objectif sera de disposer d'un outil statistique offrant une synthèse des équipements disponibles dans une commune, voire sur une zone plus restreinte. Cette base sera alimentée à partir de sources d'origine exclusivement administrative et ne pourra remplacer en totalité les anciens inventaires communaux.

⁹⁸ Ce travail avait été demandé par une circulaire du 23 janvier 2005 aux préfets des départements où étaient conduites des expériences pilotes.

⁹⁹ Enquête réalisée par téléphone par CSA pour la DATAR du 26 au 29 août 2005 auprès d'un échantillon représentatif de 805 personnes vivant dans un espace à dominante rurale et dans les communes de moins de 2000 habitants.

En particulier, elle ne contiendra pas d'information recueillie sur le terrain portant sur les services de substitution existant près du domicile des personnes sans qu'un équipement leur soit dédié (marchés...) et les habitudes de déplacement des habitants d'une commune non équipée pour trouver les services dont ils ont besoin. Le Conseil national de l'information statistique, se félicitant de l'avancement du projet qui doit aboutir en 2006, a demandé qu'une proposition d'un dispositif d'observation complémentaire soit élaborée.

3. L'implication des usagers

La détermination des besoins ne peut se réaliser sans une concertation avec les représentants des usagers et les organisations représentatives de la société civile.

Par exemple, la concertation organisée à l'occasion de l'élaboration des chartes de pays entre élus et habitants pour définir les besoins a permis de bâtir un projet de services au plus près des attentes exprimées par la population. Elle a été un moyen de construire une vision prospective de ce que seront les services de demain, dans le cadre de la démocratie participative.

A noter que la loi sur le développement des territoires ruraux souligne le rôle des associations dans le développement rural et l'analyse des besoins en matière de services publics.

B - PRIVILÉGIER L'APPROCHE PAR LA DEMANDE

Il importe de ne pas se limiter à la seule approche par l'offre, qui tout en étant légitime de la part d'un opérateur (ou d'une administration), risque de figer les situations. Il convient simultanément de faire émerger une approche par la demande.

1. Une approche des besoins globale et non sectorisée

Bien que les besoins soient différents selon les usagers, il convient de mener une réflexion globale et coordonnée de l'offre de services et non pas raisonner service par service. Cette segmentation des services rendrait l'offre peu lisible et incohérente pour l'utilisateur qui en percevrait plus les défauts que les progrès. Elle donnerait l'impression d'un manque d'unité dans l'intervention publique.

Selon Pierre Mirabaud, « *les besoins des usagers doivent être appréhendés comme un tout, comme un ensemble cohérent de services accessibles à des conditions de distance, de temps et de coût ; il ne faut pas segmenter l'approche des services publics* ».

A cette fin et comme l'a suggéré Chantal Jourdan, préfète de l'Aveyron, les besoins devraient être estimés, présentés et analysés, par « *strates* » c'est-à-dire par grandes fonctions : par exemple, tout ce qui a trait à la sécurité, tout ce qui a trait à l'éducation...

2. Un diagnostic objectif

L'analyse des besoins réels des populations implique d'établir un diagnostic le plus objectif possible. La méthode d'évaluation des besoins - selon qu'il s'agit d'une enquête écrite ou orale, selon le type de questionnaire - peut influencer les résultats. Parfois, certains services, dès lors qu'ils fonctionnent normalement, ne sont pas cités par les populations lorsqu'on les questionne sur les services publics.

C'est ainsi que, « d'après un sondage récent, 20 % seulement des personnes interrogées considéraient que l'école était un service public. Un questionnaire fait en interactivité n'aurait pas donné les mêmes résultats »¹⁰⁰. D'ailleurs, l'enquête de la DATAR¹⁰¹ révèle que « c'est en fait l'école qui apparaît de loin comme le service qu'il faut à tout prix maintenir tant elle est perçue comme l'âme d'une collectivité et le symbole de son dynamisme ».

De même, La Poste¹⁰², principale illustration des services publics auprès des ruraux, arrive largement en tête des services d'intérêt général spontanément cités parmi ceux que l'on souhaite voir maintenus ou créés à proximité de sa commune. Cependant, cette exigence de proximité est relativisée dès lors que d'autres services d'intérêt général sont évoqués comme devant être impérativement accessibles. La Poste est alors toujours citée, mais se fonde dans une liste de besoins et n'apparaît plus comme une priorité.

En outre, les données chiffrées et leur interprétation peuvent être contradictoires. Ainsi, Claude Martinand soulignait, en ce qui concerne les transports urbains¹⁰³, le fossé entre « l'idée que se font les élus de l'opinion de leurs administrés (...) et la propre opinion de ses administrés ». Il ajoutait « A défaut de véritables audits à conduire secteur par secteur et ville par ville, il est difficile de distinguer des insuffisances réelles des insuffisances supposées et utilisées dans le débat, souvent polémique, qui prévaut aujourd'hui ».

3. Une approche tenant compte de la diversité des territoires

Une approche par la demande permet de mieux cerner les besoins spécifiques ou nouveaux qui apparaissent et d'éviter des oublis. En sériant les demandes, territoire par territoire, on s'aperçoit en effet qu'un certain nombre de besoins émergent. Il peut s'agir des structures d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires ruraux en développement.

En zone urbaine, il peut s'agir de faire face à la demande de tranquillité et de sécurité. A cette fin, dans le quartier de la Duchère à Lyon, l'association Lyon tranquillité médiation a vu le jour. L'objectif était de « faire régner par de la présence un peu plus de tranquillité et de faire accepter les règlements des

¹⁰⁰ Pierre Mirabaud, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 30 mars 2005.

¹⁰¹ Enquête DATAR précitée.

¹⁰² Enquête DATAR précitée.

¹⁰³ Claude Martinand, « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », Conseil économique et social, Paris, 24 avril 2001.

baillieurs sociaux ou des transporteurs publics »¹⁰⁴. Or, les horaires et la qualification des trois cents travailleurs sociaux de la Duchère ne correspondaient pas à cette demande. Pour pallier cette carence, une vingtaine de personnes a été engagée pour être présente de 17 à 23 heures dans les espaces publics autour des HLM (halls d'immeubles, gares, autobus, coursives...). « *En outre, cela suppose une meilleure coordination, un travail de terrain et non plus en guichets* »¹⁰⁵.

4. Une vision prospective

Les évolutions démographiques doivent être prises en compte. De très nombreux départements sont en train de retrouver une certaine croissance démographique (tous les départements côtiers ou situés au sud de la Loire) et de nombreux villages un regain d'activités soit du fait d'un retour progressif des gens des villes vers la campagne, soit d'européens qui s'installent en France.

Comme l'a souligné Jean François-Poncet¹⁰⁶, « *l'un des atouts de la France est... d'avoir un espace qui est probablement le plus attractif du monde... c'est parce qu'il est beau et ne coûte pas cher que les étrangers s'installent en masse dans le Sud-Ouest... ce sont les Anglais et... ils nous envoient un message « vous n'avez pas saisi l'intérêt de ce que vous avez »*. Ces évolutions, si elles se poursuivent, nécessiteront une nouvelle offre territoriale de services.

La société elle aussi évolue. Aujourd'hui les Français souhaitent des services différents de ceux qui existaient il y a trente, quarante ou cinquante ans. A moyen et à long terme, ce sont encore des besoins nouveaux qu'il faudra satisfaire.

Les besoins du passé rencontrent les besoins de l'avenir. « *Il y a deux services publics, celui du passé et celui de l'avenir, il ne faut pas les opposer mais on ne peut pas tous les garder dans l'avenir* »¹⁰⁷. Cette rencontre impose des choix de la part de la collectivité pour garantir aux populations des services efficaces et adaptables.

