



**PROJET
2012**

n° 17

POUR UNE RÉPUBLIQUE DES SERVICES PUBLICS

**MARTINE LOMBARD
JEAN-PHILIPPE THIELLAY**
Présidents du groupe de travail

BENOÎT THIRION
Rapporteur



Projet 2012 - Contribution n°17

Pour une république des services publics

Martine LOMBARD, Jean-Philippe THIELLAY

Présidents du groupe de travail

Benoît THIRION,

Rapporteur du groupe de travail

Avec les contributions de

Pierre BAUBY, Gilles MERGY, Marc de MONSEMBERNARD, Pierre VICTORIA

Membres du groupe de travail

Sommaire

Remerciements.....	7
Synthèse.....	9
Vademecum.....	13
Introduction.....	16

PARTIE I

DEFINIR UNE STRATEGIE PROGRESSISTE ET AMBITIEUSE POUR LES SERVICES PUBLICS

1. DES SERVICES PUBLICS REHABILITES : UN VECTEUR DE PROGRES ECONOMIQUE ET SOCIAL.....	21
1.1. <i>Une source de prospérité</i>	21
1.2. <i>Un pilier du pacte social et de solidarité</i>	26
2. DES SERVICES PUBLICS REDEFINIS : REpondre AUX BESOINS ESSENTIELS.....	30
2.1. <i>La satisfaction des besoins essentiels : un objectif fondamental</i>	30
2.2. <i>L'expression des besoins essentiels : une méthode incontournable</i>	32
3. DES SERVICES PUBLICS MIEUX ASSURES : REAFFIRMER LA RESPONSABILITE DU POLITIQUE.....	35
3.1. <i>Les responsabilités du service public</i>	35
3.2. <i>Pour les services publics, une vision pacifiée de l'europe</i>	39
3.3. <i>Garantir la liberté de choix des modes de gestion des services publics</i>	46

PARTIE II

INVENTER LES SERVICES PUBLICS DE DEMAIN

1. RENOVER LES MAISONS DE SERVICES PUBLICS.....	53
2. METTRE LES USAGERS AU CŒUR DES SERVICES PUBLICS.....	56
2.1. <i>Donner des pouvoirs de décision aux usagers</i>	56
2.2. <i>Moderniser les procédures de participation</i>	58
3. POSER LES PRINCIPES DU FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS : QUALITE ET JUSTICE SOCIALE.....	60
3.1. <i>Garantir un financement suffisant</i>	60
3.2. <i>Assurer un financement juste</i>	62
3.3. <i>Mettre en place un financement pédagogique</i>	66
4. EVALUER LES SERVICES PUBLICS.....	67
4.1. <i>Créer des outils d'évaluation</i>	67
4.2. <i>Renforcer le contrôle et l'évaluation en cas de gestion déléguée</i>	70
5. DEVELOPPER DE NOUVEAUX SERVICES PUBLICS POUR REpondre AUX NOUVEAUX BESOINS.....	73
5.1. <i>Accompagner le consommateur</i>	73

5.2. Créer de nouveaux services sectoriels	75
Annexe : Bibliographie et références.....	76
Présentation de Terra nova.....	77
Terra Nova - Déjà parus	78

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un long travail d'élaboration. Il a bénéficié des débats de haute qualité que nous avons pu mener avec un groupe de personnalités qui ont bien voulu accepter de se réunir régulièrement pour échanger avec nous et nous enrichir de leurs réflexions et de leur expertise.

Nos remerciements s'adressent à ces personnalités :

Présidents

Martine LOMBARD, professeure à Paris 2

Jean-Philippe THIELLAY, vice-président de Terra Nova, directeur du cabinet d'experts

Membres

Pierre BAUBY, docteur en science politique, enseignant et chercheur, Sciences Po, Université Paris VIII

Gilles MERGY, adjoint au maire de Fontenay-aux-Roses

Marc de MONSEMBERNARD, avocat

Pierre VICTORIA, délégué général du Cercle Français de l'Eau, ancien député

Et d'autres membres, fonctionnaires et syndicalistes notamment, qui ont souhaité ne pas apparaître tout en souscrivant au contenu du rapport.

Rapporteur

Benoît THIRION, avocat, maître de conférences à Sciences Po

Animateurs

David NGUYEN

Manon PERRIERE

Les présidents du groupe adressent des remerciements tout particuliers au rapporteur Benoît THIRION, qui a réalisé un travail considérable et à qui le rapport final doit beaucoup.

Ils remercient également les personnes qui ont accepté d'être auditionnées, et notamment Jean-Louis CHAUSSADE, directeur général de Suez Environnement, président des conseils d'administration de la Lyonnaise des Eaux et de SITA France, et administrateur d'Aguas de Barcelona (Espagne), Jacques DONZELOT, maître de conférences en science politique à l'université de Paris X Nanterre, directeur du CEDOV (Centre d'Etudes, d'Observation et de

Documentation sur les Villes) et directeur du CEPS (Centre d'Etudes des Politiques Sociales), directeur aux P.U.F. de la collection "La ville en débat", Didier LAPEYRONNIE, professeur de sociologie à l'Université de la Sorbonne - Paris IV, Dominique LORRAIN, directeur de recherche au CNRS, Gilles SAVARY, conseiller général de Talence, vice-président du Conseil général de la Gironde et Philippe SEGRETAINE, président du conseil d'administration d'Egis et ancien président directeur-général de Transdev.

Synthèse

Depuis 10 ans, la qualité des services publics rendus à la population n'a cessé de se dégrader dans de nombreux domaines, à la fois régaliens (police, justice, administrations de proximité...) et concurrentiels, et en particulier dans les services en réseaux (transports, énergie...).

Pour une large part, cette évolution est le résultat d'une rupture voulue par la majorité actuelle, qui, derrière un examen légitime de l'efficacité des politiques publiques (RGPP), n'a cessé de stigmatiser la soi-disant inefficacité des services publics et appliqué une politique de gestion des ressources humaines marquée par le dogmatisme, que manifeste la règle absurde du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. La fermeture de nombreux services publics a aussi manifesté le retrait de nombreux territoires.

Il faut aussi reconnaître que, pour certains services publics, la situation actuelle est également le produit d'une tendance longue, engagée du fait de l'ouverture à la concurrence de nombreux services, sans que les pouvoirs publics, de gauche comme de droite, aient porté un véritable projet politique au niveau européen ni même national. La construction européenne a même été prise comme alibi pour justifier certaines orientations qui n'ont pas été discutées par la Nation, alors même que d'autres solutions compatibles avec les exigences européennes et l'amélioration de la qualité des services publics étaient possibles – et le sont encore.

Le diagnostic ne peut qu'être sévère : l'Etat n'assume plus certaines missions essentielles ; les grands principes du service public, et notamment l'égalité d'accès ou encore l'adaptabilité, sont méconnus, et le rôle du service public comme facteur de développement et de solidarité est bafoué ; les collectivités territoriales, importantes donneurs d'ordre en matière de service public, ne jouent que difficilement leur rôle de pilote face au secteur privé auquel elles ont délégué leurs missions ; l'utilisateur n'est pas associé aux prises de décision et à la gestion des services publics qui, souvent, sont délégitimés alors même qu'une majorité de Français leur restent attachés.

2012 sera pour les services publics un point de rendez-vous historique. Poursuivre sur les tendances actuelles ferait dépasser un point de non-retour sur une pente qu'il serait sans doute impossible de remonter ensuite. Dans un contexte budgétaire très difficile, il faut rebâtir une stratégie ambitieuse et réaliste pour les services publics. Ce rapport de Terra Nova, issu d'un groupe de travail qui s'est concentré principalement sur les services publics en réseau, dégage certains principes pour une telle stratégie et formule des propositions qui peuvent s'appliquer à l'ensemble des services publics. Il s'articule avec les autres rapports de Terra Nova qui avancent, chacun dans leurs domaines, des propositions particulières.

Les propositions formulées par ce rapport s'articulent autour de deux idées-forces.

1. IL FAUT D'ABORD REFAIRE DES SERVICES PUBLICS UN PILIER DU PROJET POLITIQUE PORTE PAR LA GAUCHE.

Dans les discours, personne, en France, ne propose de « casser » les services publics, qui font partie du patrimoine national. En revanche, la gauche, coincée entre la libéralisation d'un côté et le conservatisme de l'autre, a oublié, depuis longtemps, de porter un message modernisateur sur les services publics, que la majorité actuelle a cherché à récupérer avec la RGPP.

Le discours de la gauche doit se repositionner sur quatre principes fondamentaux.

A. Il faut réaffirmer *la responsabilité du politique* dans le discours, dans la définition des missions de service public et le suivi de leur exécution. Les services publics doivent être réhabilités, dans les discours comme dans les arbitrages, *comme vecteurs de progrès économique et social* pour notre pays. Les services publics ne sont pas d'abord un facteur de coût et de dépenses, comme le soutient la droite, mais ils constituent un des éléments essentiels au fonctionnement harmonieux de la société, au développement économique et social du pays. Ils sont un des facteurs majeurs au service de la solidarité. L'investissement dans les services publics porteurs d'innovation et favorables au développement durable doit être un axe majeur de la politique économique. Dans la définition des missions de service public, il appartient au politique de fixer les objectifs dans chaque domaine et, au niveau local, dans les cahiers des charges signés avec les partenaires privés, associations ou entreprises. Cela implique de donner aux collectivités territoriales donneurs d'ordre les moyens de piloter les services publics, d'évaluer, de contrôler, d'accéder à l'information pour que les décisions soient prises en toute connaissance de cause. Cela implique aussi que les élus puissent se consacrer pleinement à ce pilotage, y compris par l'application du non-cumul des mandats.

B. La gauche ne doit pas se contenter de défendre le *statu quo*, mais porter un discours ambitieux de modernisation, surtout dans un contexte budgétaire contraint. Non pas bien sûr la « modernisation » revendiquée par la droite, qui n'est qu'une fragilisation des services publics : la mise en œuvre de la RGPP et le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux doivent ainsi être suspendus sans délais, de même que les fermetures de services publics de proximité (écoles, hôpitaux, commissariats, tribunaux...). Mais une modernisation reposant sur une *politique de confiance et d'efficacité*. Alors que la RGPP a été conçue et conduite contre les agents et les syndicats, des discussions doivent s'ouvrir avec les partenaires sociaux pour faire le bilan de la situation des agents publics et pour engager une politique ambitieuse de formation des agents publics et de mobilité, et avec les usagers, pour identifier les besoins auxquels doivent répondre les services publics.

C. Il s'agit aussi d'adopter un *discours pragmatique*, en particulier pour les services publics locaux, à deux égards :

- Il faut tirer les conséquences du caractère fondamentalement évolutif des services publics, depuis plus d'un siècle : ce qui est service public un jour ne l'est pas nécessairement toujours et l'autorité politique doit prendre en compte l'évolution des besoins des citoyens, et, plus largement, des évolutions de la société, comme des technologies. Il est de la responsabilité du politique de reconnaître que la puissance publique ne doit pas tout faire, pour mieux assumer les missions, y compris nouvelles, qui sont nécessaires et qui lui reviennent en propre. Il faut alors mettre en place les outils qui permettent de faire ces choix en toute connaissance de cause, par exemple pour abandonner certaines missions ne correspondant plus aux besoins de la population.

- Il faut ensuite affirmer que l'essentiel ne réside pas dans le statut de l'opérateur, mais dans la *nature des missions* qui lui sont confiées, dans la qualité des prestations et dans le pilotage, par la puissance publique, des services publics, notamment lorsqu'ils sont délégués. Il faut en effet raisonner en termes fonctionnels plutôt qu'en termes institutionnels et statutaires. La liberté de choix des modes de gestion du service public doit être garantie. Ce qui compte, c'est que les missions de service public, définies et précisées par la puissance publique, soit assurées dans les meilleures conditions, contrôlées et évaluées.

D. *L'Europe* ne doit plus être pointée du doigt comme étant à l'origine de tous les maux des services publics français. Des marges de manœuvre existent dans les textes communautaires pour maintenir, dans notre pays, des services publics de qualité ; il faut les utiliser au niveau national, et promouvoir une réforme européenne des services publics en utilisant les nouvelles possibilités ouvertes par le Traité de Lisbonne.

2. LA REFORME DES SERVICES PUBLICS DOIT PARTIR DES BESOINS DE LA POPULATION, POUR EN ASSURER LA LEGITIMITE ET LA QUALITE.

Une fois ces principes posés, la gauche doit proposer une réforme ambitieuse pour *des services publics légitimes et efficaces*. Cette réforme poursuit un objectif : satisfaire les besoins essentiels des citoyens. Une telle approche implique à la fois un changement de méthode et de fonctionnement des services publics.

Du point de vue de la méthode, les choix pour faire évoluer les services publics doivent être pris en pleine association avec les usagers. Identifier le rôle et les missions des nouveaux services publics, abandonner le cas échéant certaines missions, suppose de repartir des besoins des citoyens et exige d'organiser l'expression des besoins par-delà les institutions politiques et administratives existantes.

Le rapport formule plusieurs propositions en ce sens, notamment pour mettre en place des outils de prise de décision (conseils des usagers des services publics) et de consultations préalables à toute décision stratégique, en donnant des pouvoirs de décision et de blocage aux usagers.

Au-delà de leur consultation, afin de renforcer la légitimité des services publics, en particulier dans les quartiers, les habitants peuvent également être plus directement associés à la gestion

quotidienne et au fonctionnement des services publics, en développant par exemple le recrutement local prioritaire.

Du point de vue du fonctionnement des services publics, partir des besoins a plusieurs implications fondamentales :

- Faciliter l'accès de tous aux services publics, en créant, partout sur le territoire où le besoin s'en fait sentir, des maisons de services publics, à partir du réseau des 17 000 points de contact de La Poste.
- Assurer un financement des services publics en adéquation avec les besoins et les capacités des usagers : il est d'abord proposé d'améliorer la transparence du financement des services publics, afin que le fléchage des différentes sources de financement, par la redevance et par l'impôt, apparaisse clairement à l'utilisateur. Le principe doit être retenu d'un niveau de redevances reflétant les coûts réels, mais pouvant varier selon les usages, notamment dans le domaine de l'eau. Outre les redevances, tous les modes de financement autorisés par le droit européen doivent être utilisés : compensations publiques, fonds de compensation, système dit « *play or pay* ». Ce système de financement doit s'articuler avec une tarification sociale des services publics renforcée et généralisée, domaine par domaine, avec les modifications législatives nécessaires. Le financement des services publics est, de façon générale, un facteur essentiel pour assurer leur efficacité et leur légitimité.
- Evaluer en permanence les services publics afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des usagers. A ce titre, l'évaluation de la qualité des services publics doit faire l'objet d'une approche nationale, avec la définition de critères et la mise en commun d'informations consolidées. Une agence pour l'évaluation et la qualité des services publics pourrait être créée à cette fin.
- Enfin, proposer de nouveaux services publics, dans le souci d'apporter les réponses les plus pertinentes aux besoins de la population : un service public national de médiation et du règlement de différends chargé d'apporter des réponses aux litiges individuels des consommateurs, de moins en moins pris en compte avec l'ouverture à la concurrence de nombreux services ; de nouveaux services publics sectoriels, tels qu'un service public de la petite enfance, un service public de l'information scolaire et universitaire et de l'orientation, et l'accès à des services bancaires universels.