5. Une approche de la demande combinée avec l'offre

Même si l'approche par la demande est essentielle, l'approche par l'offre ne doit pas pour autant être négligée. Les responsables locaux accordent *a priori* un intérêt plus marqué pour l'offre de services que pour la demande. A leurs yeux, les services publics et les services au public participent à l'attractivité et à la vitalité d'un territoire.

¹⁰⁴ Thierry Kaepelin, préfet de région honoraire, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire le mercredi 7 septembre 2005.

¹⁰⁵ Thierry Kaepelin, *Ibid.*

¹⁰⁶ Jean François-Poncet, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 1^{er} juin 2005.

¹⁰⁷ François Patriat, ancien ministre, président du conseil régional de Bourgogne, II^{ème} Convention nationale des Conseils économiques et sociaux, 28 septembre 2005.

Mais l'offre est aussi structurante en matière de développement social. Si certains services ne sont pas rendus sur le territoire, une partie des populations concernées n'aura peut-être jamais l'idée de les utiliser alors qu'ils peuvent être des facteurs d'épanouissement individuel et collectif.

« *Les territoires constituent le deuxième axe d'entrée de cette problématique des services publics* »¹⁰⁸. Des questions se posent en effet autour de la gouvernance de l'offre de services : comment assurer la cohérence globale de l'offre ? comment faire en sorte que les différents acteurs aient une vision la plus large possible des besoins des populations ?

C'est en combinant les deux approches, par la demande et par l'offre, qu'il sera possible à la fois de tenir compte de la diversité des attentes et d'organiser une offre efficace et cohérente. En partant de la demande et de son évolution, il sera possible de faire aussi évoluer l'offre.

Dans son avis sur « *Le temps des villes* », le Conseil économique et social préconisait déjà « *une construction mutuelle de l'offre et de la demande, en particulier dans le domaine des équipements et des services* ».

Il souhaitait « *qu'une culture rénovée d'un service public de proximité apporte une contribution décisive sur ce plan, en expérimentant et en diffusant des démarches innovantes et en organisant la coopération de tous les acteurs* »¹⁰⁹.

III - QUELS MOYENS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ

A - CONDITIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES SERVICES AU PUBLIC

1. Cohérence de l'offre

Une condition essentielle de l'efficacité est sans doute la cohérence de la fourniture de l'ensemble des services, incluant la meilleure coordination entre et avec les services publics non marchands, sur les territoires.

Selon Pierre Mirabaud, « *le cadre départemental semble être le bon niveau des débats dans lesquels l'intercommunalité et les pays pourraient s'inscrire* ».

La vocation des pays dans l'organisation des services à la population a été affirmée d'abord par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, puis par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, et enfin par la loi urbanisme et habitat qui rappelle que « *l'Etat et les collectivités territoriales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics* ».

Les intercommunalités ont souvent permis de mettre en place des services que les communes ne pouvaient assurer seules. C'est principalement sur la carte de ces intercommunalités que le réseau des trésoreries se restructure actuellement.

¹⁰⁸ Pierre Mirabaud, Audition, 30 mars 2005.

¹⁰⁹ Conseil économique et social, « *Le temps des villes* », avis du 27 mars 2002.

Quant au département, rappelons l'évolution du rôle qui a été donné aux préfets en la matière par la loi sur le développement des territoires ruraux. L'article 106 prévoit en effet que « *sans préjudice de l'autonomie de gestion propre à chaque établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public, le représentant de l'Etat dans le département en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, propose et, sous réserve de leur accord, initie toute action visant à garantir que l'offre d'accès aux services publics est adaptée aux caractéristiques des territoires, concourt à leur attractivité et au maintien de leurs équilibres* »¹¹⁰.

Le préfet doit ainsi être informé et à son tour transmettre aux élus concernés (président du conseil général, du conseil régional et de l'association des maires du département) les informations portant sur les perspectives d'évolution de l'organisation des services publics et les projets de réorganisation. Dans cette optique, il a la possibilité de mener une concertation locale - qui ne pourra excéder un délai de trois mois - avec les différents partenaires des projets de réorganisation, notamment au sein des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics.

Le délégué à l'aménagement du territoire a écarté l'idée d'un schéma départemental, jugé « *trop contraignant* ». Cependant, en raison de leur rôle structurant en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les services doivent être pris en compte dans les documents de prospective, de planification et d'urbanisme réglementaire élaborés : schéma régional de développement économique (SRDE), schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), schéma de cohérence territoriale (SCOT) et plan local d'urbanisme (PLU).

Alain Rousset insiste d'ailleurs sur l'importance des schémas d'aménagement et de développement du territoire et indique : « *La réflexion sur l'avenir des services publics est au centre du débat sur l'aménagement des territoires. Cela implique que nous réfléchissions aux outils, aux leviers d'action que les collectivités territoriales, et en particulier les régions, doivent actionner pour avoir une influence immédiate* ».

A titre d'exemple, en matière de transports de voyageurs, compte tenu des compétences respectives des régions en matière de TER, des départements en matière de transports routiers ou des agglomérations en matière de transports collectifs urbains, une mise en cohérence régionale de toutes les autorités organisatrices favoriserait l'intermodalité donc la fourniture efficace des services.

2. Respect dynamique des principes fondateurs

La deuxième condition est le respect dynamique des principes fondateurs des services publics : continuité, égalité et adaptabilité.

Le principe de continuité impose un fonctionnement régulier des services, celui d'égalité implique de faire jouer la solidarité, notamment au travers de la péréquation tarifaire. Le principe d'adaptabilité vise non seulement la prise en

¹¹⁰ Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 106.

compte des progrès techniques ou des besoins sociaux, mais aussi l'adaptabilité aux évolutions territoriales et démographiques ainsi qu'aux besoins spécifiques des territoires.

De ce fait, certains territoires pourraient requérir des traitements « *inégaux* » compte tenu de leur handicap, mais « *égaux* » donc équitables du point de vue de l'intérêt général.

Dans le même souci d'adaptabilité, il conviendrait d'intégrer des critères qui prennent une importance de plus en plus grande comme l'aménagement du territoire et l'environnement.

Claude Martinand¹¹¹ a souligné qu'à un certain niveau de coût, la desserte de territoires peu denses est assurée, aussi bien et même mieux, par des taxis plutôt que par des trains¹¹². De même, l'interdiction de faire circuler des cars sur les autoroutes pourrait être levée pour adapter les services de transport là où le transport ferroviaire est trop cher et inadapté.

En tout état de cause, comme le souligne Claude Martinand, le principe d'adaptabilité est trop souvent oublié et le maintien à tout prix du *statu quo* lui est contraire. Pourquoi exiger des services de l'Etat un maintien intangible partout en prenant comme prétexte les difficultés à se déplacer, alors que l'on accepte d'aller une fois par semaine au centre commercial et sans problème de transport ? « *En figeant les situations, on empêche la recherche de solutions innovantes, souvent meilleures pour l'usager...* ».

Ainsi l'adaptabilité s'entend également de la combinaison optimale pour la mise en œuvre commune de services au public chaque fois qu'elle est possible.

3. Recherche du moyen le plus efficace pour fournir le service

Il s'agit d'éviter des doublons entre les divers niveaux d'administration et tenir compte de l'interaction entre les services et les acteurs pour favoriser le plus possible :

- la coopération entre opérateurs (même si certains ont encore un monopole pour certains services, par exemple, Réseau de transport d'électricité (RTE) pourrait être davantage utilisé là où c'est nécessaire et possible pour les réseaux à haut débit) ;
- le partenariat public/privé : la loi sur le développement des territoires ruraux a entériné le principe du partenariat public-privé pour l'installation ou le maintien de services au public.