Vademecum

Refaire des services publics des vecteurs de progrès économique et social

Proposition 1 : Mettre fin à la baisse de la part de l'investissement dans les dépenses publiques, en investissant dans les services publics porteurs d'innovation et favorables au développement durable

Proposition 2 : Mettre fin à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et à la fermeture d'éléments-clés du service public (classes, hôpitaux, tribunaux, commissariats, etc.), ouvrir immédiatement avec les partenaires sociaux une phase de concertation, d'évaluation des compétences et des carrières des agents publics, et lancer un débat public national sur les besoins des services publics

Proposition 3 : Renforcer la mixité sociale parmi les agents des services publics dans les quartiers, en envisageant des voies particulières de recrutement

Proposition 4 : Assurer un financement suffisant pour des services publics efficaces et développés, avec un niveau de redevances reflétant les coûts réels, et en utilisant tous les modes de financements autorisés par le droit européen : compensations publiques, fonds de compensation, système dit « *play or pay* »

Proposition 5 : « Piloter » la tarification de manière plus fine, plus progressive, et conformément aux objectifs sociaux et environnementaux des services publics

Proposition 6 : Généraliser la tarification sociale des services publics, en privilégiant l'attribution automatique des tarifs sociaux, et envisager la gratuité sociale dans certains services publics

Proposition 7 : Mettre en place un système permettant le « fléchage » des différentes sources de financement des services publics, cohérent et compréhensible par les usagers-contribuables

Réaffirmer la responsabilité du politique dans l'amélioration des services publics

Proposition 8 : Organiser un grand débat annuel au Parlement consacré aux services publics en

France

Proposition 9 : Créer un « Secrétariat général aux services publics nationaux », structure interministérielle rattachée au Premier ministre, en interface avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pour les enjeux européens, avec tous les ministères concernés et avec l'agence nationale d'évaluation

Proposition 10 : Identifier et exploiter les marges de manœuvre laissées par le droit communautaire et non utilisées en droit interne pour tous les services en réseau, notamment en ce qui concerne la définition du service universel, la mise en œuvre des objectifs d'accessibilité et de qualité, et le financement des missions de service public

Proposition 11 : Améliorer le cadre juridique européen en matière de services publics, en utilisant les potentialités ouvertes par le Traité de Lisbonne, notamment en ce qui concerne l'application du droit de la concurrence, le principe de subsidiarité, et les conditions de financement des SIG

Proposition 12 : Garantir la liberté de choix des modes de gestion des services publics, et mettre l'accent sur l'exercice de leurs prérogatives par les autorités politiques afin de s'assurer que les besoins des usagers sont satisfaits, que le service public soit exploité directement ou délégué

Proposition 13 : Mieux définir les missions de service public dans chaque loi sectorielle et, lorsqu'elles ne sont pas assurées directement par la collectivité publique, les décliner dans les conventions conclues entre l'autorité politique responsable et la structure chargée du service public

Proposition 14 : Renforcer, dans les conventions de délégation de service public, les clauses portant sur la définition des missions de service public, leur contrôle, avec des pouvoirs de sanction, et leur évaluation. A cette fin, élaborer des conventions - ou clauses conventionnelles - types, sur la base des meilleures pratiques

Proposition 15 : Redéfinir les relations entre les collectivités publiques et les associations exécutant des missions de service public, en les encadrant systématiquement par des conventions définissant ces missions et contrôlant et évaluant leur exécution

Refonder les services publics en partant des besoins des citoyens

Proposition 16 : Transformer une partie des 17.000 points de contacts de La Poste en « maisons de services publics » rénovées, dans le cadre de ce que prévoit la loi du 12 avril 2000

Proposition 17 : Créer des conseils des usagers des services publics, dotés de pouvoirs de décision ou de blocage, avec une composition renouvelée, en envisageant de nouveaux modes de désignation

Proposition 18 : Renouveler les procédures de débats publics et d'enquêtes publiques, en les généralisant à toutes les décisions stratégiques en matière de services publics, et en modernisant les outils de participation, notamment par la voie numérique

Proposition 19 : Créer, par la loi, une agence pour l'évaluation et la qualité des services publics

Proposition 20 : Créer un service public national de médiation et du règlement de différends chargé d'apporter des réponses aux litiges individuels des consommateurs-usagers

Proposition 21 : Créer de nouveaux services publics sectoriels répondant aux nouveaux besoins essentiels, tels qu'un service public de la petite enfance, un service public de l'information scolaire et universitaire et de l'orientation, et l'accès à des services bancaires universels

Introduction

2012 sera, pour les services publics, un point de rendez-vous historique. Depuis 10 ans, et en particulier depuis 2007, les services publics, dans tous les domaines, se sont dégradés. Les symptômes de ce mal sont innombrables : image des entreprises publiques dans l'opinion, « grève du billet » dans les TGV, dégradation de l'accueil dans les préfectures et de la présence de services de proximité, nombre de personnes confiées à chaque agent de Pôle Emploi, difficultés dans la gestion de l'eau dans plusieurs communes, tribunaux bloqués par des défaillances matérielles lourdes de conséquences, allongement des délais d'acheminement du courrier¹... Le cœur de l'action publique est touché et la qualité des prestations essentielles au développement du pays, à l'égalité des chances, à la solidarité, sont en cause. Le dernier rapport du Médiateur de la République a sonné comme un réquisitoire².

Ce constat vaut pour les services publics les plus régaliens, comme la police ou la justice, pour ceux auxquels une partie du secteur privé- y compris le secteur associatif - apporte sa contribution, comme l'école ou la santé, mais aussi pour les services dits « en réseau » (postes, transports, énergie, etc.) qui ont en large partie été ouverts à la concurrence depuis quelques années.

La situation aujourd'hui n'est plus acceptable. Les citoyens français, dont l'attachement aux services publics est fort, réclament des changements profonds.

Pour une part, ce résultat est celui de la majorité sortante et du Président de la République à qui des comptes seront demandés dans quelques mois. Stigmatisation des fonctionnaires objets d'idéologie anti-pragmatique (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, « réorganisation » de l'administration sur le territoire, etc.), coupes dans les budgets à la suite de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), part croissante confiée au secteur privé y compris dans des missions régaliennes comme la sécurité, le quinquennat qui se termine a, de ce point de vue, marqué une vraie rupture. Les services publics ont été privés des moyens nécessaires à leur fonctionnement efficace. Leur valeur symbolique n'a cessé d'être dépréciée et remise en cause. Un slogan résume l'ambition de Nicolas Sarkozy pour les services publics : « si vous n'êtes pas contents, vous n'avez qu'à le faire vous-mêmes »³.

¹ Cf. Communiqué de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) du 6 mai 2011 constatant « la baisse de qualité du service universel postal en 2010 » :

[http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&tx_gsactualite_pi1\[uid\]=1380&tx_gsactualite_pi1\[annee\]=&tx_gsactualite_pi1\[theme\]=&tx_gsactualite_pi1\[motscle\]=&tx_gsactualite_pi1\[backID\]=26&cHash=9018d416ea](http://www.arcep.fr/index.php?id=8571&tx_gsactualite_pi1[uid]=1380&tx_gsactualite_pi1[annee]=&tx_gsactualite_pi1[theme]=&tx_gsactualite_pi1[motscle]=&tx_gsactualite_pi1[backID]=26&cHash=9018d416ea)

² http://www.mediateurrepublique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300292092_Mediateur_RA2010_VD.pdf

³ C'est la réponse qu'a faite le Président de la République à un élu local du Cher qui l'interpellait sur la dégradation

Il faut aussi reconnaître que la situation actuelle est le produit d'une tendance longue, engagée du fait de l'ouverture à la concurrence de nombreux services publics, sans que les pouvoirs publics, de gauche comme de droite, aient porté un véritable projet politique. La construction européenne a été prise comme alibi pour certaines orientations qui n'ont pas été discutées par la Nation, alors même que d'autres solutions compatibles avec, à la fois, les exigences européennes et l'amélioration de la qualité des services publics étaient possibles – et le sont encore.

Dans ce contexte, le candidat de la gauche en 2012 doit être le candidat du service public.

Il devra réhabiliter les services publics comme piliers de notre République, comme moyens irremplaçables d'animer sans relâche le lien social, de maintenir la cohésion sociale de notre société, d'assurer l'avenir de notre pays, dans le respect des principes républicains de liberté, d'égalité, de fraternité, et des impératifs de développement durable. Il devra affirmer haut et fort que la gauche veut rompre avec certaines orientations passées, cesser de brader et de paupériser les services publics et, dans le même temps, arrêter d'accuser la concurrence et l'Union européenne, excuses trop commodes au manque de volonté politique. C'est d'abord aux choix nationaux que renvoie la question de l'avenir de nos services publics.

Quels services publics ? Contre Marine Le Pen, qui s'est appropriée ce thème à des fins populistes, sans lui donner aucun contenu, sans le défendre autrement que par des slogans mensongers et impraticables, le candidat de la gauche doit être celui de la modernisation des grands principes qui ont fondé les services publics ; le candidat d'une promotion européenne des services publics ; le candidat de services publics en priorité tournés vers l'accessibilité partout et pour tous, la qualité de la prestation et le respect des obligations de service public ; le candidat de nouveaux services publics, développant des prestations répondant à de nouveaux besoins, et tenant compte des possibilités nouvelles offertes par les évolutions technologiques et des nouveaux enjeux liés en particulier au développement durable.

C'est à cette refondation que Terra Nova veut contribuer.

Les services publics dont il est ici question désignent l'ensemble des activités d'intérêt général répondant aux besoins essentiels individuels et collectifs des citoyens et de la collectivité, et, à ce titre, pris en charge, directement ou indirectement, par les collectivités publiques. Cette définition permet de faire ressortir les éléments essentiels des services publics : la satisfaction des besoins essentiels des citoyens, la poursuite de l'intérêt général, et la responsabilité collective qui en résulte, qui reposent sur de véritables solidarités sociales et territoriales.

Le champ des services publics est fondamentalement évolutif, et ce, depuis leurs origines : ce qui est service public un jour ne l'est pas nécessairement toujours et l'autorité publique doit

du service public postal dans les territoires ruraux (http://humanite.fr/01_02_2011-sarkozy-culpabilise-les-maires-ruraux-464087).

prendre en compte l'évolution des besoins des citoyens, et, plus largement, des évolutions de la société, comme des technologies. Il est de la responsabilité du politique de reconnaître que la puissance publique ne doit pas tout faire, pour mieux assumer les missions, y compris nouvelles, qui sont nécessaires et qui lui reviennent en propre.

Au sein de ces services publics existent différentes catégories, qui n'appellent pas tous les mêmes principes, les mêmes règles, les mêmes pistes de réforme. Par commodité, nous nous référerons à la distinction établie en droit administratif depuis la fin du XIX^{ème} siècle entre les services publics administratifs - qui recouvrent notamment les services publics dits « régaliens » - et, d'autre part, les services publics industriels et commerciaux - parmi lesquels les services publics dits « en réseau » ou « d'infrastructures ». Nous évoquerons aussi, lorsque des distinctions plus fines s'avéreront nécessaires, les services publics sociaux et culturels.

Compte tenu du caractère très large de la notion de service public, il a fallu choisir et nos travaux se sont fréquemment concentrés sur les services publics en réseau, c'est-à-dire les services publics reposant sur des infrastructures publiques, ouverts à la concurrence ou en voie de l'être.

Ce choix se justifie par trois considérations principales. D'abord, les services publics en réseau tiennent une place essentielle dans la vie quotidienne des citoyens, et répondent à des besoins fondamentaux : eau, électricité, transports, communications sont indispensables à l'épanouissement individuel, à la vie en société et au développement. Ensuite, la gauche accuse à leur sujet une certaine inertie programmatique : elle s'oppose plus qu'elle ne propose, elle peine à prendre des positions à la fois ambitieuses et réalistes, audibles et crédibles... Or - et c'est la troisième raison de notre choix - les services publics en réseau font face à des défis considérables, liés en particulier à leur mise en concurrence, ce qui justifie d'autant plus que la gauche ait des solutions à proposer.

Les orientations proposées vont néanmoins bien au-delà de la sphère de ces services publics. Les principaux services publics régaliens font du reste l'objet de rapports d'autres groupes de travail de Terra Nova, auxquels on pourra utilement se référer⁴.

Les services publics doivent être remis au cœur du projet porté par la gauche, tant du point de vue du discours symbolique que de l'action publique. Ils sont le prolongement naturel de la volonté politique. Face à la droite, qui stigmatise les services publics, suggérant qu'ils ne servent qu'aux profiteurs du système, renvoyant à leur soi-disant inefficacité, la gauche doit revaloriser les services publics, renforcer leur légitimité et leur valeur symbolique, et, bien sûr, améliorer leur efficacité et leur utilité sociale.

⁴ Cf., par exemple, les rapports sur la justice, sur l'éducation et l'enseignement supérieur, sur les collectivités territoriales, entre autres.

Ainsi, les services publics doivent être réhabilités comme vecteurs de progrès économique et social pour notre pays. L'investissement dans les services publics porteurs d'innovation et favorables au développement durable doit être un axe majeur de la politique économique. Les services publics peuvent également être une solution aux problèmes d'intégration d'une partie de la population française. Ils doivent donc être à la hauteur de cette ambition indispensable à la cohésion sociale.

Pour des services publics légitimes et de qualité, nous défendons une approche dynamique, qui doit guider leur rénovation : il s'agit de partir des besoins des citoyens pour définir et évaluer les missions de service public dont les collectivités publiques ont la responsabilité. Cette approche a des conséquences importantes : elle implique d'organiser l'expression des besoins par les citoyens, de réfléchir en termes fonctionnels plutôt qu'institutionnels, en apportant une attention particulière aux missions des services publics et à leur réalisation, d'évaluer en permanence les services publics au regard de critères objectifs reflétant les attentes des citoyens, etc.

Moderniser le discours et la pratique de la gauche sur les services publics sans renoncer à leur rôle dans la société française ; proposer des outils de nature à inverser la spirale de la dégradation ; redonner confiance dans les services publics et dans leurs valeurs et relever le défi de la qualité ; identifier le rôle et les missions des nouveaux services publics. Tels sont les principaux objectifs de ce rapport.

PARTIE I

Définir une stratégie progressiste et ambitieuse pour les services publics

Face à la dévalorisation et à la dégradation des services publics, il est indispensable de construire un discours et des propositions progressistes sur les services publics. D'abord, redonner leur place aux services publics comme piliers du pacte républicain, vecteurs de progrès économique et social pour notre pays. Ensuite, refonder les services publics en partant des besoins essentiels des citoyens. Enfin, assumer, en cohérence avec une telle approche, les responsabilités politiques qui s'attachent aux services publics.

1.

Des services publics réhabilités : un vecteur de progrès économique et social

Les services publics constituent le socle du vivre-ensemble et le terreau du développement. Historiquement, ils ont grandement participé à la modernisation économique et sociale de notre pays après guerre en réconciliant l'économique et le social trop longtemps opposés. Il faut aujourd'hui leur redonner toute leur place comme sources de notre développement économique et fondements de notre cohésion sociale, et, plus largement, comme piliers du pacte républicain. Contre ce que l'on appelle volontiers « la casse » actuelle des services publics, qui se fait au détriment des équilibres sociaux, l'ambition de la gauche doit être de refaire des services publics un vecteur de progrès à la fois économique et social, les deux aspects se renforçant mutuellement, et devant être traités simultanément.

1.1. UNE SOURCE DE PROSPERITE

Les services publics participent de la prospérité du pays : ils favorisent le bien-être des individus et le fonctionnement efficace de la société. A ce titre, la gauche progressiste doit inverser la démarche de la droite, qui ne considère les services publics que comme un coût inefficace économiquement, et réhabiliter les services publics comme une source de croissance durable et comme des investissements pour l'avenir.

Un facteur de développement économique

La promotion de services publics de qualité, dans lesquels il est nécessaire d'investir, est justifiée par la contribution des services publics au développement économique, démontrée par un certain nombre de travaux.

Les services publics constituent, de façon générale, un des principaux déterminants de l'Indice de développement humain (IDH) mis au point par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Cet indice classe les pays en agrégeant trois dimensions : le bien-être matériel (qui reflète le produit intérieur brut (PIB) par habitant), la santé (par référence à l'espérance de vie à la naissance), et l'éducation (sur la base du taux de scolarisation et du taux d'alphabétisation des adultes).

Les services publics agissent positivement sur ces trois dimensions. Ainsi, des services publics de santé et d'enseignement développés et efficaces favorisent incontestablement la santé et l'éducation de la population.

En termes, plus précisément, de PIB, les nouvelles théories de la croissance, dites de la « croissance endogène », reconnaissent l'apport des services publics. Ces théories montrent en effet que cette dernière ne dépend pas seulement des facteurs travail et capital, mais aussi d'un facteur dit « résiduel », auquel contribuent positivement les services publics.

Des économistes, tels que Robert Barro, dans les années 1990, ont ainsi démontré la contribution à la croissance des dépenses d'éducation, de recherche-développement, et d'infrastructures, notamment en matière de transports et de communication. Cela s'explique notamment par les effets externes de ces dépenses, qui entraînent un rendement social élevé. Des études économiques plus récentes ont confirmé la relation positive entre les infrastructures publiques et la croissance économique⁵.

Par ailleurs, dans un contexte de crise économique et sociale, les services publics jouent un rôle d'amortisseur et de relance évident, largement démontré depuis Keynes et amplement confirmé ces trois dernières années.

Les réponses à la crise actuelle ont ainsi été essentiellement fondées sur les services publics, qu'il s'agisse de maintenir la cohésion sociale, ou d'encourager le dynamisme économique d'un pays ou d'une région.

Une telle politique a été, par exemple, conduite par Barack Obama aux Etats-Unis, au moyen de son plan de relance de 787 milliards de dollars (*American Recovery and Reinvestment Act* adopté en 2009), qui a conduit à investir massivement dans les secteurs des transports routier et ferroviaire, du haut débit, ou encore la construction d'hôpitaux et d'écoles⁶.