Un bon exemple est celui de La Poste, qui voulant maintenir la présence postale sur tout le territoire s'appuie sur trois moyens : les bureaux de poste classiques, les agences postales et les relais postes confiés par contrats de mandat à des commerçants, artisans ou débitants de boisson. Le relais poste permet le

¹¹¹ Claude Martinand, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 19 octobre 2005.

¹¹² De nombreuses conventions ont déjà été passées entre les taxis et les autorités organisatrices de transport, rapport du Groupement des autorités responsables de transports publics (GART), 2005.

maintien concomitant et parfois le développement de deux services, l'un privé et l'autre public qui sans cela auraient peut-être disparu tous les deux.

D'une façon générale, il convient à partir de la réalité de chaque territoire, de créer les conditions de la concertation pour la mise en place de projets innovants en associant dans un partenariat constructif les savoir-faire de tous les acteurs : élus, représentants des institutions publiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations et des services de l'Etat.

4. Recherche du meilleur coût pour la collectivité

Qu'ils soient publics ou non, les services ont un coût, payé par l'utilisateur, le contribuable ou par les deux. L'important est de savoir comment rendre le service au meilleur coût sans qu'il y ait un surcoût anormal tout en sachant qu'un certain nombre de services doit de toute façon être rendu quel que soit son coût et cela tant en milieu rural qu'en zone urbaine.

Par exemple, « *un instituteur qui est devant douze enfants, coûte un peu plus cher qu'un instituteur qui est devant vingt élèves. Pour autant les enfants ont tous droit à l'éducation. Il faut accepter ce surcoût immédiat en termes de personnel par enfant, mais qui n'est pas un surcoût lorsque l'on considère le résultat final du service d'éducation rendu* ». ¹¹³

Autre exemple, le médecin. A brève échéance, certains départements ou certains cantons risquent de se retrouver sans médecin. Or ce service devant être rendu, il faut, par des initiatives appropriées, encourager les médecins à venir dans ces territoires. Ainsi, la loi sur les territoires ruraux a étendu les exonérations fiscales en faveur des professionnels libéraux et prévu la possibilité pour les collectivités de financer l'installation de médecins dans les zones de faible densité médicale.

Dans son avis de 2004, le Conseil économique et social soulignait la nécessité de mettre à disposition des professionnels de santé des moyens de soutien : « *aide à l'installation, secrétariat, aide à l'emploi pour le conjoint, instauration de mesures d'incitations financières variables selon les zones géographiques, mesures fiscales* ».

Le Conseil économique et social ajoutait : « *En cas d'impossibilité de trouver des solutions faisant notamment appel à l'autorégulation des professionnels de santé, des mesures directives pourraient être envisagées à l'égard des professionnels de santé conventionnés. Une solution pourrait consister à demander à un jeune professionnel d'exercer d'abord dans des zones défavorisées au niveau de l'offre médicale au lieu de s'installer dans la zone de son choix dès la fin de ses études.... Les conditions d'installation des professionnels de santé libéraux devraient s'inscrire dans la négociation conventionnelle et prendre en compte la dimension géographique pour une meilleure répartition des professionnels de santé sur le territoire ...* » ¹¹⁴.

¹¹³ Pierre Mirabaud, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 30 mars 2005.

¹¹⁴ Michel Picard, « *Aménagement du territoire et établissements de santé* », Conseil économique et social, 26 mai 2004.

Aujourd'hui se développent la médecine de groupe, les cabinets pluridisciplinaires, le travail en réseau grâce aux TIC... Les médecins, aussi bien en milieu rural qu'en zone urbaine, prennent davantage conscience de leur responsabilité vis-à-vis des populations et des territoires. Cette évolution devrait être confortée par leurs organisations professionnelles.

5. Evaluation

Un dernier principe est celui de l'évaluation régulière des services publics, coûts et tarifs ou prix payés par les usagers ou clients, sous l'égide des autorités publiques en fonction des objectifs qu'elles avaient fixés.

Claude Martinand a donné l'exemple de la charte des services publics locaux selon laquelle des indicateurs de performances devaient être définis au niveau national. Tout en soulignant la difficulté de déterminer des indicateurs significatifs.

A noter également que le 13 octobre 2005, le ministre chargé de la réforme de l'Etat a lancé une demande d'audit systématique et continu dans différents ministères afin de déterminer les dysfonctionnements, améliorer le service rendu aux usagers et faire des gains de productivité.

B - UNE ARTICULATION EFFICIENTE ENTRE LA PRÉSENCE PHYSIQUE ET LES MODALITÉS D'ACCESSIBILITÉ

1. Privilégier l'accessibilité

Dans le contexte de mondialisation, le territoire est devenu un repère et la proximité un atout et une valeur d'avenir. C'est ainsi que les réseaux bancaires ou la grande distribution semblent parier à nouveau sur la proximité. Certains réseaux bancaires commencent à recréer des agences après avoir misé sur le tout électronique. La grande distribution développe les petits établissements en centre ville ou dans les bourgs importants. La notion même de proximité a évolué et c'est plutôt l'accessibilité qui est recherchée.

Il faut là encore dépasser un des arguments de ceux qui, au nom de l'égalité républicaine, exacerbent la crainte des citoyens en faisant valoir que la mise en concurrence risque de détacher le service public de la notion de proximité et donc du droit pour chaque citoyen, quel que soit son lieu de vie, de bénéficier des mêmes services.

Le coût du maintien de l'accessibilité aux services au public en termes d'horaires et de proximité physique devient un critère important pour les habitants des zones rurales : 39 % seulement privilégient ce maintien même s'il entraîne une augmentation des impôts ; 55 % des sondés préfèrent des services moins accessibles, pour ne pas augmenter les impôts¹¹⁵.

¹¹⁵ Enquête DATAR précitée, août 2005.

Aujourd'hui, du fait de la qualité des routes et des télécommunications, le temps d'accès au service est plus court, il peut être mieux choisi entre le « *près* » et le « *proche* ». Internet, en permettant d'éviter les déplacements, réinvente le « *proche* » (exemple : réseau de médecins de campagne reliés par TIC à un hôpital de capitale régionale, Toulouse) alors que le « *près* » se traduit par la disponibilité physique, c'est-à-dire la rencontre (en lieu et en temps) entre l'utilisateur ou le client et son interlocuteur.

A défaut d'évolution, les premiers prisonniers de la proximité sont les plus pauvres qui n'ont pas les moyens d'accéder à un service de qualité plus éloigné.

Au total, les choix ne reposent ni sur le *statu quo* ou un repli national pour les services publics, ni sur une ouverture intégrale au marché mais bien sur une solution intermédiaire fondée sur l'observation globale des besoins actuels et futurs des populations et des territoires en vue d'une fourniture de services de qualité.

2. Viser la qualité

Dans une perspective de modernisation, « *l'approche qualité constitue un fantastique levier de progrès* »¹¹⁶. L'objectif général de qualité recouvre plusieurs critères cités en priorité par les usagers : il s'agit avant tout d'un bon accueil, d'un accès rapide à l'information, de la facilité d'accès, de la capacité d'écoute des agents et d'une réponse adaptée aux besoins des différentes populations (en particulier des populations les plus fragiles).

Selon l'enquête réalisée en août 2005 par la DATAR¹¹⁷, en milieu rural, la proximité des services au public n'est plus le principal critère retenu par les habitants qui privilégient la qualité de l'accueil (47 %), la compétence du personnel (41 %) et la rapidité de réponse à leurs demandes (29 %).

Selon Yves Cannac, une des conditions de la mise en œuvre d'une « *démarche qualité* » dans les services publics est « *l'intégration étroite de la qualité dans toute l'action administrative : la qualité ne doit surtout pas être un programme supplémentaire, venant s'ajouter à tant d'autres, mais bien une manière différente d'agir* »¹¹⁸.