Un atout pour la compétitivité du pays et des territoires

Les services publics constituent l'un des éléments de la compétitivité et de l'attractivité de chaque territoire et du pays, sur lequel il faut s'appuyer et qu'il faut encore améliorer.

Dans les facteurs favorables à l'investissement en France, la qualité des services publics, des infrastructures, mais aussi de la protection sociale, jouent un rôle essentiel.

Ainsi, le rapport sur la compétitivité mondiale 2010-2011 du Forum de Davos⁷ sur la compétitivité mondiale, qui n'est pourtant pas connu pour son caractère gauchisant, retient la qualité des infrastructures d'un pays comme étant le « deuxième pilier » de sa compétitivité. Il

⁵ Cf. par exemple, dans le domaine des transports, M. Didier, R. Prud'homme, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », Rapport au Conseil d'analyse économique, 2007.

⁶ <http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx>

⁷ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.

souligne que « la qualité et l'étendue des réseaux des infrastructures impactent significativement la croissance économique et réduisent les inégalités de revenus et la pauvreté ».

Classée au 15ème rang mondial en termes de compétitivité générale, la France obtient une bonne note pour la qualité de ses infrastructures (6,2 sur 7), ce qui la hisse au 4ème rang mondial dans ce domaine.

Global Competitiveness Index

	Rank (out of 139)	Score (1-7)
GCI 2010-2011	15	5.1
GCI 2009-2010 (out of 133)	16	5.1
GCI 2008-2009 (out of 134)	16	5.2
Basic requirements	16	5.7
1st pillar: Institutions	26	5.0
2nd pillar: Infrastructure	4	6.2
3rd pillar: Macroeconomic environment	44	5.0
4th pillar: Health and primary education	16	6.4
Efficiency enhancers	15	5.1
5th pillar: Higher education and training	17	5.4
6th pillar: Goods market efficiency	32	4.7
7th pillar: Labor market efficiency	60	4.5
8th pillar: Financial market development	16	5.0
9th pillar: Technological readiness	12	5.3
10th pillar: Market size	7	5.8
Innovation and sophistication factors	16	4.8
11th pillar: Business sophistication	12	5.2
12th pillar: Innovation	19	4.5

Stage of development



The Global Competitiveness Index in detail

INDICATOR	RANK/139
1st pillar: Institutions	
1.01 Property rights	16
1.02 Intellectual property protection	6
1.03 Diversion of public funds	25
1.04 Public trust of politicians	31
1.05 Irregular payments and bribes	29
1.06 Judicial independence	39
1.07 Favoritism in decisions of government officials	32
1.08 Wastefulness of government spending	48
1.09 Burden of government regulation	122
1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes	23
1.11 Efficiency of legal framework in challenging regulations	17
1.12 Transparency of government policymaking	28
1.13 Business costs of terrorism	74
1.14 Business costs of crime and violence	42
1.15 Organized crime	46
1.16 Reliability of police services	27
1.17 Ethical behavior of firms	17
1.18 Strength of auditing and reporting standards	27
1.19 Efficacy of corporate boards	31
1.20 Protection of minority shareholders' interests	43
1.21 Strength of investor protection*	59
2nd pillar: Infrastructure	
2.01 Quality of overall infrastructure	4
2.02 Quality of roads	2
2.03 Quality of railroad infrastructure	4
2.04 Quality of port infrastructure	12
2.05 Quality of air transport infrastructure	9
2.06 Available airline seat kilometers*	7
2.07 Quality of electricity supply	10
2.08 Fixed telephone lines*	8
2.09 Mobile telephone subscriptions*	67

Source : Rapport sur la compétitivité mondiale 2010-2011 du Forum de Davos sur la compétitivité mondiale

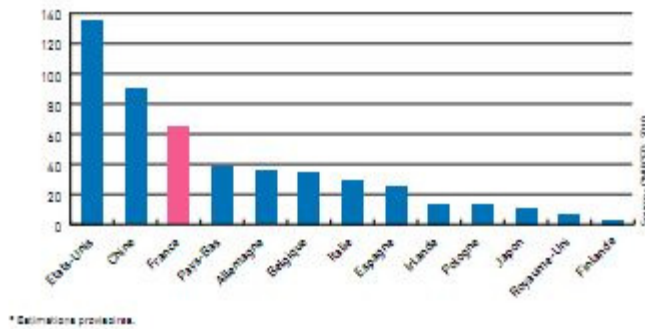
D'après un classement de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) de 2009, la France est le premier pays d'accueil de l'investissement direct étranger en Europe, et le troisième au monde, derrière les États-Unis et la Chine.

Pour expliquer ces résultats, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) souligne que la qualité des infrastructures (transports, haut débit, électricité) et des services publics en général favorise les investissements directs étrangers en France⁸.

⁸ Agence française des pour les investissements internationaux, « Tableau de bord de l'attractivité de la France », 2010 : http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1163/Tableau-de-bord-attractivite-france-2010_fr-web.pdf

Flux d'investissements directs étrangers entrants (2009*)

En milliards d'USD courants



* Estimations préliminaires.

Grâce à la qualité des services publics, les coûts de démarrage et d'exploitation - qui prennent en compte les coûts de la main d'œuvre et la fiscalité, d'une part, et les prix et la qualité des services publics aux entreprises, d'autre part - sont plus avantageux en France qu'en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas⁹.

Des services publics de qualité équilibrent ainsi les soi-disant pesanteurs de notre pays, souvent évoquées par la droite (fiscalité, protection des salariés par le droit du travail, exercice de droits fondamentaux comme le droit de grève, etc.).

Des investissements pour l'avenir

Au regard de ce qui précède, pour favoriser la prospérité de notre pays, la gauche ne doit pas se satisfaire de faire « moins mal » que la droite, mais proposer une amélioration quantitative et qualitative des services publics. Une politique économique de gauche doit passer par l'investissement dans les services publics.

Il faut sortir d'une pure logique comptable, et retrouver l'ambition de développer des services publics de qualité, alimentant une croissance forte et durable.

Il est évident que l'ampleur de la dette publique, qui s'élève en 2010 à 82,9% du PIB, limite les marges de manœuvre. Pour autant, réduire l'investissement dans les services publics représente une politique à courte vue, qui néglige leur contribution positive à moyen et long termes.

Une politique de croissance ambitieuse doit ainsi mettre fin à la baisse de la part de l'investissement dans les dépenses publiques - qui a reculé à 5%, contre 6% au début des années 1990 - par la réallocation des dépenses existantes, le réexamen des dépenses fiscales, et, si besoin, l'augmentation de l'impôt.

⁹ Selon l'étude « Choix concurrentiels » de KPMG conduite en 2008, citée par l'AFII.

Dans cette perspective, l'investissement dans les services publics doit permettre de soutenir mais aussi de transformer l'économie. Ce qui implique d'orienter cet investissement dans deux directions principales : l'innovation et le développement durable. De nombreux services publics apparaissent ainsi clés pour l'avenir : l'école, l'université, les réseaux de communications électroniques, les transports non ou peu polluants, les énergies renouvelables, etc.¹⁰

Proposition n°1 : Réinvestir dans les services publics porteurs d'innovation et favorables au développement durable

Dans la dégradation des services publics, ressentie par les usagers et mesurée par des indicateurs précis, la règle posée en 2007 du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a joué un rôle essentiel. L'objectif de chasser les gaspillages et de profiter des gains de productivité permis par l'administration électronique est digne d'intérêt. Mais telle n'a pas été la démarche du gouvernement qui, depuis 2007, a appliqué une règle abstraite sans discernement et sans considération pour les besoins réels.

Une autre politique est nécessaire : elle passe d'abord par la suppression immédiate de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ; elle implique ensuite la mise en place d'une politique de gestion beaucoup plus ambitieuse – et difficile – du secteur public et de la fonction publique en particulier. Engagement sans délai d'un cycle de discussions et de propositions avec les syndicats de la fonction publique, évaluation des compétences des agents et des profils de carrière, mise en place d'une formation professionnelle massive permettant les réorientations et la mobilité entre les fonctions publiques, les corps, les métiers. Une telle démarche ne permettra pas de dégager de recettes immédiates et suppose au contraire de mobiliser des moyens, afin de transformer réellement la gestion publique.

Proposition n°2 : Mettre fin à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et à la fermeture d'éléments-clés du service public (classes, hôpitaux, tribunaux, commissariats, etc.), ouvrir immédiatement avec les partenaires sociaux une phase de concertation, d'évaluation des compétences et des carrières des agents publics, et lancer un débat public national sur les besoins des services publics

1.2. UN PILIER DU PACTE SOCIAL ET DE SOLIDARITE

Les services publics sont le symbole de l'unité nationale et de la cohésion sociale depuis plus d'un siècle. Il est vrai qu'ils peinent aujourd'hui à jouer leur rôle d'intégration sociale. Néanmoins, ils constituent un incontournable outil de lutte contre l'exclusion et de solidarité, à même de redonner sens au pacte social sur lequel est fondée notre République.

¹⁰ On pourra à ce sujet utilement consulter le rapport de la commission présidée par Michel Rocard et Alain Juppé, dite « commission du grand emprunt », disponible en ligne : <http://www.commission-investissement.fr/-Rapport-de-la-commission->

Le spectre des deux France

Il existe, déjà aujourd'hui, deux France en matière de services publics : les territoires présentant le plus grand besoin de solidarité, tels les territoires ruraux et les banlieues urbaines, accusent un déficit croissant de services publics, qu'il s'agisse de la police, de l'école, de l'hôpital, des transports urbains ou d'autres services publics de proximité.

Pire encore, dans les quartiers, les services publics subissent une véritable crise de légitimité, et sont souvent vus davantage comme des obstacles que comme des vecteurs d'intégration¹¹.

Les services publics, et en particulier, les forces de police ou même les éducateurs (sans qu'ils soient mis en cause à titre individuel), sont associés par les populations de ces quartiers au monde extérieur, aux classes moyennes et supérieures. Ils peuvent même être perçus comme des obstacles, comme des institutions dont l'objet est de maintenir les populations des quartiers dans leur espace, derrière une sorte de barrière qui protège la « bonne société ». C'est ainsi qu'est perçue, par exemple, la carte scolaire.

Les habitants de ces quartiers se sentent abandonnés par la République, et se retournent parfois contre les services publics, symboles de leur relégation sociale. S'il peut paraître absurde de brûler les équipements de proximité dont il sont les premiers utilisateurs ou de « caillasser » des bus synonymes en principe de mobilité, leur mauvais état, leur retard constant et leurs parcours irréguliers, en d'autres termes la mauvaise qualité du service rendu, entretiennent largement le ressentiment des populations.

Cette situation est d'autant plus grave que, parallèlement à ce sentiment de défiance, la pauvreté se développe et le « besoin de services publics » de ces populations se fait plus fort. Les services publics sont ainsi indispensables à la survie de ces habitants, mais échouent à les sortir de l'exclusion, et les maintiennent même dans une situation de dépendance.

La question de la légitimité et de l'efficacité des services publics dans les zones défavorisées doit donc être posée, sans doute autant que celle des moyens.

L'intégration sociale par les services publics

Les services publics sont, par nature, des vecteurs d'intégration sociale. Ils s'adressent à tous les citoyens, quelles que soient leurs situations sociales ou territoriales, et sont traditionnellement fondés sur les principes d'égalité et de continuité. Quelle que soit sa situation, chacun se tourne vers les services publics, très régulièrement au cours de sa vie.

Il faut bien s'entendre sur la vocation « sociale » des services publics : s'ils jouent un rôle

¹¹ D. Lapeyronnie, « *Ghetto urbain, ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui* », Editions Robert Laffont, Collection Le monde comme il va, Septembre 2008.

essentiel dans la lutte contre les inégalités, ils ne sont pas un simple filet de sécurité pour les plus démunis, comme dans la vision anglo-saxonne. Les services publics s'adressent d'abord à tous, et doivent répondre aux besoins des exclus comme des plus aisés, ce qui implique qu'ils soient largement ouverts et de qualité.

Il faut en effet penser les services publics en termes de capital social : ils doivent reconnecter les personnes, créer du lien social, du réseau. Les services publics, au-delà des prestations qu'ils offrent, permettent de densifier le tissu social, de mettre en interaction l'autorité publique, les agents du service et les usagers.

Dans cette perspective, les différents leviers d'intégration qu'offrent les services publics doivent être utilisés.

La fabrication du lien social par les services publics implique, en premier lieu, de renforcer leur accessibilité partout et pour tous. Il faut que les « exclus » du service public puissent aussi avoir accès à ses prestations, et être en contact avec ses agents et les autres usagers.

Ce renforcement de l'accessibilité des services publics recouvre trois dimensions : économique, sociale et territoriale. Il passe ainsi par une tarification et une implantation territoriale adaptées, sur lesquelles reviendra la deuxième partie de ce rapport.

Pour que leur accessibilité soit garantie, les services publics peuvent aussi jouer un rôle de vigie sociale, et permettre d'identifier et d'empêcher des situations de grande précarité conduisant à un isolement souvent inéluctable. Des dispositifs « proactifs » peuvent à cette fin être mis en place. De tels dispositifs existent d'ailleurs déjà, à l'image du Fonds Solidarité Energie ou du Fonds Solidarité Logement, mais ne remplissent pas parfaitement leurs fonctions, faute de moyens suffisants.

La création d'un lien social par le service public implique, en second lieu, de renforcer la mixité sociale parmi les agents du service public. A ce titre, une réflexion sur les modes de recrutement doit être menée.

Des dispositifs d'accompagnement en amont peuvent d'abord être mis en œuvre sans trop de difficultés. A titre d'exemple, la SNCF a mis en place une politique intéressante, avec un travail avec les associations actives dans les quartiers difficiles pour sensibiliser les jeunes, les inciter à postuler, les préparer à l'entretien d'embauche, sans que cela bouscule véritablement les modalités de recrutement traditionnelles.

Mais, au vu de la gravité de la situation, on doit aussi envisager d'aller plus loin. Ainsi, la création de procédures spécifiques (hors concours dans les services publics administratifs) peut être privilégiée sur certains territoires, afin de mener une politique volontariste.

Cette politique consisterait, dès lors que les qualifications nécessaires à l'exercice d'une fonction au sein d'un service public seraient satisfaites, à privilégier les candidats des territoires sur lesquels ce service public serait assuré. Elle pourrait passer par une priorité à l'embauche en

faveur des habitants des zones défavorisées ou en fonction du lieu d'inscription à Pôle Emploi, voire une obligation de résidence attachée à l'emploi dans les quartiers.

Les effets à la fois à court et à plus long termes d'une telle politique justifieraient sa mise en œuvre : amélioration de l'emploi dans ces territoires marqués par un chômage élevé, renforcement de la légitimité des services publics auprès des usagers concernés, meilleure inscription des services publics dans l'espace social, intégration de certaines populations aujourd'hui isolées, etc.

Proposition n°3 : Renforcer la mixité sociale parmi les agents des services publics dans les quartiers en envisageant des voies particulières de recrutement

Les services publics doivent permettre de tenir la promesse du progrès économique et social sur laquelle est fondée notre République, ces deux aspects n'étant pas opposés, mais se renforçant mutuellement.

2.

Des services publics redéfinis : répondre aux besoins essentiels

Les services publics ont une vocation première : apporter une réponse aux besoins essentiels des habitants de notre pays. Là est leur seule légitimité. C'est donc en partant des besoins qu'on peut identifier les services publics, faire évoluer leurs missions, en quantité et en qualité, et définir les conditions dans lesquelles elles doivent être assurées. Les besoins de chacun fondent ainsi une approche dynamique des services publics, en laissant ouverte la question des modes de choix et d'arbitrage. Car, afin que les missions de service public soient en permanence adaptées aux besoins, il faut définir des modes de décision démocratiques et transparents qui permettent d'associer les utilisateurs.

2.1. LA SATISFACTION DES BESOINS ESSENTIELS : UN OBJECTIF FONDAMENTAL

Les besoins essentiels constituant la finalité des services publics ont des dimensions multiples : individuels, collectifs, variables en fonction des individus, des territoires, et des époques. Ils doivent être satisfaits pour tous, partout, et en permanence. C'est ce qui justifie le caractère à la fois universel, personnalisé, et évolutif des services publics.

Un socle universel de services publics répondant aux besoins individuels et collectifs

Les besoins essentiels sont ceux qui, dans une société juste, doivent être satisfaits pour que les citoyens vivent décemment et que la collectivité se développe harmonieusement.

Ces besoins essentiels sont à la fois individuels et collectifs. Au niveau individuel, ils peuvent être rattachés à un ensemble de droits fondamentaux : l'alimentation, le logement, l'éducation, la culture, la santé, le sport, la mobilité, la communication, etc. Au niveau collectif, ils renvoient aux principes à la base de l'organisation de notre société, tels que la sécurité, la justice, le vivre-ensemble, la solidarité, ou le développement durable.

Ces besoins sont étroitement liés à une vision de la société, à une conception de la justice sociale. Ils sont ceux dont la satisfaction doit être garantie à tous par la collectivité, en tout temps et en tout point du territoire.

John Rawls et Amartya Sen ont bien montré que l'organisation d'une société juste doit reposer sur la satisfaction des besoins essentiels. La théorie de la justice de Rawls s'attache ainsi à l'égalité des biens premiers, sur la base de laquelle s'organise la société. Celle de Sen va plus loin en s'intéressant à l'égalité des « capacités », c'est-à-dire aux possibilités pour les individus d'atteindre les objectifs qu'ils jugent désirables selon leur environnement. L'un et l'autre mettent en avant le principe du « maximin » consistant à maximiser l'accès aux biens premiers ou au développement des capacités¹².

L'intervention de la collectivité se justifie non seulement par le fait que ces besoins essentiels ne sont pas satisfaits par le marché, ou ne le sont pas dans des conditions acceptables, mais aussi parce que l'on considère qu'ils doivent, par nature, ne pas dépendre de la logique marchande.

Très concrètement, les besoins essentiels doivent trouver leur traduction dans la définition des missions des services publics dont les collectivités publiques assument la responsabilité.

En tant qu'ils doivent être garantis à tous, les besoins essentiels fondent la dimension « universelle » des services publics. Ils doivent conduire à maintenir un socle universel de services publics garantis pour chacun, assurant l'effectivité des droits fondamentaux des citoyens, et des principes constitutifs de la société.

Des services publics personnalisés et évolutifs

Les besoins essentiels sont par nature évolutifs. Ils peuvent varier en fonction de la société, de l'époque, des citoyens eux-mêmes et des choix politiques.

Ainsi, tous les citoyens n'accordent pas la même importance à tel ou tel besoin essentiel, et ne les satisfont pas de la même manière, en fonction de leur lieu de résidence, de leur âge et de leurs moyens. Tous, en revanche, attendent des services publics qu'ils donnent une réponse rapide et efficace.

L'individu moderne conçoit sa vie comme un projet ouvert qui relève d'une palette élargie de choix personnels. Il définit son « projet de vie » en termes stratégiques, et effectue des choix parmi divers « styles de vie ». Cette individualité contemporaine n'est en aucun cas réductible au consumérisme. Elle engendre de nouveaux besoins comme de nouvelles insécurités.

Nos services publics doivent s'adapter à ce nouveau contexte et répondre aux nouveaux besoins - petite enfance, éducation tout au long de la vie, mobilité et transport, nouvelles technologies, proximité et dépendance, etc. - comme aux nouvelles insécurités - « précarité » temporaire ou permanente - entraînés par ces évolutions.

¹² Pour de plus longs développements sur l'application de ces théories aux services publics, on peut se reporter à la note publiée en 2003 par la fondation Jean Jaurès « *La Gauche et les services publics : vers un nouvel équilibre entre besoins et marchés* ».

Parallèlement, d'autres besoins ont sans doute cessé d'être considérés comme essentiels, et ne nécessitent plus l'intervention de la collectivité par la définition de missions de services publics. Les évolutions technologiques ayant affecté les modes de communication doivent par exemple amener à repenser l'adéquation des services publics dans ce domaine avec les besoins qu'ils sont censés satisfaire (un exemple caricatural est offert par le désintérêt pour les cabines téléphoniques).

L'offre de services publics doit ainsi s'adapter à cette diversité et à cette variabilité des besoins. Les justifications d'une intervention publique à un instant donné peuvent s'atténuer voire disparaître, lorsque la société évolue et que les besoins sont satisfaits en dehors du service public, ou n'existent plus. C'est ce qui fonde la dimension « personnalisée » des services publics, variable selon les territoires, évolutive dans le temps.

2.2. L'EXPRESSION DES BESOINS ESSENTIELS : UNE METHODE INCONTOURNABLE

En cohérence avec une approche partant des besoins essentiels des citoyens, le préalable à l'existence des services publics consiste pour les autorités politiques à organiser l'expression des besoins individuels et collectifs, systématique et à chaque niveau d'organisation sociale.

Les citoyens sont d'ailleurs demandeurs d'une participation plus active aux services publics : 58% souhaitent que les décisions qui concernent les services publics locaux soient prises en concertation avec les citoyens qui doivent être consultés et informés sur chaque décision importante, et 32% qu'elles soient prises directement par les citoyens qui devraient être appelés à voter pour chaque décision importante¹³. Il y a donc une véritable demande des citoyens à être plus étroitement et plus activement associés aux services publics.

Dans cette perspective, les modes traditionnels d'expression des usagers, par l'élection des représentants politiques, paraissent insuffisants, et de nouveaux modes d'expression, plus participatifs, doivent être promus. De nombreux exemples locaux existent ; il faut en tirer les leçons pour les mutualiser et les étendre.

La démocratie représentative, nécessaire ... et insuffisante

Traditionnellement, la recension des besoins et les arbitrages quant aux priorités à établir, sont du ressort du politique, tant ils relèvent du « vivre ensemble ». Dans la tradition française, l'expression des citoyens, usagers des services publics, se fait exclusivement par les élections des représentants politiques. Sur la base des résultats électoraux, les collectivités publiques définissent les services publics, leur champ, leurs structures, etc.

Plusieurs insuffisances d'un tel système doivent néanmoins être pointées.

¹³ Baromètre BVA-IGD sur les services publics locaux et la gestion déléguée, avril 2010 : <http://www.fondation-igd.org/upload/BVA1.pdf>.

Au niveau national d'abord, si le Parlement est régulièrement saisi de textes réformant parfois en profondeur un secteur entier, aucun outil ne permet de faire le bilan sur l'état des services publics, des attentes et des besoins des habitants, des grands choix stratégiques à envisager. Si, en matière de protection sociale, l'examen, chaque automne, du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) permet au Parlement, depuis 1995, d'envisager le sujet de manière globale, aucun débat de ce type n'existe pour les services publics. Les parlementaires travaillent au gré des textes sur l'électricité, les transports ferroviaires ou encore les délégations de service public, et n'ont aucune occasion d'évoquer de manière transversale le rôle des services publics en France. En réalité, pour choquant que cela paraisse, le Parlement ne débat pas des services publics tels que les perçoivent les citoyens.

Proposition n° 4 : Organiser un débat annuel au Parlement consacré aux services publics en France

Au niveau local, l'intervention directe des usagers est souvent mal perçue, suspectée d'individualisme, de corporatisme, de consumérisme ou d'intérêts particuliers, là où les élus se considèrent souvent par essence porteurs de l'intérêt général. Elle retirerait à ces derniers une partie de leurs pouvoirs. Elle est critiquée sans doute aussi parce que les bons outils et les bonnes instances n'ont pas été inventés.

Cette conception est de moins en moins satisfaisante aujourd'hui. Les élus ne sont pas « propriétaires » de l'intérêt général. Ils ont un rôle irremplaçable à jouer dans le processus d'émergence et de concrétisation de l'intérêt général, dans la prise de décision également, mais ils sont d'autant plus aptes et armés pour le faire qu'ils organisent en amont l'expression des besoins et aspirations, qu'ils sont éclairés par l'expression et le débat démocratiques préalables. Cette expression n'est pas un obstacle, mais tout au contraire un élément clé d'accomplissement de leurs fonctions et de leurs responsabilités.

Notre modèle centralisé et basé uniquement sur la représentation a ainsi laissé s'installer un « déficit démocratique » dans les services publics, auquel il faut remédier. Force est de constater que la distance, dans la prise de décision comme dans la gestion quotidienne des services publics, n'a fait que s'accroître, aggravée encore par le double effet de la technicisation et de la technocratisation.

La démocratie ne consiste pas seulement dans le droit de vote. Elle suppose le dialogue, qui n'est lui-même possible que si chacun dispose d'une information la plus objective et indépendante possible. De tels principes doivent également s'appliquer en matière de services publics.

Pour une expression directe des besoins des citoyens

Le souci de compléter la démocratie représentative par les diverses formes de démocratie participative n'est certes pas nouveau, mais il est temps de passer des discours aux actes et de se donner les moyens de cette participation.

L'expression démocratique des besoins et aspirations est un pré-requis pour tout service public. Elle suppose de rompre avec toute relation de type hiérarchique entre prestataire et destinataire. Il s'agit d'encourager l'expression des usagers par de multiples moyens à définir, et, sur ces bases, d'organiser des échanges et débats ouverts, plus ou moins formalisés.

Cela implique aussi de redéfinir les rôles et modes d'action des agents des services publics, afin de les transformer en acteurs-créateurs du service, en définissant clairement avec eux les objectifs du service et les marges de manœuvre existantes, puis d'organiser l'évaluation, non comme contrôle bureaucratique, mais comme outil d'adaptabilité, de qualité et d'efficacité du service.

Pour résumer d'un mot, issu de la sociologie américaine (Saul Alinsky) : l'objectif est de susciter l'« empowerment » des citoyens, usagers comme personnels ; en d'autres termes, de les responsabiliser.

Cette expression doit intervenir à tous les niveaux pertinents - local, régional, national - et à la maille précise d'organisation du service (qui n'est pas la même selon les domaines).

En définitive, les processus de décision dans les services publics doivent être revus en profondeur. Ils passent par le respect de différentes étapes : expression des besoins, documentation des choix, arbitrages, vote, prise de décision par l'autorité politique compétente, évaluation et réversibilité des choix, etc.

En favorisant l'expression directe des citoyens, il ne s'agit pas de dessaisir le politique de ses responsabilités en matière de services publics, mais, bien au contraire, de le mettre en condition de faire les choix répondant véritablement aux besoins des citoyens.

3.

Des services publics mieux assurés : réaffirmer la responsabilité du politique

Faute de choix politiques clairs et assumés, nos services publics sont dans l'impasse, pris entre la tentation de l'immobilisme et les risques de privatisation à outrance et de paupérisation. Pour les en sortir, la question des services publics doit être replacée dans le débat politique national, et une volonté politique forte doit œuvrer pour leur réforme, c'est-à-dire l'amélioration du service et son adaptation à l'évolution des besoins. Il faut ainsi déterminer les missions essentielles qui doivent relever du service public, en garantir le financement, et en assurer le pilotage, quelle que soit l'organisation retenue ensuite. La réforme passe aussi par l'échelon européen, trop souvent utilisé comme excuse commode, alors qu'il ouvre pourtant de nombreuses perspectives aux services publics.

3.1. LES RESPONSABILITES DU SERVICE PUBLIC

L'existence d'un service public implique des choix politiques forts. Mais, aujourd'hui, les décisions prises ne sont que rarement véritablement assumées. Faute de cohérence, elles fragilisent nos services publics.

La définition des missions de service public par la loi et le contrat

La détermination de ce qui est, de ce qui doit devenir ou cesser d'être qualifié de service public est éminemment politique, au sens où elle relève du vivre-ensemble et engage la collectivité. Elle nécessite donc des choix politiques de la collectivité et des débats politiques à tous les niveaux.

La gauche doit réaffirmer, contre l'idéologie libérale qui fait toute confiance au marché, qu'il existe des droits et des besoins dont la satisfaction incombe à la collectivité, et doit être placée, en tout ou en partie, hors marché. Il s'agit ainsi de consacrer un socle de services publics qui ne soient pas soumis aux seules règles du marché.

Dans cette perspective, l'enjeu réel n'est pas de dire qu'une activité est un service public, de poser une simple étiquette sur une activité sans définir les objectifs spécifiques qu'elle doit satisfaire. Il est précisément de définir clairement les missions, c'est-à-dire les droits et

obligations, qui en découlent pour la structure qui en a la charge.

Les missions de service public doivent être établies par des lois sectorielles et déclinées, lorsqu'elles ne sont pas assurées directement par la collectivité publique, dans des cahiers des charges régissant les relations entre l'autorité politique responsable et la structure chargée du service public. Ces textes sont indispensables pour définir les règles du jeu, les objectifs et les modalités de satisfaction de l'intérêt général.

Tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui : les missions de service public sont souvent vagues ou définies *a minima*, ce qui fait obstacle à une bonne exécution du service. Tel est fréquemment le cas, par exemple, dans le domaine des transports.

Sur quelle base, alors, définir les missions de service public ? Comme on l'a dit, il est fondamental qu'elles reflètent les besoins que doivent satisfaire les services publics, et non, comme trop souvent, des considérations politiques de court-terme ou électoralistes. Ainsi, il faut partir de l'organisation de l'expression des besoins individuels et collectifs, sur la base de laquelle les autorités politiques doivent exercer leurs responsabilités.

Au regard de l'expression de ces besoins, c'est en effet à la collectivité, et à ses représentants, de décider d'assurer directement ou indirectement des missions de service public. Ils doivent alors le faire dans des conditions claires et transparentes.

Les missions de service public doivent ainsi refléter les préférences collectives, l'intérêt général, qui implique la satisfaction des besoins essentiels des citoyens.

A l'aune de ce principe, on peut penser qu'aujourd'hui certains besoins essentiels ne sont pas ou sont mal pris en compte par les missions de services publics définies par les autorités politiques.

Pour prendre une illustration transversale, il est nécessaire de mieux intégrer les impératifs de développement durable dans l'ensemble des services publics, par exemple en contraignant par les textes qui les régissent les structures en charge de ces services à adopter des bonnes pratiques écologiques, en termes de consommation d'électricité et d'eau, ou d'émissions de CO2.

Proposition n°5 : Mieux définir les missions de service public dans chaque loi sectorielle et, lorsqu'elles ne sont pas assurées directement par la collectivité publique, les décliner dans les conventions conclues entre l'autorité politique responsable et la structure chargée du service public

Pas de missions de service public sans financement adéquat

La définition des missions de service public doit s'accompagner d'un financement adéquat. Or, aujourd'hui, les missions de service public étant le plus souvent mal définies et confuses, leur financement ne suit pas, et le service est finalement mal assuré.

La SNCF en est l'exemple archétypal. Elle est placée du fait de l'interventionnisme brouillon de l'Etat, souvent non assumé politiquement et non compensé par des financements adéquats, dans une situation suicidaire. En dehors des transports régionaux, dont les conseils régionaux sont devenus autorités organisatrices, l'Etat n'a en rien clarifié les missions du service public ferroviaire et leur financement par la collectivité, et pas seulement par les voyageurs.

Les conséquences sont lourdes. Le système de financements croisés entre les activités rentables (TGV) et les liaisons dites d'aménagement du territoire de la SNCF est épuisé, ces dernières étant, de fait, plus ou moins laissées à l'abandon. La hausse des péages d'infrastructures payés à Réseau Ferré de France (RFF), qui s'explique par l'incapacité de l'Etat d'apporter les financements nécessaires à RFF, est insoutenable. Le financement des activités TER (Transilien en Ile de France), prises en charge par les conseils régionaux (le STIF en Ile de France), diminue, et des financements alternatifs sont nécessaires. Enfin, alors même qu'il s'agit du mode de transport écologique par excellence, le transport ferroviaire de marchandises est négligé, sinon abandonné, et n'est pas considéré comme un service public, tout en imposant de fait à l'entreprise des solutions techniques particulièrement coûteuses et qui ne peuvent qu'accroître son déficit¹⁴.

Il en va de même d'EDF, qui est fragilisée par l'Etat, faute de courage politique et de vision à long terme des impératifs de développement durable. Ainsi, il n'est pas certain que les tarifs de vente de l'électricité consentis aux entreprises, tels qu'ils sont fixés par le gouvernement, couvrent les coûts d'EDF, et permettent d'assurer durablement le renouvellement de l'outil de production. Pire, le gouvernement, avec la récente loi du 7 décembre 2010 sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), qui impose à EDF de vendre à ses concurrents une large part de l'électricité produite par les centrales nucléaires à « prix coûtant », c'est-à-dire à un prix dont il n'est pas acquis qu'il couvre les coûts de démantèlement ou de renouvellement du parc nucléaire, offre sur un plateau à des opérateurs privés le produit de l'investissement public qu'avaient consenti les Français en tant qu'usagers. Or, ce dispositif ne garantit en rien un prix bas aux consommateurs eux-mêmes, dont l'intérêt est totalement perdu de vue. De plus, il ne permettra même pas d'organiser une dynamique concurrentielle pérenne et durable, puisque le signal de prix communiqué au marché sera trop bas et n'incitera pas à investir.

Face à cette incurie, le principe cardinal de la gouvernance des services publics doit être que l'autorité politique qui décide de mettre en place des missions de service public assure, dans le même temps, des sources de financement adaptées et pérennes. Aucune mission de service public ne doit être établie sans que le financement n'en soit assuré.