C - UNE ORGANISATION AMÉLIORÉE

Une meilleure organisation territoriale des services au public pourrait s'inspirer de l'observation des innovations performantes à l'étranger et d'un examen des diverses expérimentations réalisées sur notre territoire. A tout le moins, elle doit reposer sur la mise en place de systèmes souples en s'appuyant sur les usagers et les personnels.

¹¹⁶ Club Penser et Agir, janvier 2005.

¹¹⁷ Enquête DATAR précitée, août 2005.

¹¹⁸ Club Penser et Agir, compte rendu précité.

1. Mettre en place des systèmes souples

Il convient de généraliser l'application de dispositifs adaptés aux particularités locales et suffisamment évolutifs pour s'ajuster en permanence aux besoins. La souplesse doit être garantie dans deux domaines : l'offre et l'organisation.

a) S'agissant de l'offre

Il importe de ne pas figer les situations. Il doit ainsi être possible d'annuler un service rendu si le public l'estime inutile. Dans le cas du point public de Belvès par exemple, si une des permanences n'est pas utile à un moment donné, elle peut être suspendue en faveur d'une autre. De la même manière, elle pourra être rétablie si le besoin s'en fait sentir. Cette souplesse vise à répondre efficacement à la demande en fonction du moment.

Une organisation souple signifie également l'encouragement à toutes les initiatives locales. Comme le dit Alain Rousset, *« l'Etat se désengage de nombreux services publics dans un souci de rationalisation des finances publiques. Mais il continue de doubler les compétences transférées aux collectivités. Le prix que paie l'Etat pour maintenir sa présence tous azimuts ... se traduit par une absence de moyens là où la crise de l'action publique de l'Etat dans les territoires est la plus forte : santé, éducation, sécurité, justice sans parler de la fermeture de certains services publics. L'Etat doit faire sa révolution culturelle pour se recentrer sur ses missions régaliennes et renouveler ses méthodes d'organisation... »*.

Et d'ajouter : *« La décentralisation ne produit plus le dynamisme attendu pour nos concitoyens, ni l'égalité et fait perdre du temps et de l'argent à tous ceux qui ont besoin de services publics et de services au public ... Les collectivités territoriales ne doivent pas être considérées comme les suppléants de l'absence de moyens de l'Etat »*¹¹⁹. Elles doivent aussi prendre toute leur place dans le mouvement de réformes, tout comme le mouvement associatif, souvent pionnier dans la fourniture de services nouveaux qui sans lui n'auraient pas vu le jour.

b) En ce qui concerne l'organisation de l'offre

Il convient de généraliser la coopération entre les services, le partenariat entre les acteurs, voire la mutualisation des réseaux, qui permettent d'éviter des doublons et de réduire les coûts. Il peut s'agir :

- d'accélérer l'utilisation des télé-procédures ; nombre de formalités classiques peuvent déjà être effectuées sans que l'utilisateur ait à se déplacer ; ce qui suppose un équipement de tout le territoire en haut débit ;

¹¹⁹ Alain Rousset, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 27 avril 2005.

- de regrouper plusieurs services y compris privés dans un même lieu soit pour rendre un service soit pour orienter l'utilisateur vers le service compétent (maisons de services publics ou maisons de l'emploi) ; la loi sur le développement des territoires ruraux a donné à des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public la possibilité de participer à une maison de services publics ;
- de faire rendre des services publics par d'autres acteurs publics (la vente de billets SNCF par La Poste), ou par des acteurs privés (le service postal rendu par un commerçant dans un relais poste, point multi-service) ou faire rendre des services privés par des acteurs publics (portage de médicaments par les facteurs) ; depuis la loi sur le développement des territoires ruraux, les communes peuvent faire appel à des associations - et les aider - pour la fourniture de services en cas de carence de l'offre ;
- d'avoir des points d'entrée communs ; les sous-préfectures, les mairies... peuvent rendre certains services et fournir certaines prestations au-delà de leurs propres compétences légales ; le 20 octobre 2005 lors du congrès de l'ANEM, Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités locales, a proposé qu'en milieu rural, les mairies deviennent les « guichets uniques de la République ».

La mise en place de ces modalités de coopération doit avoir pour objectif d'ouvrir de nouvelles possibilités de services grâce aux économies réalisées.

Il s'agit de bénéficier d'un « *certain retour des économies ; les réorganisations de services publics aboutissent souvent à un certain nombre d'économies budgétaires, avec une meilleure organisation du service, une meilleure utilisation des agents ; l'administration qui effectue ces réorganisations doit y trouver quelques avantages financiers ; ces réorganisations doivent pouvoir fonctionner sur le mode gagnant / gagnant ; une partie des économies dégagées doit pouvoir servir à implanter différemment, avec des outils modernes et une mutualisation, les nouveaux services à rendre par l'administration qui s'est réorganisée* »¹²⁰. La difficulté principale de ré-affectation des sommes économisées réside dans les dispositifs de comptabilité publique.

Cette diversité de choix d'organisation rend plus aisée la prise en compte des particularités locales en permettant de s'adapter à différentes situations. Elle permet de simplifier les démarches des citoyens mais elle exige en contrepartie des moyens pour une plus grande professionnalisation du personnel facilitant la prise d'initiative et l'exercice de responsabilités.

¹²⁰ Pierre Mirabaud, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 30 mars 2005.

2. Impliquant usagers et personnels

a) Faire circuler l'information, expliquer et organiser la concertation

Les politiques publiques et les coûts publics doivent être connus. L'information doit circuler et être aussi claire et transparente que possible. Elle devient un devoir à l'égard de tous les citoyens. Thierry Kaepelin exprime cela en abordant le problème de la dette publique : « *Or, n'est-ce pas un devoir aujourd'hui de faire bien comprendre aux Français que lorsqu'on emprunte pour payer les fonctionnaires ou équilibrer les dépenses de santé, on admet qu'ils vivent aux crochets des générations futures, c'est-à-dire de leurs enfants ?* »¹²¹.

Le fonctionnement, le mode de financement, la politique tarifaire des services au public ainsi que toute réorganisation projetée doivent être expliquées pour une compréhension partagée voire une appropriation par tous. Les difficultés rencontrées dans la Creuse autour de la fermeture de cinq trésoreries ont certainement été amplifiées par l'absence d'une bonne concertation.

*« La réforme des services publics passe... par la prise en compte des attentes (des usagers) et par une vaste concertation avec tous les acteurs concernés... L'association étroite des usagers aux décisions touchant aux services publics n'est pas vraiment dans la culture française. Pour l'imposer, une véritable « révolution culturelle » est nécessaire »*¹²².

Thierry Kaepelin ajoutait : « *Il n'y aura pas de réelle et rapide modernisation sans la pleine adhésion et participation des agents des services publics et de leurs représentants à cette démarche* ».

A l'échelon des communes, le législateur a encouragé ou imposé la mise en place d'instances participatives : conseils de quartier, commission consultative des services publics locaux. « *En plus de ces instances prévues par la loi, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débats publics sont initiés par les élus locaux et suscitent souvent un intérêt de la part des habitants dès lors qu'ils sont considérés comme partie prenante dans les décisions qui vont être prises tant en termes de projets que de services rendus* »¹²³.

Il convient certes de faire preuve d'une certaine prudence car trop de consultations pourraient tuer la concertation. Comme l'a souligné Fabienne Keller, maire de Strasbourg, à l'occasion de la II^{ème} convention nationale des Conseils économiques et sociaux qui s'est tenue le 28 septembre 2005, la multiplicité des procédures obligatoires lors des opérations d'urbanisme peut entraîner des dérives avec des retards préjudiciables aux réalisations. Par exemple, un procès intenté par une minorité peut même bloquer pendant des années une opération à laquelle la majorité de la population est pourtant favorable.