Proposition n° 6 : Assurer un financement suffisant pour des services publics efficaces et développés, avec un niveau de redevances reflétant les coûts réels, et en utilisant tous les modes de financements autorisés par le droit européen : compensations publiques, fonds de compensation, système dit « play or pay »

¹⁴ Voir la note de G. Mergy pour Terra Nova, « Comment développer le fret ferroviaire ? » : <http://www.tnova.fr/index.php/toutes-les-publications/4-notes/984-comment-developper-le-fret-ferroviaire-.html>.

Le pilotage des services publics par les autorités politiques

Quel que soit le mode d'exécution des services publics, la collectivité publique responsable doit assurer leur pilotage effectif, et ce, à tous les niveaux.

Force est d'abord de constater que le gouvernement ne dispose pas d'un service bénéficiant d'une vision transversale des services publics. Le ministère de la fonction publique a pu, un temps, jouer ce rôle mais il y a bien longtemps que service public et fonction publique ne se confondent plus. A Bercy, l'Agence des participations de l'Etat défend une logique principalement patrimoniale du sujet. Chaque ministère assure en outre, à un degré variable, le suivi des services publics qui dépendent de lui. Il convient de donner à l'Etat les moyens de suivre les politiques des services publics, de manière générale et transversale. Il est proposé, comme pour d'autres politiques publiques par essence interministérielles, de créer un Secrétariat général aux services publics nationaux, structure rattachée au Premier ministre, en lien avec le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) s'agissant des enjeux européens, et avec les tous les ministères concernés pour leurs compétences particulières.

Proposition n°7 : Créer un Secrétariat général aux services publics auprès du Premier ministre

Le pilotage des services publics peut intervenir à plusieurs niveaux : la collectivité publique peut agir en tant qu'exploitant, propriétaire ou actionnaire de l'exploitant, cocontractant de l'exploitant, ou encore régulateur. Elle intervient au moment de la définition des missions, du choix du mode de gestion, le cas échéant pour en changer. Piloter le service public, c'est aussi faire jouer une forme de droit de réversibilité pour les modes de gestion choisis. Aux élus revient la responsabilité de définir les missions de service public, de choisir l'organe à qui elles sont confiées, de vérifier l'exécution du service avant, le cas échéant, de remettre en cause les choix passés.

A cette fin, les collectivités doivent disposer des moyens soit d'exercer directement les missions de service public, soit de contrôler efficacement leur exécution par des entreprises privées ou des associations.

Surtout, elles doivent effectivement utiliser ces moyens, ce qui n'est pas toujours le cas. Tout est, là aussi, question de volonté politique, et de choix politiques pris et assumés en fonction du contexte. Par exemple, la décision de certaines communes, dont Paris, de remunicipaliser la gestion de l'eau démontre que de tels choix sont possibles. Il reste à chaque collectivité d'en mesurer la pertinence et l'efficacité, sur la durée.

Par ailleurs, le pilotage des services publics implique leur évaluation, pour vérifier qu'ils répondent bien aux besoins en vue desquels ils ont été créés et pour préparer les décisions les plus pertinentes. La démocratie a en effet besoin d'organismes de référence qui comparent les performances des services relevant de la responsabilité des collectivités publiques et rendent les débats plus objectifs. Le renforcement de l'évaluation des services publics et la mise à disposition de l'information sont ainsi, en France, l'un des grands chantiers de la réforme des services publics.

3.2. POUR LES SERVICES PUBLICS, UNE VISION PACIFIÉE DE L'EUROPE

Le renoncement des responsables politiques à garantir des services publics de qualité s'abrite souvent derrière une excuse trop commode : les contraintes qu'imposerait la construction européenne¹⁵. Pourtant, il faut cesser de penser l'Europe comme synonyme d'entrave, d'obligation de démantèlement des services publics ou de privatisations, mais prendre en compte non seulement les marges de manœuvre qu'elle laisse, mais aussi les opportunités qu'elle offre.

La mise en concurrence, un problème mal posé

Il n'est pas rare que la construction européenne soit assimilée - à droite comme à gauche - à une libéralisation débridée fragilisant nos services publics.

Il est vrai que, à tout le moins dans les services publics en réseau, les décisions de briser les monopoles nationaux et locaux - en tant qu'obstacles à la libre circulation - et de les ouvrir à la concurrence ont plus souvent relevé d'une idéologie libérale toute-puissante que de la promotion raisonnée et pragmatique de services publics plus efficaces.

Il est néanmoins trop facile d'assimiler mise en concurrence et démantèlement des services publics, d'autant plus que, depuis 20 ans, les batailles politiques, sociales et juridiques ont conduit à un début de reconnaissance de la primauté des objectifs d'intérêt général sur les règles de concurrence et du marché intérieur, à condition que soient respectés le principe de transparence, qui implique des objectifs et des missions clairement établis, et celui de proportionnalité, qui passe par des moyens adaptés.

La mise en concurrence a trois grandes conséquences potentiellement négatives sur les services publics et leurs usagers, mais il est possible, si l'on utilise tous les outils donnés par le droit européen, de les maîtriser.

¹⁵ M. Lombard, *L'Etat schizo*, JC Lattès, 2007.

Elle prive, d'une part, et à titre principal, les services publics d'une source de financement importante : le monopole, qui était en fait un moyen de financement par la voie de la péréquation, les activités rentables servant à financer les autres. Elle oblige ainsi à trouver d'autres modes alternatifs de financement des services publics : compensations publiques, redevances adéquates, fonds de péréquation, enchères inversées, etc. Comme nous le verrons, ces modes alternatifs de financement sont envisagés par le droit européen lui-même. Ils sont indispensables notamment pour éviter que le sous-financement chronique de certaines infrastructures (telles que le réseau ferroviaire) s'accroisse.

La mise en concurrence peut, d'autre part, déstabiliser les services publics si elle n'est pas encadrée, en particulier par des dispositions sociales et environnementales permettant d'éviter les formes de « dumping » dans ces deux domaines, lorsqu'elle soumet la structure en charge du service public, qui doit respecter des obligations spécifiques, à la pression de concurrents, d'autant plus puissants que ces obligations ne leur sont pas applicables.

La suppression d'un monopole nécessite enfin la mise en place d'une réglementation renforcée et la création d'une autorité de régulation chargée de veiller à l'absence de discrimination entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants. Cette complexité accrue peut être de nature à rendre plus difficile l'accès au service public.

Confrontées à ces trois risques majeurs, les autorités politiques ont les moyens de protéger les services publics des pressions concurrentielles. Tout dépend, notamment, du niveau et de la façon dont est introduite la concurrence.

A ce titre, le modèle de la délégation de service public - nous y reviendrons - est une forme de mise en concurrence pilotée par les collectivités publiques. La mise en concurrence a lieu en amont de l'exécution du service public - c'est une « concurrence pour le marché » et non une « concurrence dans le marché » : elle ne fragilise pas le service public lui-même, mais encourage au contraire les entreprises privées à faire des offres performantes afin de pouvoir être titulaire de la convention de délégation, qui leur assure une exclusivité dans le domaine concerné et pour une durée déterminée. La qualité du cahier des charges, la définition précise du besoin et des critères d'évaluation de la performance du délégataire sont alors des enjeux majeurs.

En définitive, dans certains services publics en réseau, une concurrence véritablement organisée, régulée et contrôlée, si elle venait à se réaliser, pourrait se traduire par une amélioration du service rendu au public, et permettre d'atteindre une certaine vérité des prix, bénéfique pour l'utilisateur comme pour le contribuable.

Exploiter les marges de manœuvre européennes

L'Europe offre de véritables marges de manœuvre, trop peu utilisées par les gouvernements successifs, de droite comme de gauche.

Sous réserve de respecter les principales règles européennes (libertés fondamentales de circulation, transparence et proportionnalité, non-discrimination), les Etats sont en effet libres de se donner les objectifs qu'ils souhaitent et de s'impliquer financièrement pour leurs services publics.

Quel est, plus précisément, l'état du droit européen des services publics – ou services d'intérêt général (SIG) en langage européen – aujourd'hui, notamment au regard des deux préoccupations principales que sont la préservation des spécificités nationales et la conciliation des logiques d'intérêt général et de concurrence ?

D'abord, en ce qui concerne le respect des modèles nationaux, les Etats membres (et les autorités nationales, régionales et locales) se voient reconnaître une compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG dans leur domaine de compétences en relation avec la législation nationale.

Les institutions européennes, quant à elles, ont la même compétence pour les SIG européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement de leurs buts, dans le cadre du partage de compétences inscrit dans les traités. Les institutions sont ainsi intervenues dans la plupart des services publics en réseau. Elles ont notamment fait émerger la notion de « service universel », qui garantit pour l'ensemble de l'Union européenne et tous ses habitants un ensemble minimal de services de bonne qualité, accessibles à tous les utilisateurs à un prix abordable, sans distorsion de concurrence.

Ensuite, en ce qui concerne l'application des règles de concurrence, une distinction doit être faite entre les services non économiques d'intérêt général et les services d'intérêt économique général (SIEG).

Pour les services non économiques d'intérêt général, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas : ils relèvent des seuls principes généraux de l'Union européenne (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité) sans que soient prévues de procédures spécifiques à leur sujet (par exemple, d'appel à projets préalable aux décisions d'attribution). La définition des services non économiques est cependant restrictive, dans l'optique aussi bien de la Commission que de la Cour de justice de l'Union européenne.

Pour les SIEG, les collectivités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence). Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, si elles s'avèrent nécessaires, justifiées et proportionnées, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux. Ces définitions doivent clairement établir des objectifs « de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». La Commission est la garante du respect de ces règles : elle peut soulever des abus relevant d'une « erreur manifeste », sous le contrôle de la Cour de justice.

Encadré : Le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 et les services publics

En ce qui concerne les services d'intérêt général (SIG), le Traité de Lisbonne comporte des innovations majeures par rapport à la situation précédente, avec l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la valeur juridique conférée à la Charte des droits fondamentaux et le Protocole annexé aux deux traités.

1/ L'article 14 du TFUE reprend les avancées de l'article III-122 du projet de traité constitutionnel de 2004 :

- il est explicitement la base juridique d'un droit dérivé, relevant de la co-décision Conseil-Parlement et non de la seule Commission ;
- il fait explicitement référence à deux reprises aux pouvoirs et droits des Etats membres et de leurs collectivités ;
- il doit s'appliquer dans toutes les politiques de l'UE, y compris de marché intérieur et de concurrence (« dispositions d'application générale ») ;
- il précise l'outil juridique législatif, des règlements, qui sont d'application immédiate et directe dans l'ensemble de l'UE sans aucune forme de "transposition" nationale.

Article 14 du TFUE : « *Sans préjudice de l'article 4 du traité de l'Union européenne et des articles 73, 86 et 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services* ».

2/ La valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux est consacrée.

Le nouvel article 6, alinéa 1er, du Traité de l'Union européenne (TUE) énonce que « *l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ».

Article 36 de la Charte des droits fondamentaux : « *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ».

3/ Le Protocole sur les SIG est annexé aux TUE et TFUE, avec la même valeur juridique que ceux-ci, puisqu'il en fait « partie intégrante ».

A la différence des traités actuels, il ne concerne pas les seuls services économiques d'intérêt général, mais tous les SIG, qu'ils soient qualifiés d'économiques comme de non économiques :

- si un service est qualifié de « non économique », l'article 2 rappelle clairement que les traités « *ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des Etats membres pour fournir, faire exécuter et organiser* » ce service ;
- si un service est qualifié d'« économique », ce qui est le cas dans un nombre croissant de domaines, l'article 1 oblige les institutions communautaires à respecter tout à la fois « *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et*

locales pour fournir, faire exécuter et organiser » ce service, le respect de « la diversité des services et les disparités qui peuvent exister (...) en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes », ainsi que les principes « de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

Le cadre général actuel, s'il n'est pas dénué d'imperfections et d'incertitudes qui doivent être levées- on va y revenir -, laisse toutefois de réelles marges de manœuvre pour les Etats.

Plus précisément, s'agissant des services publics en réseau pour lesquels les institutions européennes sont intervenues, on constate que toutes les possibilités envisagées par le droit européen ne sont pas utilisées en droit français.

La comparaison des directives européennes applicables et des textes de droit interne permet ainsi d'identifier trois grandes catégories de marges de manœuvre en vue de renforcer et d'améliorer nos services publics.

En premier lieu, le contenu du service universel peut être enrichi au niveau national. En effet, les directives communautaires se contentent de définir les prestations minimales qui doivent être exécutées dans le cadre du service universel. Rien n'interdit aux Etats d'être plus ambitieux, et de prévoir des exigences supplémentaires au bénéfice des usagers.

En deuxième lieu, les directives incitent généralement les Etats membres à prévoir des règles contraignantes en vue de s'assurer du respect d'objectifs de qualité du service. Elles imposent ainsi la fixation de normes de qualité de service, portant notamment sur les délais d'exécution, la régularité et la fiabilité des services, et prévoient la mise en place de procédures transparentes, simples et peu coûteuses pour le traitement des réclamations. Ces principes sont néanmoins le plus souvent déclinés *a minima*, de façon peu satisfaisante, au niveau national.

En dernier lieu, les directives prévoient différents modes de financement pour compenser les obligations de service public imposées aux prestataires : compensations publiques, - pour autant que ces dernières soient clairement définies et évaluées, et financées à leur juste niveau -, fonds de compensation - par lesquels tous les acteurs contribuent au financement des missions de service public (comme dans le cas du service universel des télécommunications en France) -, ou système dit du « play or pay » pour des marchés déjà ouverts à la concurrence. Ce système conduit les opérateurs soit à s'engager à respecter les obligations de service universel, soit, s'ils choisissent de ne pas les respecter, à verser une redevance à un fonds de compensation, en contrepartie du droit qui leur est accordé de proposer leurs autres prestations.

Pour qui s'intéresse de près aux textes davantage qu'aux imprécations, force est de constater que les directives européennes offrent de nombreux moyens de garantir un service public de qualité, mais que toutes les possibilités ne sont pas exploitées en droit français. Une telle démarche d'identification des marges de manœuvre laissées par le droit communautaire doit être menée, de façon très précise, pour tous les services en réseau.

En réalité, dans le domaine des services publics en réseau, ce n'est pas d'abord l'Union européenne qui met en cause les services publics, mais bien surtout le gouvernement français et le Parlement, en n'utilisant pas les marges de manœuvre existantes, et en préférant se servir de l'alibi européen comme d'une excuse à leurs propres échecs. Ce point est méconnu par le grand public, et n'a jamais été reconnu comme tel par les responsables politiques, de droite comme de gauche...

Il faut donc être conscient des possibilités que l'Europe laisse à chaque pays pour organiser ses propres services. Il faut saisir, en France, les opportunités offertes par les principes européens clairement reconnus par le Traité de Lisbonne et les directives applicables.

Proposition n°8 : Identifier et exploiter les marges de manœuvre laissées par le droit européen et non utilisées en droit interne pour tous les services en réseau, notamment en ce qui concerne la définition du service universel, la mise en œuvre des objectifs d'accessibilité et de qualité, et le financement des missions de service public

Promouvoir une réforme européenne des services publics¹⁶

Si elle n'est pas la cause de leur dégradation comme on veut trop souvent le faire croire, il est vrai que l'Union européenne n'a pas encore réussi à proposer une véritable stratégie pour des services publics européens, facteurs de solidarités et de cohésion économique, sociale et territoriale à son échelle, stratégie qui serait partagée par l'ensemble des Etats membres. Telle doit être l'ambition de la gauche pour les années à venir.

La promotion d'une Europe des services publics est d'autant plus justifiée que les services publics, par les valeurs d'égalité, de cohésion sociale qu'ils servent et véhiculent, font partie du modèle de société européen.

A cette fin, l'adoption d'un cadre légal européen plus clair et plus cohérent est souhaitable pour définir et sécuriser les services publics en Europe.

Le droit en vigueur laisse en effet, en son état actuel, subsister de réelles incertitudes pour tous les acteurs concernés, qui demandent à être levées. Trois domaines apparaissent essentiels.

Premier axe d'amélioration : l'articulation entre le droit de la concurrence et les missions de service public. Dans le domaine des services publics, comme souvent, la concurrence peut servir d'aiguillon pour améliorer la qualité, innover, voire réduire les coûts. Mais elle conduit à mettre en cause l'accès égal de chacun aux services, tant elle amène des traitements différenciés selon les situations sociales et territoriales des usagers. La définition de missions de service public est là pour permettre l'égalité d'accès et le caractère abordable du service. Toutefois, elle entre souvent en conflit avec les lois de la concurrence. Il faut donc que les règles européennes

¹⁶ Voir P. Bauby, F. Castex, « Europe : une nouvelle chance pour le service public ! », Essais de la Fondation Jean-Jaurès, 2010.

affirment clairement que les missions de service public prévalent en cas de tension.

Deuxième axe : la préservation des capacités de décision et d'action des collectivités publiques à tous les niveaux, dans le respect du principe de subsidiarité. Les services publics doivent être organisés au plus près des usagers, de leurs situations concrètes, de leurs besoins. Les autorités publiques nationales, régionales et locales ont donc le rôle essentiel pour les définir et décider de leur mode de gestion. C'est ce qu'affirme le Traité de Lisbonne, mais ce principe entre là aussi en conflit avec les règles de concurrence qui s'appliquent partout de la même manière. Il faut donc que les règles européennes garantissent les pouvoirs des autorités publiques à tous les niveaux pour définir, organiser et financer les services publics, y compris en matière de coopération entre elles.

Troisième axe de réforme : la clarification des conditions de financement des SIG. La définition des services publics et de leurs missions doit s'accompagner de la mise en œuvre de financements correspondants. Là encore, les règles européennes de concurrence entrent en tension avec cette problématique, puisque tout financement d'une mission de service public est suspect de venir fausser la concurrence en favorisant l'opérateur qui est en charge de cette mission. Il faut donc que les coûts supplémentaires occasionnés par les missions de service public soient intégralement compensés et que soit reconnue une palette de modes possibles de financement des surcoûts : subventions publiques, avantages fiscaux, fonds de compensation entre opérateurs, péréquations entre usagers et/ou entre opérateurs, associés ou non à l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux, mécanismes de type « *play or pay* », etc.

Le traitement de ces difficultés est possible : il bénéficie à présent d'un fondement juridique solide, avec les modifications intervenues après le Traité de Lisbonne, qui crée des potentialités nouvelles pour garantir et sécuriser les services d'intérêt général. Mais il faut une forte pression politique pour que ces potentialités débouchent sur des mesures concrètes.

Proposition n°9 : Améliorer le cadre juridique européen en matière de services publics en réseau, en utilisant les potentialités ouvertes par le Traité de Lisbonne, notamment en ce qui concerne l'application du droit de la concurrence, le principe de subsidiarité, et les conditions de financement des SIG

Par ailleurs, en dehors du champ des services publics en réseau, l'inclusion dans le champ d'application de la directive « services » du 12 décembre 2006 de la plupart des services sociaux d'intérêt général (SSIG) rend nécessaire l'adoption de mesures de transposition de cette directive tenant compte, le plus possible, de la spécificité de ces services sociaux, de la fragilité de leurs structures, et de leur insertion relativement faible dans un espace économique semblable à un grand marché européen...

Au-delà de l'adoption d'un cadre juridique adapté, l'approfondissement de la construction européenne des services publics est également nécessaire, pour créer de véritables réseaux européens, et faire émerger une régulation européenne.

En effet, une action volontariste est nécessaire pour achever l'eupéanisation des services

publics en réseau, pour le bénéfice des usagers et des citoyens, ce qui justifierait, par exemple, des investissements européens dans ce domaine. Que l'on pense, par exemple, aux progrès qui restent à réaliser pour relier par transport ferroviaire certaines régions européennes pourtant relativement peu éloignées, ou dans le domaine de l'électricité.

En termes de régulation, alors même que la dimension européenne des services publics en réseau est, sinon réalisée, du moins entamée, il n'existe pas, aujourd'hui encore, de véritable projet d'interrégulation européenne, sans même parler d'une autorité de régulation européenne. Des progrès en ce sens seraient souhaitables, et possibles, par le renforcement de la coordination entre autorités de régulation nationales.

3.3. GARANTIR LA LIBERTE DE CHOIX DES MODES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

Orientée vers la satisfaction des besoins essentiels, une stratégie progressiste pour les services publics doit adopter une approche fonctionnelle et non organique des services publics, en vertu de laquelle les moyens utilisés ne priment pas sur les finalités. Ce sont les missions de service public qui doivent être affirmées, protégées, traduites en actes, quelle que soit la structure juridique en charge de les assurer.

Les limites d'une approche organique des services publics

Le service public ne se confond pas avec l'organe en charge du service public. Il faut cesser de confondre service public et organisme public chargé de ce service, au même titre qu'il faut distinguer marché et entreprise privée.

Il s'agit, à ce propos, de bien distinguer les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux, dont font partie les services publics en réseau.

Dans la sphère administrative, et, de façon évidente, dans les domaines régaliens liés à la souveraineté nationale (sécurité intérieure et extérieure, justice, finances publiques, etc.), le statut de la structure en charge du service public ne doit pas faire débat : ce doit être la collectivité publique, exerçant directement ses prérogatives de puissance publique, qui assure ses missions essentielles. Il faut, dans cette sphère qui représente le cœur de l'action publique, refuser toute privatisation. La décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 2011 censurant certaines dispositions de la loi dite LOPSSI 2 qui voulait confier l'exploitation de systèmes de video-surveillance à des personnes privées est emblématique et marque un coup d'arrêt bienvenu¹⁷. Il faut mettre un terme à la vente par lots des missions de service public, que les partenariats public-privé ont rendue plus facile. Il faut réaffirmer que l'exploitation - si ce n'est la construction - de prisons ou de commissariats, la délivrance de documents administratifs entrant dans les domaines régaliens, ou la surveillance de certains lieux névralgiques pour l'Etat ne constituent pas des missions que l'on peut déléguer au secteur privé.

Dans la sphère industrielle et commerciale, le problème se pose différemment.

¹⁷ Voir la note de A. Legouest pour Terra Nova : « LOPSSI 2 : le rappel à l'ordre du Conseil constitutionnel » : <http://www.tnova.fr/note/lopsi-2-le-rappel-lordre-du-conseil-constitutionnel>.

La nature publique ou privée de la structure en charge du service public n'est évidemment pas indifférente : pour les établissements publics les plus proches des administrations, un statut public implique en particulier un large pouvoir de nomination par le gouvernement, et l'application du droit public ; pour les autres établissements publics, même si les règles du droit public sont plus éloignées, en matière de droit du travail par exemple, la tutelle reste réelle, ce qui donne au pouvoir politique la faculté de fixer des orientations, d'afficher des priorités, d'évaluer les résultats au regard de ces priorités. Dans ce cadre, le gouvernement a la possibilité, au moins théoriquement, de fixer des orientations et de veiller au pilotage des services publics.

Toutefois, si cette question n'est pas sans importance, ce n'est pas celle qui est la plus déterminante.

On oublie souvent qu'à côté du monopole public national, qui symbolise depuis la Libération, dans beaucoup d'esprits, le service public, il existe de longue date un deuxième modèle français de service public industriel et commercial : la concession, ou, plus largement, la délégation du service public à des entreprises privées, depuis le XIX^{ème} siècle. Il suffit de se rappeler ce que l'on désignait alors comme « le socialisme municipal » qui permettait aux collectivités locales d'intervenir lorsque l'initiative privée était défailante. La problématique reste pertinente aujourd'hui.

Ce modèle de la gestion déléguée s'est considérablement développé, au niveau local, après les lois de décentralisation de 1982. Ces délégations sont aujourd'hui particulièrement fréquentes en matière d'assainissement, de collecte et de traitement des déchets, de distribution d'eau, ou encore de transports urbains.

Par ailleurs, en dehors même des entreprises privées délégataires de services publics industriels et commerciaux, de nombreux acteurs interviennent en matière de services publics. Beaucoup d'associations (notamment d'économie sociale ou coopératives) prennent ainsi en charge des activités d'intérêt général, sous le contrôle plus ou moins étroit des collectivités publiques, dans des domaines aussi différents que les services sociaux d'aide à la personne, les activités sportives... ou l'organisation de festivals de musique comme le Festival d'Aix-en-Provence. Du reste, comme nous le verrons, les relations entre collectivités publiques et associations exécutant des missions de service public méritent d'être redéfinies.

Pour en revenir plus précisément aux services publics en réseau, non seulement l'approche organique ne correspond pas à la réalité, mais encore la confusion entre le service public et l'organe qui en a la charge (une structure administrative, une entreprise publique ou privée) contribue parfois à les affaiblir, en détournant les débats des vrais enjeux et en empêchant le gouvernement d'exercer un pilotage véritable. Cette approche ne laisse en effet trop souvent le choix qu'entre deux solutions alternatives : le démantèlement et la privatisation ou l'immobilisme corporatiste.

La récente réforme de La Poste a bien montré les limites de l'approche organique. La cristallisation du débat sur le seul changement de statut de La Poste a conduit à négliger les vrais enjeux pour l'avenir du service public postal, à savoir la définition de ses missions, de son

financement et de sa régulation¹⁸.

En réalité, ce n'est pas le statut de société anonyme ou d'établissement public qui fait que le service public dont une entreprise publique comme La Poste a la charge est bien assuré. Du reste, les carences dans ce service pointées en particulier dans les zones rurales où le courrier n'est plus distribué à domicile, le montrent assez. Ce qui compte davantage, c'est la volonté politique de peser sur les choix stratégiques de la structure en charge du service public, d'une part, et de contrôler la manière dont sont exécutées les missions de service public, d'autre part.

Pour peser sur les choix stratégiques des structures en charge des services publics, une participation au capital, et l'exercice effectif des droits qui en découlent, peuvent fournir des leviers d'action importants, qu'il faut alors pleinement utiliser.

A ce titre, un capital entièrement public a une valeur symbolique incontestable : il marque l'importance d'un service public pour la collectivité. Mais il ne suffit pas à garantir la satisfaction des besoins dont les services publics ont la charge, et une participation majoritaire – voire, *a minima*, de 20% – peut être suffisante pour disposer d'un réel pouvoir de décision dans le fonctionnement de l'entreprise (à travers la présence de représentants dans les organes de direction et, pour l'Etat, le rôle de l'Agence des Participations de l'Etat) et éviter des asymétries d'information trop fortes.

Ces considérations capitalistiques sont en tout état de cause soumises à un préalable incontournable : l'exercice de ses prérogatives par la collectivité actionnaire. Or, aujourd'hui, cela n'est que trop rarement le cas : l'Etat ou la collectivité territoriale n'exerce pas réellement ses pouvoirs d'actionnaire, et échoue à assurer un pilotage stratégique efficace des entreprises dans son giron.

Par ailleurs, au-delà des questions de participation au capital, il est nécessaire de disposer d'instances indépendantes de contrôle. Il n'est pas sain que le contrôle d'un service public soit exercé seulement par la collectivité qui est à la fois l'autorité organisatrice du service public et l'actionnaire de la structure qui l'exécute, car cette situation est susceptible de faire naître des conflits d'intérêts (les considérations financières et la recherche de dividendes pouvant prendre le pas sur les exigences de qualité du service public).

Pour une approche fonctionnelle des services publics, garantissant le libre choix entre gestion directe et gestion déléguée

Le service public se définit, d'abord, par les finalités qu'il poursuit – l'intérêt général, la satisfaction des besoins essentiels des citoyens – et les principes qui en découlent.

A ce titre, les grands principes historiques – égalité, continuité, adaptabilité –, enrichis des

¹⁸ Voir la note de B. Thirion pour Terra Nova : « La Poste : le combat ne s'arrête pas au changement de statut » : <http://www.tnova.fr/index.php/toutes-les-publications/4-notes/1014-la-poste-le-combat-ne-sarrete-pas-au-changement-de-statut.html#comment-10>.

principes européens – transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité – , modernisés et complétés en particulier en matière de qualité, de protection de l’environnement et de droits des utilisateurs, restent pertinents.

En cohérence avec une approche fonctionnelle plutôt qu’organique du service public, la gauche doit promouvoir et garantir la liberté de choix par chaque autorité publique du mode de gestion des services publics de son ressort, la gestion directe comme la gestion déléguée.

Encadré : Les différents modes de gestion du service public au niveau local

Fondamentalement, il faut distinguer deux grands modes de gestion du service public : la gestion directe, et la gestion déléguée.

La gestion directe peut recouvrir :

- La régie directe : le service public ne se distingue pas, au plan organique, des autres services de la personne publique. Ce mode de gestion n'est pas possible pour les services publics locaux à caractère industriel et commercial ;
- La régie dotée de la seule autonomie financière : la structure chargée du service n'a pas de personnalité morale et se trouve directement placée sous l'autorité de la collectivité de rattachement, mais elle a une organisation administrative et financière spécifique, et un budget propre. Elle est couramment pratiquée, par exemple dans le domaine de l'eau ou de théâtres municipaux ;
- La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- La gestion directe par un organisme statutairement dédié, sur lequel la collectivité publique responsable du service exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services : il s'agit d'une quasi-régie, dite aussi « in house ». Tel est le cas, par exemple, des sociétés publiques locales récemment créées par une loi du 28 mai 2010.

La gestion déléguée peut se faire :

- Sous forme statutaire, avec la création d'un établissement public habilité unilatéralement à gérer un service public, de sociétés d'économie mixte ou d'associations ; ou
- Sous forme contractuelle, en passant notamment une délégation de service public, un marché de services ou un contrat de partenariat.

Il est tout à fait légitime qu’une collectivité publique souhaite, pour différents motifs, assurer un service public directement, en régie, soit qu’elle y soit contrainte par « défaillance de l’initiative privée », soit qu’elle veuille mettre en œuvre des objectifs précis de politique publique.

La gestion directe permet en effet à la collectivité publique d’être en quelque sorte seul maître à bord, et de faire primer les objectifs d’intérêt général qu’elle poursuit sur toute autre considération, par exemple de rentabilité, si tel est son choix.

Elle évite également d'être tributaire de l'initiative privée. Les entreprises privées profitent parfois d'un certain manque de transparence pour imposer aux collectivités publiques leurs propres conditions d'exécution du service (notamment tarifaires), ou pour se déjouer du contrôle de ces dernières du fait de l'asymétrie de moyens dont elles bénéficient. De telles situations existent notamment en présence d'oligopoles, dont certains secteurs ne sont malheureusement pas – et de moins en moins – à l'abri. Il peut être justifié que les collectivités publiques décident d'assurer elles-mêmes les services publics dont elles sont responsables.

Si la gestion directe constitue une option qui doit bien sûr rester ouverte aux collectivités publiques, le modèle de la délégation ne mérite néanmoins pas l'opposition idéologique dont il est parfois l'objet à gauche.

La querelle entre gestion publique directe et déléguée est, d'ailleurs, assez loin des préoccupations des usagers. 62% des Français ne savent pas ce qu'est la gestion directe ou la gestion déléguée¹⁹.

Autant les privatisations « sèches », qui reviennent à priver la puissance publique d'un patrimoine qui est celui de la Nation ou des collectivités locales – songeons à l'exemple des autoroutes -, doivent être critiquées politiquement sans nuances, autant il faut reconnaître la contribution de l'initiative privée aux services publics.

Quelle est cette contribution ? Elle consiste d'abord en la réalisation d'investissements que la puissance publique ne peut prendre en charge. Dans un contexte de finances publiques dégradées, les collectivités publiques n'ont parfois plus les moyens d'assurer et de continuer à investir dans les services publics dans des conditions optimales, qui imposent de satisfaire les besoins des usagers à un prix raisonnable, tout en assurant la qualité du service, ainsi que l'entretien et le renouvellement des infrastructures. Mais il n'y a pas que cet aspect strictement budgétaire : on peut également citer l'utilisation de technologies efficaces ou l'introduction de modes de gestion innovants par des entreprises privées délégataires de services publics, correspondant à leur cœur de métier, permises par leur taille critique ou par les synergies qu'elles peuvent développer, en particulier en matière de recherche et développement.

Pour constituer une option acceptable, la gestion déléguée doit satisfaire à certaines conditions incontournables. Lesquelles ?

Conçue comme une coopération entre les collectivités publiques et les entreprises, la délégation d'un service public, pour constituer un mode de gestion du service public efficace, doit être véritablement pilotée par les collectivités publiques. La délégation à des entreprises privées implique des collectivités publiques fortes, avec de réelles compétences. Ces dernières doivent s'assurer que la gestion déléguée répond aux besoins essentiels des usagers, dans le respect, notamment, des principes d'égalité, de continuité, et d'adaptabilité.

¹⁹ Baromètre BVA-IGD sur les services publics locaux et la gestion déléguée, précité.

Pour reprendre les mots de Léon Blum, alors commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat, « *le service public est concédé, sans doute, mais il n'en demeure pas moins un service public. La concession représente une délégation, c'est-à-dire un mode de gestion indirecte, elle n'équivaut pas à un abandon, à un délaissement* »²⁰. En d'autres termes, la délégation n'est pas un renoncement de la collectivité publique au service public, à condition que cette dernière utilise les pouvoirs de pilotage et de contrôle qui sont les siens.