¹²¹ Thierry Kaepelin, préfet de région honoraire, Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, 7 septembre 2005.

¹²² Jean Kaspar, Club Penser et Agir, Working paper n°4, janvier 2005.

¹²³ Pierre-Jean Rozet, « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* », Conseil économique et social, 22 juin 2005.

Mais l'information, l'explication et la concertation, à condition qu'elles soient de qualité et correctement conduites, constituent une étape indispensable à toute évolution. Les instances de la société civile, Conseil économique et social et conseils économiques et sociaux régionaux notamment, ont un rôle important à y jouer.

Il en est de même au niveau intercommunal avec les conseils de développement. L'intercommunalité est un échelon où les sujets concernent directement la vie des citoyens et des entreprises - questions de l'emploi, du logement, de l'aménagement urbain, des infrastructures, de l'eau - et où sont rendus nombre de services que les communes ne sont pas en mesure d'assurer. *« En consolidant le rôle consultatif des conseils de développement, ...c'est la logique de mobilisation des acteurs qui est confortée »*¹²⁴.

De plus, l'information circulera encore mieux grâce aux TIC. Ces technologies favoriseront non seulement la compréhension de nouveaux services au public mais aussi une meilleure utilisation de ces services. Encore faut-il que le citoyen ait les capacités de vérifier la fiabilité de l'information. L'apprentissage de ces technologies devra en outre comporter une dimension éthique qui ne pourra s'acquérir sans une formation intellectuelle et non moins citoyenne.

*« Développer un exercice actif de la citoyenneté suppose un renouvellement méthodologique, un patient travail d'apprentissage pour faire émerger l'intelligence collective, le recours aux expérimentations et la définition de critères d'évaluation des résultats. Les initiatives locales doivent être relayées par des politiques nationales, dont la pérennisation implique l'adhésion et le soutien des milieux économiques et sociaux »*¹²⁵.

b) Responsabiliser : former, associer et intéresser

*« L'administration suédoise est beaucoup plus appréciée par la population que l'administration française. Le retard français ne signifie pourtant pas que les agents des services publics se désintéressent des enjeux de qualité. Bien au contraire. En premier lieu parce que les agents au contact du public sont les premières victimes de la non-qualité »*¹²⁶. Le contrôleur SNCF est par exemple en première ligne face aux usagers en cas de perturbation du service ferroviaire.

La deuxième explication du « malaise » des fonctionnaires et agents publics, avancée par Jean-René Brunetière, ingénieur général des Ponts et Chaussées, est la suivante : *« les démarches administratives sont de plus en plus compliquées : l'agent doit assumer le rôle d'interface entre un usager perdu et la complexité d'un système qu'il a lui-même du mal à maîtriser »*.

Il s'agit donc de responsabiliser à la fois les agents qui rendent un service et les citoyens-usagers qui doivent prendre conscience de la difficulté de décision.

¹²⁴ Pierre-Jean Rozet, *Ibid.*

¹²⁵ Conseil économique et social, « *Le temps des villes* », avis du 27 mars 2002.

¹²⁶ Jean-René Brunetière, Compte rendu de la réunion du 9 novembre 2004 du Club Penser et Agir sur « *Le rôle et les attentes des usagers des services publics* ».

Cela peut passer par l'implication des usagers dans la gestion de certains services comme c'est le cas dans le secteur associatif pour les services d'aide à la personne. Cela passe aussi par la formation.

Comme le soulignait Claudette Brunet-Léchenault¹²⁷, « *les jeunes ne connaissent pratiquement rien du fonctionnement de la société... Il conviendrait dès l'école primaire de permettre aux enfants de faire l'apprentissage de l'exercice de la responsabilité, de la vie en collectivité avec ses règles de fonctionnement, les droits et les devoirs qu'elle implique... Outre une nécessaire instruction civique, les jeunes ont besoin d'une véritable instruction à la vie économique, sociale et citoyenne* ».

Cette appréciation sur la méconnaissance des institutions et services publics et le besoin de formation ne concerne d'ailleurs pas que les jeunes, mais l'ensemble de la population, toutes générations confondues.

L'apprentissage et la formation sont aussi indispensables pour comprendre les particularités locales et les intégrer dans la gestion des services. La formation est également un outil qui facilite la réactivité, la polyvalence et donc la capacité d'adaptation des acteurs aux évolutions.

Par ailleurs, il existe souvent un rapport de force déséquilibré entre les collectivités locales concédantes et les grands opérateurs. Sauf dans les grandes villes, les services municipaux manquent d'experts ayant la compétence nécessaire pour négocier ou traiter de questions devenues - notamment en raison de la décentralisation et de la libéralisation des grands réseaux - de plus en plus complexes et diversifiées.

Pour favoriser les échanges avec les différents opérateurs et les administrations, une formation des élus devrait être prévue. Elle devrait s'accompagner de la mise en place de services d'expertise et de conseil s'appuyant notamment sur les réseaux de collectivités (AMF, ADCF...). En tout état de cause, le développement de l'intercommunalité devrait conduire à un certain rééquilibrage des forces entre les cocontractants dans la mesure notamment où elle contribue à renforcer le poids des collectivités et où elle permet de bénéficier de personnels plus qualifiés.

Citant Bertrand Schwartz, Thierry Kaepelin a indiqué : « *Son idée, apparemment simple, mais qui était très intelligente, était que, pour qu'une formation soit efficace, il fallait qu'elle soit désirée et définie par les bénéficiaires eux-mêmes. Il fallait aussi qu'elle corresponde à un projet, un changement de poste, une évolution des tâches, une nouvelle qualification* ».

C'est non seulement par une gestion positive, c'est-à-dire en tenant compte le plus possible des compétences et des goûts personnels de chacun, mais encore par une meilleure adéquation entre diplômes, concours et emplois que les performances des personnels seront exploitées de manière optimale, ce qui, nécessairement, aura des impacts importants sur la qualité de l'organisation générale.

¹²⁷ Claudette Brunet-Léchenault, « *La décentralisation et le citoyen* », Conseil économique et social, 21 juin 2000.

La commune de La Cavalerie, cité templière en Aveyron, a ainsi proposé à ses quatre employés communaux chargés de la voirie - dont l'un était un ancien tailleur de pierre - de participer à la restauration de l'enceinte du rempart. L'objectif était de trouver une meilleure adéquation entre les compétences du personnel et leurs projets professionnels.

D'autres sont allés plus loin, comme le préfet Kaepelin qui dans ses fonctions de secrétaire général de la communauté urbaine de Lyon a mis en place un système qui, d'une part, associait les personnels à la recherche d'une meilleure qualité des services rendus, d'autre part, leur accordait une prime d'intéressement, identique quel que soit le grade.

C'est aussi le problème de la rémunération des agents publics qui doit être posé. Comme le souligne Nicolas Jacquet¹²⁸, *« au risque d'étonner, avouons-le, les fonctionnaires ne sont pas bien payés, et sont trop rarement payés en fonction de leurs compétences réelles, de leur capacité de travail ou de leur productivité. Pourquoi le salaire ne serait-il pas attribué en fonction d'un poste, plutôt qu'en fonction de l'ancienneté ? Ne serait-il pas logique qu'un enseignant en ZEP, quel que soit son âge, gagne 30 % de plus qu'un de ses collègues de centre-ville ? »*.

Cette gestion positive ne peut se faire que par le contact humain au travers d'une relation de confiance, *« il est équitable et salutaire d'associer par l'esprit et par le cœur aussi bien que les mains à ce qui est gestion, organisation et perfectionnement des entreprises, tous ceux qui y prodiguent leur peine »*¹²⁹.