C'est ainsi, dans un dialogue réel et équilibré, sanctionné par l'autorité politique, que la gestion déléguée peut être réussie, avec des outils d'évaluation et de transparence permettant aux collectivités publiques de dépasser l'inégalité d'accès à l'information dont elles peuvent pâtir.

Dans ces conditions, on peut même considérer que le modèle de la délégation constitue une réponse adaptée aux objectifs et aux contraintes des collectivités publiques non seulement au niveau local – où elle est souvent pratiquée, y compris par des collectivités gérées par la gauche – mais aussi au niveau national.

La fin des grands monopoles nationaux traditionnels oblige en effet à repenser le mode d'organisation des services publics en réseau nationaux. Comme on l'a vu, elle fait peser le risque de la déstabilisation des services publics par la concurrence. Or, la délégation représente une mise en concurrence régulée, loin d'une libéralisation débridée, et sans privatisation des actifs. Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité politique peut organiser la mise en concurrence en amont de l'exécution du service public. Elle peut définir elle-même les conditions que doivent remplir les entreprises privées. Si elle n'est pas satisfaite du service rendu par ces dernières, elle peut les sanctionner, au cours de l'exécution, ou au moment d'une nouvelle mise en concurrence.

La gestion déléguée du service public, pour autant qu'elle n'est pas faussée par un défaut de concurrence entre entreprises privées et que les collectivités publiques utilisent leurs prérogatives, peut ainsi être choisie par la gauche, au même titre que la gestion directe.

C'est finalement au regard d'un seul critère que la pertinence d'un tel choix doit être jugée : la satisfaction des besoins essentiels des citoyens.

Proposition n°10 : Garantir la liberté de choix des modes de gestion des services publics, et mettre davantage l'accent sur l'exercice de leurs prérogatives par les autorités politiques, que le service public soit exploité directement ou délégué, afin de s'assurer que les besoins des usagers sont satisfaits

Cette stratégie globale de refondation et de modernisation des services publics doit être au cœur des propositions de la gauche pour apporter des réponses concrètes aux difficultés, malaises et rejets encore aggravés par la crise.

²⁰ Conclusions sur CE 11 mars 1910, *Cie générale française de tramways*, *Revue du droit public*, 1910, p. 269.

PARTIE II

Inventer les services publics de demain

La stratégie progressiste qui vient d'être présentée doit se décliner en propositions concrètes, pour relever le défi de la légitimité et de la qualité des services publics. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous proposons ici quelques grandes orientations pour une réforme globale des services publics, qui visent toutes à mieux répondre aux besoins des citoyens. La satisfaction des besoins revêt différents aspects : assurer l'accessibilité de tous les services publics, partout et pour tous, par la création de maisons de services publics ; renforcer la participation des usagers aux services publics pour mieux connaître les besoins ; réformer le financement des services publics en conciliant les objectifs de solidité financière et de justice sociale ; améliorer l'évaluation des services publics pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins ; et, enfin, identifier de nouveaux services publics correspondant aux besoins nouveaux.

1.

Rénover les maisons de services publics

S'ils veulent répondre efficacement aux besoins des citoyens, les services publics doivent être accessibles partout et pour tous. Cet objectif d'accessibilité doit se traduire concrètement par la possibilité, pour les usagers, et notamment les plus isolés d'entre eux, de bénéficier de véritables lieux de vie des services publics, à proximité de leur domicile.

A ce titre, la rénovation et le développement des maisons de services publics, vieille idée qui n'a jamais été portée au terme de sa logique, peuvent être le symbole le plus visible d'une réforme de gauche des services publics, et leur incarnation.

Faisant suite à différentes expérimentations, le législateur, conscient de l'enjeu, a pour la première fois en 2000 posé le principe de « maisons de services publics », avec l'objectif de renforcer la proximité des services publics et de faciliter les démarches des usagers (loi du 12 avril 2000, articles 27 et suivants). L'objectif était louable et élevé : il s'agissait de réunir « des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public ». Une politique de labellisation de « relais de services publics » a ensuite été lancée à partir de 2006, pour encourager la création de « points d'accueil polyvalent ».

Cependant, seulement 350 maisons de services publics environ auraient été dénombrées en 2005, y compris en milieu urbain. Les « maisons de services publics » et autres « relais de services publics » peinent en réalité à être identifiés par les usagers.

Un bilan solide de ces réformes n'a, à notre connaissance, jamais été dressé, ni par l'administration, ni par le monde universitaire qui aurait pu en faire un objet d'études. Pourquoi cet échec ? Sur quelles résistances leurs promoteurs ont-ils buté ? Financières ? Corporatistes ? Syndicales ? Politiques ? Qu'il s'agisse des unes ou des autres, la volonté politique doit permettre une relance de ce dispositif, afin d'en renforcer la présence territoriale et l'utilité pour les usagers.

Certains parlementaires de gauche ont évoqué en 2010 et 2011 la notion de bouclier rural. Ils ont même déposé une proposition de loi pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir, qui prévoyait un certain nombre de mesures visant à renforcer les principes

de proximité et d'égal accès de tous les citoyens aux services publics, mais elle a été rejetée par l'Assemblée nationale.

La présence unifiée des services publics de proximité dans des maisons de services publics, sur tout le territoire, participe de la même logique.

Dans cette perspective, la transformation d'une partie des 17 000 bureaux de poste qui existent aujourd'hui et ont été consacrés par la loi²¹ pourrait être envisagée (à commencer par ceux qui sont jugés non rentables et progressivement transformés en simples points de contacts). Les « maisons de services publics » rénovées s'appuieraient sur le réseau des points de contact de La Poste, qui n'accueilleraient plus seulement des services postaux, mais aussi d'autres services publics de proximité, répondant aux besoins des usagers.

Des partenariats devraient être conclus en ce sens entre La Poste, l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises en charge des services publics concernés, pour assurer le cofinancement de ce réseau, étant rappelé que, en 2009, le surcoût de la présence postale territoriale, lié au maintien d'un réseau de points de contact non rentables était estimé à 250 millions d'euros (et la différence entre ce surcoût et les ressources du fonds postal national de péréquation territoriale représentait plus de 100 millions d'euros).

Parmi les services de proximité que pourraient proposer ces maisons de services publics pourraient être inclus, par exemple, des services Internet, les services des impôts, les délégués du Médiateur de la République, et, le cas échéant, du futur Défenseur des droits, les centres d'accueil des usagers des services publics locaux (transports, eau, etc.), qu'ils soient exécutés en régie ou délégués, ou encore des services bancaires.

Mais il y a plus : ces structures seraient d'abord des lieux de vie, des points de contact entre différents services et le public. Dans certaines communes rurales, ils pourraient être mis à disposition, par la collectivité, de prestataires privés pour proposer des services aussi variés que la boulangerie, la presse ou un lieu tel qu'un café. Ces services étant défaillants, il appartiendrait à la collectivité de prendre l'initiative et de faciliter le développement de ces prestations quitte à ce que, si la prestation se trouve ensuite assurée par l'initiative privée dans la durée, la collectivité publique se retire de cet équilibre.

De façon générale, chaque maison de services publics serait adaptée aux besoins des citoyens et des territoires dans lesquels elle s'inscrit, offrant des prestations en prise avec les enjeux collectifs et locaux dans un lieu donné. Les besoins ne sont en effet pas les mêmes en milieu urbain ou rural.

Il s'agit ainsi, avec les maisons de services publics, de donner corps à la République des services publics que nous appelons de nos vœux, en renforçant leur accessibilité et leur

²¹ La loi du 9 février 2010 relative à La Poste a modifié l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 relative au service public de la poste et à France Télécom en prévoyant que « Ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer ».

efficacité.

Proposition n° 11 : Transformer une partie des 17 000 bureaux de poste en maisons de services publics rénovées

2.

Mettre les usagers au cœur des services publics

Pour répondre aux besoins essentiels, la construction des services publics du XXIème siècle exige de mieux organiser l'expression des besoins des usagers. La question de leur place dans la définition, l'exécution et l'évaluation des services publics, doit être à nouveau posée et de nouvelles formules doivent être inventées.

1.1. DONNER DES POUVOIRS DE DECISION AUX USAGERS

La représentation des usagers apparaît aujourd'hui largement lacunaire. Les différentes formules tentées par le passé – commissions consultatives ou représentants des usagers dans les conseils d'administration des entreprises ou des établissements publics chargés de missions de service public - n'ont pas réellement produit leurs effets pour des motifs variables, en partie liés à l'histoire ou à la sociologie. Ce rôle est aujourd'hui le plus souvent uniquement dévolu à des associations de consommateurs comme UFC Que Choisir, qui, si elles apportent leur pierre à l'édifice, ne sauraient suffire. Il est donc nécessaire d'inventer de nouveaux modes de représentation.

Afin d'organiser l'expression des besoins des usagers, il s'agit de s'appuyer sur des conseils d'usagers des services publics, au niveau territorial le plus pertinent selon les secteurs.

Pour faire émerger ces conseils d'usagers, des outils existent d'ores et déjà, mais ils sont à la fois trop peu utilisés et perfectibles. Nous proposons de les réformer.

Au niveau local, le renforcement de la participation des usagers pourrait partir des commissions consultatives des services publics locaux, créées par la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002.

Encadré : Les commissions consultatives des services publics locaux

En application de l'article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales, les régions, les départements, les communes de plus de 10.000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants doivent prévoir la création d'une commission consultative des services publics locaux.

Ces commissions sont présidées par l'exécutif de la collectivité locale, et sont composées de façon permanente de membres de l'organe délibérant, désignés à la proportionnelle, et de représentants d'associations locales, nommés par l'organe délibérant.

Elles ont pour vocation de permettre aux usagers d'obtenir des informations sur le fonctionnement effectif des services publics, d'être consultés sur certaines mesures relatives à leur organisation et d'émettre toute proposition utile en vue des adaptations qui pourraient apparaître nécessaires. La commission s'exprime chaque année à l'occasion, par exemple, de l'examen du rapport du délégataire, ou de celui du maire sur la qualité et le prix des services d'eau et d'assainissement. Elle intervient également sur le changement du mode de gestion.

Il semble que, là où elles ont été mises en place, l'apport des commissions consultatives des services publics locaux à la compréhension des enjeux est incontestable. Cependant, elles pâtissent d'un défaut de représentativité et d'un manque de moyens indéniables.

Dans ce contexte, une réforme des commissions consultatives des services publics locaux – rebaptisées conseils des usagers des services publics - pourrait reposer sur les axes suivants.

Ces conseils devraient être dotés de pouvoirs de décision ou de blocage dans certains domaines, afin de susciter des participations plus fortes.

En effet, les expériences passées démontrent le plus souvent que lorsque de telles enceintes n'ont que des compétences consultatives, comme c'est le cas aujourd'hui, il n'y a pas d'implication des usagers, en l'absence de réels enjeux de gestion et de véritables pouvoirs. Leur rôle se résume alors généralement à l'organisation d'une réunion annuelle au cours de laquelle les rapports d'activité des différents délégataires présents sur le territoire concerné sont présentés en quelques minutes...

A l'inverse, comme il a été souligné dans la première partie de ce rapport, l'implication des usagers dans la gestion du service public pourrait créer une dynamique participative permettant d'améliorer la légitimité et l'efficacité du service public, en assurant l'adéquation aux besoins.

Ensuite, la représentativité de ces conseils devrait être garantie, afin d'éviter leur instrumentalisation par des lobbies... ou une composition beaucoup trop large pour les diluer. Ainsi, les membres de ces conseils pourraient être désignés par voie de tirage au sort ou d'élection plutôt que par nomination. Un tel engagement citoyen, dont le principe devrait être posé par la loi, permettrait de renouveler le lien des services publics et de la Nation.

En s'appuyant sur une expertise reconnue – et en disposant, par exemple, de « droits de tirage » pour faire procéder à des contre-expertises – pour jouer leur rôle de contre-pouvoir et de médiation à l'égard des citoyens, les conseils d'usagers des services publics seraient le lieu où se construiraient les méthodes modernes de participation.

Certaines expériences particulièrement intéressantes, comme celle conduite par le Conseil de développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux (C2D)²² vont déjà dans ce sens. Il s'agit aujourd'hui de les développer de façon systématique.

L'objectif est de donner aux usagers un pouvoir pour peser dans une évolution concertée des services publics.

Proposition n° 12 : Créer des conseils des usagers des services publics, dotés de pouvoirs de décision ou de blocage, avec une composition renouvelée, en envisageant de nouveaux modes de désignation

1.2. MODERNISER LES PROCEDURES DE PARTICIPATION

L'expression des usagers doit se faire au niveau pertinent, mais aussi au bon moment. Une consultation à intervalles réguliers n'est pas toujours optimale : en revanche, il est indispensable que les usagers puissent s'exprimer au moment de décisions déterminantes.

A ce titre, l'utilité du débat public et de l'enquête publique doit être réaffirmée, et leurs procédures modernisées, surtout en ce qui concerne l'enquête publique. Il s'agit à la fois d'étendre leur champ d'application et d'améliorer leur efficacité, pour qu'elles permettent de véritablement connaître les besoins et les attentes des citoyens.

D'abord, l'organisation et la rénovation de débats publics pourraient concerner les grandes décisions stratégiques, telles que le renouvellement de délégations ou le changement de délégataire, ou encore le retour à une gestion directe, mais aussi les modifications des prestations ou les grands choix stratégiques en matière d'investissements, y compris lorsqu'ils relèvent des compétences propres du délégataire. Lors de l'adoption de certains projets structurants, la commission nationale du débat public a fait la preuve de son utilité ; il doit être possible de décliner ce modèle, à la fois pour les services publics nationaux et locaux.

Ensuite, les procédures d'enquêtes publiques, qui servent à évaluer l'impact des projets, leurs avantages et inconvénients, devraient également être réformées en profondeur. Elles ne permettent pas aujourd'hui aux citoyens de se saisir des projets et des questions que ces derniers posent, et ne paraissent pas suffisamment interactives. A ce titre, le toilettage prévu dans le cadre du Grenelle II n'est pas suffisant. Par exemple, le développement d'outils internet participatifs constitue une nouveauté dont le législateur n'a pas encore tenu compte. La définition d'un corpus de règles relatives par exemple à l'accessibilité à l'information, à l'impartialité de la consultation et aux suites réservées, serait nécessaire, dans la ligne de ce qui

²² <http://www.lacub.fr/la-communaute-urbaine/missions-du-c2d>

a été introduit par la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011²³.

Proposition n°13 : Renouveler les procédures de débats publics et d'enquêtes publiques, en les généralisant à toutes les décisions stratégiques en matière de services publics, et en modernisant les outils de participation, notamment par la voie numérique

La « votation citoyenne » sur l'avenir de La Poste organisée à l'automne 2009 démontre que les citoyens français sont capables de se mobiliser sur des sujets dont ils mesurent l'impact. Le développement de la consultation des citoyens préalablement aux décisions des autorités compétentes doit contribuer à éclairer les débats et à assurer que les services publics sont conformes à leur finalité : la satisfaction des besoins essentiels.

²³ L'article 16 de la loi du 17 mai 2011 prévoit la faculté, pour une administration tenue d'organiser une consultation avant l'édiction d'un acte réglementaire, d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées.

3.

Poser les principes du financement des services publics : qualité et justice sociale

Une réforme du financement des services publics s'impose, afin de tenir compte de la disparition de certaines sources de financement (en particulier issues des monopoles), mais aussi de l'évolution des besoins et des contraintes des usagers. Il faut réfléchir à une nouvelle articulation des trois « T », pour reprendre une expression de l'OCDE : taxes, tarifs et transferts. Trois principes doivent guider une réforme progressiste du financement des services publics : la solidité financière, la justice sociale, et la pédagogie.

3.1. GARANTIR UN FINANCEMENT SUFFISANT

Le financement des services publics doit d'abord être suffisant. Les services publics doivent disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, à leur bon fonctionnement et à leur développement. Il faut distinguer, à ce titre, les services publics administratifs, financés par l'impôt, et les services publics industriels et commerciaux, sur lesquels portent les développements qui suivent.

Des redevances reflétant les coûts réels des services publics

A la différence des services publics administratifs, financés par l'impôt, les services publics industriels et commerciaux, reposent en principe pour l'essentiel de leur financement sur les redevances payées par les usagers. L'équilibre financier de ces services publics implique donc des redevances d'un niveau suffisant.

Dans ce cadre, l'instauration de la gratuité totale ne peut raisonnablement constituer un objectif d'une réforme progressiste générale des services publics.

Les expériences de gratuité menées en France dans certains domaines ne peuvent servir de modèles à tous les services publics en réseau. A titre d'exemple, Châteauroux a adopté la gratuité totale du transport urbain en 2001. Une étude a montré que la gratuité a entraîné un doublement de la fréquentation en quelques mois, sans que le budget de la communauté d'agglomération ne soit mobilisé (la mesure ayant été financée principalement par une hausse

du versement transport)²⁴.