*

* *

En conclusion

Les services au public, concept plus large que celui de service public *stricto sensu*, regroupent l'ensemble des services nécessaires à la vie de la population sur un territoire donné à un moment donné. Facteurs majeurs de cohésion sociale et d'aménagement du territoire, ces services requièrent l'implication de la collectivité au niveau de leur définition, de l'évaluation des besoins et du choix des moyens pour y répondre.

Leur évolution - et en conséquence leur avenir - pourrait se trouver dans la recherche du mode de prestation le plus efficace au coût le plus pertinent pour la collectivité... dans le respect dynamique des principes fondateurs du service public, en préservant en tout état de cause la maîtrise du système par les pouvoirs publics. Cette évolution vers les services au public, qui dans les faits traduit une réforme des services publics, ne se fera qu'avec l'adhésion des usagers et des personnels.

¹²⁸ Nicolas et Guéric Jacquet, *« La France qui gagne »*, Odile Jacob, 2005.

¹²⁹ Général de Gaulle devant l'Assemblée consultative, le 2 mars 1945.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, les multiples réalités de la notion de service public apparaissent ; elles sont fonction de l'époque, du pays, de la perception qu'en ont les usagers. En France, depuis 1946, la notion se fonde dans une doctrine qui identifie service public, monopole public, entreprise publique et agents publics. De leur côté, les pays européens, en mettant en place leurs services essentiels, ont adopté une approche différente, plus utilitariste. L'Union européenne quant à elle recourt à l'appellation de services d'intérêt général.

Aujourd'hui, alors que le ralentissement de la croissance réduit, toutes choses égales par ailleurs, les capacités financières de la collectivité, que ses ressources humaines se révèlent souvent inadaptées pour répondre à des citoyens de plus en plus exigeants et que l'Union européenne pousse à la modernisation de la gestion publique, le Conseil économique et social a estimé urgent de préciser cette notion floue, extensive et modulable et d'en suggérer les adaptations souhaitables.

Les nombreuses mutations qui touchent la société imposent de passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle axée sur le service rendu. Elles conduisent à adopter une notion plus large de services au public qui regroupe l'ensemble des services nécessaires à la vie des populations sur un territoire donné à un moment donné : services publics marchands et non marchands, qui supposent une intervention ou une maîtrise de la puissance publique - mais aussi services privés qui, relevant de la seule initiative privée, sont néanmoins considérés comme de première nécessité.

La définition d'un service rénové a paru d'autant plus indispensable que services publics et services au public constituent un facteur essentiel de l'attractivité et du développement de nos territoires, un noyau dur de la cohésion sociale et un élément structurant pour l'aménagement du territoire.

Le contexte actuel paraît favorable à une réforme.

L'Union européenne s'est donné un programme de travail ambitieux pour clarifier le cadre juridique relatif aux services d'intérêt général et à la compensation des obligations de service public.

En France, progressivement les élus admettent la nécessité de changer. Le maintien des services publics n'est plus synonyme de *statu quo*. Les citoyens opèrent des choix : entre la trésorerie - dont ils ne veulent pas la fermeture plus par principe que par nécessité - et les services à la petite enfance - dont les besoins sont de plus en plus pressants en raison des nouvelles conditions de travail et de logement des parents -, le choix se porte *in fine* sur les seconds. Et leurs préoccupations concernent moins le mode de gestion que la satisfaction de leurs besoins. Pour eux, au-delà des services rendus, peu importe ceux ou celles qui en ont la charge, l'essentiel est qu'ils existent de façon durable.

Cette volonté de renouveau, qui s'exprime à tous les niveaux territoriaux, arrive à point nommé car elle conditionne l'avenir des services au public.

Elle devrait trouver sa traduction dans la mise en oeuvre de solutions innovantes pour offrir, au meilleur coût pour la collectivité, des services plus efficaces et répondant mieux à la demande des usagers. Cela suppose :

- un diagnostic objectif et partagé sur les besoins réels des populations, fondé à la fois sur une analyse de la diversité des attentes et la recherche de la cohérence de l'offre ;
- une application dynamique du principe d'adaptabilité prenant mieux en compte les préoccupations d'aménagement du territoire, notamment les besoins spécifiques de certains territoires ;
- le choix des critères de qualité et d'accessibilité aux services plutôt que du critère de proximité physique ;
- une mise en oeuvre suffisamment souple pour s'adapter aux particularités locales et évolutive pour s'ajuster en permanence aux besoins ;
- une évaluation régulière des services mis en place.

La généralisation de la coopération entre services, voire la mutualisation des réseaux, outre qu'elle permet d'éviter des doublons, de réduire les coûts, éventuellement de favoriser des redéploiements, devrait répondre à cet objectif de souplesse. Ainsi maisons de services publics, maisons de l'emploi, relais poste chez les commerçants, points multi-services, ventes de billets SNCF par La Poste, mise en place de partenariats public/privé, utilisation des télé-procédures, recours à des associations pour pallier certaines carences de l'offre..., témoignent de l'étendue de la gamme de choix d'organisation possibles.

Ces évolutions ne pourront aboutir qu'avec l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels. L'information, l'explication et la concertation constituent une étape indispensable à toute réorganisation, étape au cours de laquelle les TIC vont tenir une place de plus en plus importante. La formation est tout aussi indispensable car elle facilite la polyvalence et la capacité d'adaptation des acteurs aux évolutions. Elle doit viser au premier chef les personnels ; elle doit aussi concerner les élus conduits à traiter de questions de plus en plus complexes et les usagers-citoyens qui souvent ne savent plus où s'adresser.

Outils de compréhension, de respect mutuel et de responsabilisation, information, concertation et formation, à condition qu'elles soient bien conduites, seront un gage de réussite dans la rénovation de nos services au public. Mais la collectivité a aussi un rôle majeur à jouer dans cette rénovation : il lui revient d'assumer pleinement sa responsabilité dans la détermination des besoins, le choix des moyens pour y répondre, la définition des obligations de service public et l'évaluation des performances des services par rapport aux objectifs fixés.

En définitive, si le Conseil économique et social est persuadé que le service rendu prime sur le statut juridique, il est tout aussi convaincu que la puissance publique doit en conserver pleinement la maîtrise.

ANNEXES

Annexe 1 : Les services publics en Outre-mer

1. Etat des lieux dans les DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion)

Service Public	Situation actuelle
Contexte Général	Malgré les progrès enregistrés, les DROM restent en retard de développement, avec une situation sociale des plus préoccupante. L'évolution démographique bien plus élevée qu'en métropole, une cohésion sociale très fragile, une insécurité persistante et des inégalités croissantes, de nombreux besoins fondamentaux non satisfaits.
Logement social	La situation, qu'aggrave le développement de l'habitat insalubre, ne peut répondre à la demande et combler les retards accumulés. L'offre de logements sociaux reste largement insuffisante. De même, la persistance de l'habitat insalubre est une source de préoccupation.
Route-Transport	Avec une faible densité de réseau de communication et l'absence de réseaux de transport en commun, les territoires d'Outre-mer, qui sont éloignés de la métropole et enclavés dans leur environnement, souffrent de la discontinuité territoriale interne et externe.
Electricité	La dépendance énergétique est réelle, les coûts de production élevés et le réseau est insuffisant pour suivre la progression du développement de la consommation. D'importants projets sont en cours dans certaines collectivités pour le développement des énergies renouvelables
Eau	Disparité, qualité, assainissement et déperdition sont les principaux problèmes rencontrés.
Education	Malgré d'importants progrès, le système éducatif reste incomplet et pas toujours adapté.
Santé	La situation sanitaire est dégradée, une faible démographie médicale et l'absence de nombreuses spécialités rendent indispensables de nombreuses évacuations sanitaires. Des équipements vétustes et inégalement répartis.

2. Etat des lieux dans les collectivités d'Outre-mer et les pays d'Outre-mer

a) Scolarité

Mayotte	De 1997 à 2002, l'accès à la scolarité a fortement progressé, certes avec des disparités territoriales. Le taux de scolarisation de 6 à 16 ans (obligatoire) atteint 92 %, dont 97 % pour la classe d'âge de 6 à 10 ans.
Wallis et Futuna	Bien qu'il n'existe pas de centre de formation professionnelle et que de nombreux jeunes de plus de 10 ans ne soient pas scolarisés, l'Education reste le principal secteur d'activités du territoire, avec 30 % des emplois et un nombre d'élèves représentant 33 % de la population des deux îles.
Saint Pierre et Miquelon	On peut effectuer sa scolarité jusqu'au baccalauréat mais à partir des études supérieures : nécessité de quitter l'Archipel. Un taux d'encadrement des élèves qui est inférieur à 10 élèves pour un enseignant ¹³⁰ . Importance de l'enseignement privé sous contrat (42 % des élèves).
Polynésie	En matière d'éducation, compétence partagée entre la Collectivité d'Outre-mer et l'Etat, la première gérant les enseignements primaires et secondaires et le second le supérieur. On note un enrichissement tant quantitatif que qualitatif des structures d'accueil du secondaire face à des besoins croissants ¹³¹ . En ce qui concerne le supérieur, on constate une progression d'année en année de la population étudiante.
Nouvelle Calédonie	Si la part de la population ayant un niveau d'enseignement supérieur est en constant progrès, il reste un taux important de personnes non scolarisées (5,7 %) ¹³² . En 10 ans, le nombre d'élèves a augmenté de 14,6 % cette progression étant plus significative pour le second degré (+26 %) que pour le premier degré (+4,3 %).

¹³⁰ *Saint Pierre et Miquelon en 2004*, Rapport de l'IEDOM.

¹³¹ *La Polynésie française en 2004*, Rapport annuel de l'IEOM.

¹³² *La Nouvelle-Calédonie en 2004*, Rapport annuel de l'IEOM.

b) Santé

Mayotte	Un centre hospitalier (public), 32 centres de soins ruraux et un secteur privé libéral très limité constituent le système de santé. Il compte un généraliste pour 13 355 habitants et un spécialiste pour 8 435 habitants. Mayotte dispose de 246 lits, une capacité d'accueil bien insuffisante.
Wallis et Futuna	Les soins, entièrement financés par l'Etat, sont entièrement gratuits pour l'ensemble des résidents de WF, mais la sécurité sociale n'existe pas. Les 2 hôpitaux, à Wallis et Futuna, sont à réhabiliter.
Saint Pierre et Miquelon	Un secteur privé restreint et un secteur public qui s'organise autour d'un centre hospitalier, suppléent aux insuffisances par des évacuations sanitaires vers les centres de soins canadiens et métropolitains.
Polynésie	L'offre de soins couvre l'ensemble de la population avec le développement, parallèlement au département de la santé publique, d'un secteur privé conventionné qui a suivi l'accroissement démographique. Néanmoins, l'offre incomplète, inégalement répartie et parcellaire rend nécessaire les évacuations sanitaires vers la Nouvelle-Zélande ou la métropole. Des évacuations sanitaires inter-îles doivent également être organisées (16 733 en 2003) ¹³³ .
Nouvelle Calédonie	Avec 2 254 professionnels et une répartition très inégale, les densités des professions médicales restent inférieures à celles de métropole. Des malades sont transférés vers l'Australie (90 % des cas) ou la métropole. Le nombre d'évacuations sanitaires a plus que doublé en six ans, pour atteindre 2 026 en 2004.

c) Logement

Mayotte	On estime à 38 000 les résidences principales et 1 500 les logements locatifs sociaux, avec une forte croissance dans la construction des logements, mais souvent sous forme de bidonvilles.
Wallis et Futuna	Aucun permis de construire, l'AFD a financé depuis 1964 près de 1 400 logements, soit environ 40 % de l'habitat du territoire.
Saint Pierre et Miquelon	Nombre de résidences principales : 415. Nombre de logements locatifs sociaux : 300 (estimation).
Polynésie	Nombre de résidences principales : 56 000. Nombre de logements locatifs sociaux : 2 320.
Nouvelle Calédonie	Nombre de résidences principales : 57 000. Nombre de logements locatifs sociaux : 7 800. En 2003, on estimait l'offre de logements à environ 600 logements/an alors que les besoins s'élevaient à environ 1 500 logements/an. En 2004, 6 500 familles étaient en attente de logement social (soit plus de 20 000 personnes).

¹³³ IEOM, *La Polynésie française en 2004*.

d) Communication

Mayotte	L'enclavement de Mayotte, lié à l'absence de liaisons maritimes et aériennes directes avec la métropole, constitue un véritable handicap pour l'économie mahoraise.
Wallis et Futuna	La desserte est limitée et les coûts de transport sont élevés pour le fret, comme pour le trafic de passagers. Aussi, la situation géographique du Territoire, composée de deux îles distantes de 230 km, isolées dans le Pacifique sud, rend le développement fortement dépendant du coût et de la fréquence des transports aériens et maritimes.
Saint Pierre et Miquelon	La baisse chronique de l'activité d'aviation se poursuit et il n'existe pas dans l'archipel de lignes de transport en commun en dehors des transports scolaires. On dénombre 6 artisans taxis.
Polynésie	Le réseau de transport est très centralisé (tout converge vers Tahiti). Le morcellement du territoire fait de l'avion un facteur primordial de désenclavement, autant que les transports maritimes. Les investissements publics ont été concentrés sur l'extension et l'amélioration des infrastructures aéroportuaires et aéroportuaires. En ce qui concerne le trafic intérieur, il dépend du groupe Air Tahiti qui se trouve en situation de monopole.
Nouvelle Calédonie	Au niveau de la desserte maritime, une vingtaine de compagnies maritimes, nationales ou étrangères, sont représentées. Le Port autonome de Nouméa est au dixième rang des ports français en terme de tonnage et le premier port français d'Outre-mer. Il joue un rôle d'approvisionnement et remplit également une fonction de port de transbordement pour la desserte des îles et des territoires avoisinant. C'est également le port d'expédition pour les exportations de minerais et de produits métallurgiques. En 2004, cinq compagnies ont desservi régulièrement la Nouvelle-Calédonie.

e) Electrification

Mayotte	Avec le développement des logements précaires, en 2002, près du quart des logements n'avaient pas l'électricité.
Wallis et Futuna	L'approvisionnement est essentiellement thermique ; le coût de la production à partir du gazole importé est élevé et les solutions de substitution sont difficiles à mettre en œuvre. Wallis dispose d'une centrale thermique d'une puissance totale de 5 650 kw et composée de 5 groupes électrogènes diesels. Futuna a quant à elle une centrale thermique automatisée. Des études sont menées depuis 1999 sur l'exploitation d'énergies renouvelables (notamment éoliennes).
Saint Pierre et Miquelon	A Saint-Pierre, la production électrique est assurée par une centrale diesel et à Miquelon par une centrale diesel couplée avec une centrale éolienne qui fournit environ 10 % de l'électricité. Pas d'interconnexion de réseaux entre les deux îles. Des projets importants de production d'énergie renouvelable sont à l'étude.
Polynésie	Fort dépendance énergétique, mais des efforts sont faits pour développer, à côté de l'énergie thermique, l'hydroélectricité. Production et distribution d'électricité sont de la compétence communale. Pour les populations les plus éloignées de tous les réseaux de distribution publique, un programme de développement des énergies renouvelables, en particulier l'énergie solaire, est en cours de développement.
Nouvelle Calédonie	La quasi-totalité de la production d'électricité est assurée par la société calédonienne d'énergie. Une filiale du groupe Suez est chargée de la distribution de l'électricité. L'ensemble du territoire est desservi par le réseau électrique à l'exception des foyers disséminés loin des réseaux. Compte tenu du coût de raccordement élevé, le recours à l'énergie photovoltaïque a été encouragé.

f) Distribution d'eau

Mayotte	Face au fort développement des logements précaires, seuls les ¼ des logements avaient en 2002 une prise d'eau dans le logement ou l'enclos. 37 % des logements ne possèdent pas de WC ce qui concerne 60 000 personnes.
Wallis et Futuna	A Wallis, la ressource en eau est constituée par une lentille d'eau douce flottant sur de l'eau de mer salée et l'infrastructure de base est composée de douze forages, dont neuf fonctionnent actuellement. A Futuna, l'eau est obtenue par captages de surfaces sur le réseau hydrologique assez dense et elle est distribuée gratuitement.
Saint Pierre et Miquelon	
Polynésie	A cause de la pluviosité et des réserves naturelles abondantes, l'archipel est plutôt bien pourvu en eau. Cependant, l'accroissement démographique et le défaut d'entretien des réseaux provoquent une dégradation de la qualité de l'eau depuis quelques décennies. La gestion et la distribution de l'eau sont de la compétence des communes.
Nouvelle Calédonie	L'adduction d'eau est de la compétence municipale, mais elle est assurée par une société filiale du groupe Suez. Les provinces et les municipalités cherchent à améliorer quantitativement et qualitativement la desserte en eau potable.

Annexe 2 : Lexique

- **Autorité de régulation ou régulateur** : Autorité indépendante qui organise et contrôle la fourniture d'un service public, en particulier la concurrence entre les entreprises qui en assurent la production économique.
- **Déréglementation** : Politique visant à diminuer le volume de la réglementation économique afin de favoriser le libre jeu du marché.
- **Entreprise publique** : Régime de propriété du fournisseur de service.
- **Fonctions régaliennes de l'Etat** : Fonctions minimales remplies par un Etat : police, justice, défense.
- **Libéralisation** : Ouverture plus ou moins grande à la concurrence, ce qui implique à la fois une déréglementation (*deregulation* en anglais) et une nouvelle réglementation.
- **Monopole** : Situation dans laquelle existent un seul producteur et une multitude de consommateurs.
- **Obligations de service public** : Obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt général. Ces obligations peuvent être imposées au niveau communautaire, national ou régional.
- **Privatisation** : Vente par l'Etat au secteur privé de tout ou partie du capital d'une entreprise publique.
- **Réglementation** : Ensemble des codes régissant le fonctionnement d'un marché. En anglais, *regulation* désigne à la fois la réglementation et le contrôle de cette réglementation.
- **Services d'intérêt économique général** : Services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. Cette notion couvre plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Elle s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.
- **Services d'intérêt général** : Cette expression découle dans la pratique communautaire de l'expression « *service d'intérêt économique général* ». Elle a un sens plus large que l'expression précitée et couvre les services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public.

- **Service public** : Cette expression peut avoir plusieurs significations et être ainsi source de confusion. Elle peut se rapporter au fait qu'un service est offert au public et qu'un rôle particulier lui a été attribué dans l'intérêt général, ou encore se référer au régime de propriété ou au statut de l'organisme qui fournit le service en question.
- **Service universel** : Notion européenne qui désigne un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu des circonstances nationales, à un prix abordable.

TABLE DES SIGLES

ACFCI	:	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
ADCF	:	Association des communautés de France
AMF	:	Autorité des marchés financiers
AMF	:	Association des maires de France
AMGVF	:	Association des maires des grandes villes de France
AMRF	:	Association des maires ruraux de France
AMVBF	:	Association des maires des villes de banlieues de France
ANEM	:	Association nationale des élus de montagne
ANPE	:	Agence nationale pour l'emploi
APVF	:	Association des petites villes de France
ARCEP	:	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARF	:	Association des régions de France
ART	:	Autorité de régulation des télécommunications
ARTT	:	Aménagement et réduction du temps de travail
ASS	:	Allocation spécifique de solidarité
CAF	:	Caisse d'allocations familiales
CCI	:	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	:	Caisse des dépôts et consignations
CIADT	:	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIRE	:	Comité interministériel pour la réforme de l'Etat
CJCE	:	Cour de justice des communautés européennes
CNADT	:	Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire
CPAM	:	Caisse primaire d'assurance maladie
CRE	:	Commission de régulation de l'énergie
CRE	:	Commissariat à la réforme de l'Etat
CSA	:	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DATAR	:	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE	:	Direction départementale de l'équipement
DIRE	:	Délégation interministérielle pour la réforme de l'Etat
DTT	:	Direction des transports terrestres
EDF	:	Electricité de France
ENT	:	Espaces numériques de travail
FMVM	:	Fédération des maires des villes moyennes
GDF	:	Gaz de France
GSM	:	Global system for mobile communications
HFMD	:	Hauts fonctionnaires en charge de la modernisation et du développement
HLM	:	Habitation à loyer modéré

IAURIF	:	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
INSEE	:	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADDT	:	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	:	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
MMC	:	Monopolies and merge Commission
MSA	:	Mutualité sociale agricole
OFGAS	:	Office of gas regulation
OFLOT	:	Office of lottery regulation
OFT	:	Office of fair trading
OFTEL	:	Office of telecommunications regulation
OFWAT	:	Office of water regulation
OMC	:	Organisation mondiale du commerce
OPRAF	:	Office of passenger rail franchising
ORR	:	Office of rail regulation
PIMMS	:	Points d'information médiation multi-services
PLU	:	Plan local d'urbanisme
PMS	:	Points multiservices
PTT	:	Postes, télégraphes et télécommunications
RATP	:	Régie autonome des transports parisiens
RIM	:	Réseau interministériel des modernisateurs
RMA	:	Revenu minimum d'activité
RMI	:	Revenu minimum d'insertion
RTE	:	Réseau de transport d'électricité
SCOT	:	Schéma de cohérence territoriale
SEM	:	Société d'économie mixte
SIG	:	Service d'intérêt général
SNCF	:	Société nationale des chemins de fer
SRADT	:	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRDE	:	Schéma régional de développement économique
TAD	:	Transports à la demande
TIC	:	Technologies de l'information et de la communication
TPG	:	Trésoriers payeurs généraux
UMTS	:	Universal mobile telecommunications system
UNEDIC	:	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ZRR	:	Zone de revitalisation rurale
ZUS	:	Zone urbaine sensible

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Part des ménages très bien équipés selon le niveau d'urbanisation	41
Tableau 2 :	Moyen de transport utilisé pour se rendre au travail	45
Tableau 3 :	Les statuts des différents territoires d'Outre-mer	46
Tableau 4 :	Les caractéristiques de l'Outre-mer	47
Tableau 5 :	Les disparités entre les quatre régions d'Outre-mer	49
Tableau 6 :	L'économie des régions d'Outre-mer	49
Graphique 1 :	Part des ménages très équipés selon le niveau d'urbanisation ..	40
Schéma 1 :	La représentation idéale des territoires ruraux par les responsables d'associations locales	59

Face aux multiples mutations qui touchent la société, l'évolution des services publics est inéluctable.

Pour le CES, l'action doit désormais reposer sur la notion de *services au public*, notion qu'il estime plus adaptée à la réalité et qu'il définit comme l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires à la vie des populations et des territoires à un moment donné.

Il fait des propositions pour mieux évaluer les besoins, favoriser davantage les partenariats, prendre en compte la diversité des territoires, permettre les adaptations dans le temps, responsabiliser les usagers et intéresser les personnels.