Cependant, cette politique tarifaire s'explique par des facteurs locaux spécifiques : la gratuité a été instaurée alors que la fréquentation des transports était très faible et la confiance des utilisateurs dans leurs transports publics défailante. La gratuité a été conçue comme un moyen de réamorcer la pompe.

A contrario, la gratuité des transports publics en Ile de France notamment conduirait à accroître leur niveau de saturation déjà élevé, et à dégrader la qualité de leur fonctionnement sans aucun bénéfice pour l'utilisateur.

Surtout, de manière générale, la gratuité est plus difficile à mettre en place dans les grandes agglomérations, au sein desquelles les recettes commerciales sont plus élevées²⁵.

Enfin, la gratuité des transports publics pour tous se traduit par une « redistribution à l'envers » au bénéfice des usagers les plus aisés au détriment des plus pauvres et des habitants de Paris et de la petite couronne (où le réseau de transport public est dense) au détriment des habitants de province et des zones rurales.

Les redevances payées par les usagers ne doivent pas être totalement déconnectées des coûts de fonctionnement et des coûts d'investissement du service public. En effet, une trop grande déconnexion, même si elle peut sembler favorable à l'utilisateur, peut nuire, à moyen et long terme, aux services publics (et donc, *in fine*, à ce même usager) en le privant des ressources suffisantes. Une hausse des redevances peut même dans certains cas être justifiée par les nécessités de fonctionnement et de développement du service public.

Pour que les redevances reflètent véritablement les coûts des services publics, notamment les coûts d'installation, d'entretien et de renouvellement des infrastructures, on peut réfléchir à instaurer des parts fixes dans les redevances dans le domaine des services publics en réseau, représentant les coûts d'infrastructures.

Encore faut-il connaître précisément, justement, les coûts des services publics. Il est nécessaire à ce titre de remédier au manque d'évaluation des coûts des services publics, notamment au niveau local, qui pose des difficultés pour déterminer le niveau adéquat des redevances.

Des redevances progressives

L'instauration de redevances d'un niveau suffisant n'empêche pas de « piloter » le niveau des redevances, en fonction des caractéristiques des services publics, et des capacités et modes de consommation des usagers.

²⁴ ADETEC, *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la clientèle et intérêts*, janvier 2007 (étude pour l'ADEME).

²⁵ 45 €/hab/an contre 18 €/hab/an dans les agglomérations plus petites. ADETEC, *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la clientèle et intérêts*, janvier 2007 (étude pour l'ADEME).

Par exemple, pour les services publics de l'eau, un système de redevances graduelles devrait être mis en place : les premières unités d'utilisation, qu'il faudrait fixer pour tous, indispensables à la vie quotidienne, seraient gratuites ou presque, tandis qu'au-delà de ces unités, l'utilisateur devrait payer une redevance modérée pour une consommation « normale », et majorée pour une consommation plus « superflue » (exemple du remplissage d'une piscine ou du lavage abusif des voitures).

Un tel système supposerait la mise en œuvre de techniques de facturation intelligente et, sans doute, des investissements en ce sens. L'avenir est là.

Proposition n° 14 : « Piloter » la tarification de manière plus fine, plus progressive, et conformément aux objectifs sociaux et environnementaux des services publics

La recherche d'autres sources de financement

Pour autant, garantir un financement suffisant des services publics ne signifie pas mettre exclusivement ce financement à la charge des usagers. Toutes les sources de financement doivent pouvoir être mobilisées.

Si les services publics autres qu'administratifs sont en principe financés par les redevances payées par les usagers, il peut néanmoins être opportun d'avoir recours à la fiscalité, par le biais de subventions ou de compensations publiques, pour financer certains types de dépenses nécessaires aux services publics, telles que les investissements dans les infrastructures de réseaux, lorsqu'ils bénéficient à tous les usagers indistinctement et sont trop élevés pour être supportés uniquement par des redevances, et pour financer certaines obligations de service public, quand elles sont justifiées par la solidarité nationale, comme la péréquation tarifaire au profit des plus exclus (socialement ou géographiquement).

A tout le moins, une réallocation des budgets publics vers les services publics serait justifiée. Par exemple, selon certaines études, en milieu urbain, l'automobile mobilise 80 à 90% des budgets publics consacrés aux déplacements, et les transports collectifs seulement 10% environ²⁶.

Par ailleurs, au-delà des redevances et des impôts, d'autres sources de financements existent, comme les fonds de compensation le cas échéant alimentés par les opérateurs présents sur le marché non soumis à des obligations de service public, dans le cadre du système dit « *play or pay* », décrit précédemment.

3.2. ASSURER UN FINANCEMENT JUSTE

Le financement des services publics doit aussi être juste.

²⁶ ADETEC, *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la clientèle et intérêts*, étude pour l'ADEME, janvier 2007.

Traditionnellement, le principe d'égalité régissant les services publics implique l'égalité tarifaire, c'est-à-dire un prix unique pour tous les usagers, suffisamment bas pour être assumé par tous. Cependant, cette égalité tarifaire passe en réalité à côté de ses objectifs : elle favorise les plus riches, qui bénéficient des mêmes tarifs que les plus pauvres, pour qui ces tarifs représentent un effort beaucoup plus substantiel.

C'est pourquoi, plutôt que l'égalité tarifaire, il faut privilégier l'équité tarifaire, avec des tarifs sociaux à destination des plus démunis.

Certains dispositifs existent déjà en ce sens.

Ainsi, la jurisprudence administrative²⁷ et, à sa suite, la loi²⁸ reconnaissent la possibilité de prendre en compte les revenus pour moduler les tarifs de services publics, notamment administratifs.

Par ailleurs, dans plusieurs services publics en réseau, des tarifs sociaux ont été mis en place, notamment dans le secteur de l'électricité, du gaz, de l'eau ou des transports.

²⁷ CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers* : le Conseil d'Etat autorise une commune à fixer des droits d'inscription au conservatoire de musique différents selon les ressources des familles, à la condition que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école.

²⁸ Article 147 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : « *Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service* ».

Encadré : Les dispositifs de tarification sociale existants²⁹

Dans le domaine de l'électricité a été instaurée la tarification spéciale « produit de première nécessité », par le décret du 8 avril 2004. Elle bénéficie aux personnes physiques bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Elle couvre environ 800.000 foyers. La réduction tarifaire est modulée en fonction de la composition du foyer. Le pourcentage de réduction (entre 40 et 60%) porte à la fois sur l'abonnement et sur la consommation dans la limite de 100 kWh par mois. Cette tarification sociale est financée par les usagers, au moyen de la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE). De même, dans le domaine du gaz, en application du décret du 13 août 2008, le tarif social du gaz est ouvert, pour leur résidence principale, aux personnes physiques bénéficiant de la CMUC, le plafond de ressources applicable à une personne isolée étant adapté à la composition familiale. Au total, environ 800.000 foyers sont éligibles. Le tarif social consiste en une déduction forfaitaire applicable, qui tient compte des usages du gaz et du nombre de personnes du foyer bénéficiaire. Cette tarification sociale est financée par les usagers, au moyen de la contribution au tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG).

Dans le domaine des transports, il existe aussi des tarifs sociaux, tant au niveau national ou régional, imposés par l'Etat ou les régions, qu'au niveau local, avec des initiatives variées décidées par les communes en charge des services de transports urbains.

Enfin, dans le domaine de l'eau, il n'y a eu, pendant longtemps, que des initiatives isolées pour mettre en place des tarifs sociaux, comme à Libourne, où la commune a créé un tarif social pour les personnes en situation de précarité et un fonds de solidarité alimenté par un prélèvement de 1% sur les recettes de l'entreprise délégataire. Cependant, très récemment, la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement a prévu l'instauration d'un tarif social de l'eau à compter du 1er janvier 2012. La loi ne fixe pas le montant exact du tarif social, mais dispose que les services gestionnaires des services d'eau peuvent reverser 0,5% de leurs recettes au fonds de solidarité pour le logement.

Dans ce contexte, il s'agit aujourd'hui, d'une part, de s'assurer de l'application effective des dispositifs existants, et, d'autre part, de consacrer et généraliser les tarifs sociaux à tous les services publics en réseau, en l'inscrivant dans la loi.

Les dispositifs existants sont en effet souvent mal appliqués : il apparaît qu'une part importante des personnes éligibles à ces dispositifs n'en bénéficient pas dans les faits, en raison notamment d'un manque d'information et de la complexité des démarches à accomplir³⁰. L'attribution automatique des tarifs sociaux doit ainsi être privilégiée.

Par ailleurs, la tarification sociale doit être mise en place dans les services en réseau dans lesquels elle n'existe pas encore, ou dans des conditions peu satisfaisantes.

Par exemple, dans le domaine des télécommunications, le service universel comprend, pour la téléphonie fixe, un dispositif de réduction tarifaire sur critère social, qui permet aux

²⁹ Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

³⁰ Cf., pour une illustration : <http://www.liberation.fr/societe/01012329117-electricite-gaz-telephone-des-tarifs-sociaux-bien-planques>.

bénéficiaires de certains minima sociaux (RSA, AAH, ASS) et à certains invalides de guerre de voir leur facture téléphonique significativement réduite (abonnement à 6,49 euros, soit une réduction d'environ 10 euros)³¹. Cependant, ce dispositif n'est plus adapté aux consommations des usagers (seuls 21% des bénéficiaires potentiels ont ainsi profité de ce tarif social en 2008).

Annoncée à de multiples reprises, la mise en place d'une offre sociale étendue non plus seulement à la téléphonie fixe mais aux offres d'accès à internet haut débit ou aux offres « triple play » n'est toujours pas effective, alors qu'elle correspond à un réel besoin³².

De même, en matière de téléphonie mobile, après que la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a prévu un tel dispositif, une tarification sociale pour la téléphonie mobile a enfin été mise en place, sur la base d'une convention entre l'Etat et les opérateurs conclue le 7 mars 2011... mais l'efficacité de ces mesures est discutable, dans la mesure où il existe des offres encore plus intéressantes hors tarifs sociaux. Il appartient au régulateur d'exercer pleinement sa mission pour que les tarifs sociaux proposés permettent de faciliter réellement et concrètement l'accès au service.

Au-delà de la tarification sociale, il est possible de proposer, dans certains services publics en réseau, la gratuité sociale : sur la base de critères sociaux, certains usagers ne paieraient pas de redevance pour bénéficier du service public.

A cette fin, les critères sociaux retenus pourraient être l'éligibilité à certains minima sociaux, tels que le RSA. On pourrait aussi prendre en compte un autre seuil de revenu ou un seuil basé sur la part des dépenses relatives au service considéré dans l'ensemble des revenus des personnes. Autant que possible, le choix des critères devrait permettre de limiter les effets de seuil.

Les transports urbains ou les télécommunications se prêteraient assez bien à un dispositif de gratuité sociale. La gratuité sociale dans les transports urbains a d'ailleurs déjà été mise en place dans certaines villes, telles que Rennes.

A l'inverse, d'autres services publics devraient faire l'objet de tarifs sociaux n'allant pas jusqu'à la gratuité (sauf éventuellement sur les premières unités d'utilisation), mais consistant en un prix réduit modique, comme pour l'eau ou l'électricité, notamment pour éviter le gaspillage des ressources.

Ces mesures pourraient être financées par une hausse des redevances payées par les autres usagers, ou par le recours à la fiscalité, dans la mesure où il peut être légitime de financer des mesures de solidarité nationale par l'impôt.

³¹ Source : <http://www.telecom-infoconso.fr/je-m-informe-sur/service-universel/les-tarifs-sociaux.html>.

³² Cette mesure a été inscrite dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011, mais n'a pas à ce jour été adoptée par le Parlement. On ne connaît pas le niveau de cette tarification sociale, qui serait déterminée par une convention entre l'Etat et les opérateurs.

La tarification sociale constitue un levier essentiel pour assurer un droit garanti aux services publics pour tous, même – et surtout – les exclus.

Proposition n° 15 : Généraliser la tarification sociale des services publics, en privilégiant l'attribution automatique des tarifs sociaux, et envisager la gratuité sociale dans certains services publics

3.3. METTRE EN PLACE UN FINANCEMENT PEDAGOGIQUE

Le financement des services publics doit enfin être clair, compris des usagers, et plus largement des citoyens. Afin de convaincre de la nécessité et de la pertinence d'assurer un financement suffisant des services publics, il est important de faire preuve de pédagogie. Car la réforme des services publics, faite pour les usagers et avec leur participation, ne peut se faire sans leur adhésion.

Dans cette perspective, il est possible de mettre en place un système de financement dans lequel les ressources utilisées seraient clairement en adéquation directe avec les usages qui en sont faits et les besoins qu'elles satisfont (un système « fléché », en quelque sorte). Ainsi, le partage entre redevances et impôts et taxes pourrait être clarifié pour le contribuable. A ce titre, l'affectation d'impôts ou de taxes aux services publics devrait être justifiée par un motif d'intérêt général tenant, par exemple, à l'existence d'un bien public ou à la solidarité nationale. Plus encore, cette affectation devrait assurer une correspondance entre externalités positives et négatives.

Par exemple, dans le secteur des transports, il serait légitime d'affecter la taxation sur les voitures, source d'externalités négatives (par le biais notamment du stationnement), aux réseaux de transports urbains, sources d'externalités positives.

Proposition n° 16 : Mettre en place un système permettant le « fléchage » des différentes sources de financement des services publics, cohérent et compréhensible par les usagers-contribuables

4.

Evaluer les services publics

Le renforcement de l'évaluation constitue un axe majeur de la réforme des services publics. Cette évaluation ne doit pas être qu'une évaluation purement économique, mais permettre de connaître l'utilité sociale des services publics. Elle doit s'inscrire dans un « cercle vertueux » visant à s'assurer en permanence que les services publics satisfont les besoins des usagers. A cet effet, de nouveaux outils d'évaluation doivent être créés, et les dispositifs d'évaluation dans les conventions encadrant la gestion déléguée peuvent être renforcés.

4.1. CREER DES OUTILS D'EVALUATION

La question de l'évaluation des services publics, de l'accomplissement de leurs missions, de la gestion de leurs coûts, mais aussi de la mise en valeur de leurs bonnes pratiques, enfin des choix quant aux investissements stratégiques ou des partenariats internationaux, doit être traitée dans le débat public. C'est à partir de l'évaluation que la légitimité des modes de financement choisis est assurée et que les choix stratégiques peuvent être faits.

Créer une agence nationale d'évaluation complétant les organes d'évaluation locaux et sectoriels

Les lieux d'expertise, de mutualisation des données et d'évaluation sont trop rares aujourd'hui, ce qui a permis à une institution comme le Médiateur de la République d'occuper le terrain, au moins récemment. Il est indispensable de faire émerger des agences d'évaluation plus professionnelles, aux niveaux pertinents, dans lesquelles les usagers auront leur place pour développer une micro-culture de la qualité reposant notamment sur les remontées d'expérience par Internet.

Au niveau local, d'abord. Les conseils d'usagers des services publics présentés plus haut auraient vocation à jouer ce rôle. Mais il est également possible d'imaginer des enceintes d'évaluation plus souples. A titre d'exemple, à la SNCF, des comités de lignes se réunissent une fois par an pour faire le bilan du service offert sur une liaison Transilien ou TER en présence d'usagers. Il existe aussi des comités stratégiques régionaux associant le conseil régional, dans lesquels les transporteurs font le point sur l'activité des gares, la qualité de service offerte aux voyageurs et les projets d'investissement.

Au niveau sectoriel, ensuite. Un modèle à reproduire dans cette perspective en l'approfondissant, pourrait être celui du GART (Groupement des autorités responsables de transport), dans le secteur des transports urbains. Créé sous une forme associative en 1980, le GART permet en particulier une mutualisation des expériences et des échanges sur les bonnes pratiques de nature à aider à la prise de décision. L'évaluation et la qualité ne sont toutefois pas affichées comme des objectifs prioritaires, et pourraient donc être renforcées.

Au niveau national et multi-sectoriel, enfin. La création d'une agence d'évaluation des services publics, dont le pilotage serait assuré avec tous les acteurs concernés (élus, opérateurs, représentants des utilisateurs, représentants des personnels, chercheurs, etc.) doit être envisagée pour évaluer en permanence la qualité des prestations assurées et l'efficacité des services publics.

La forme importe peu et un établissement public administratif pourrait parfaitement exercer de telles missions, sans qu'il soit même nécessaire d'en passer par la loi pour créer une autorité administrative indépendante (qui bien sûr serait idéalement préférable en termes de garanties d'indépendance).

De telles agences existent à l'étranger, comme en Allemagne ou en Espagne, et pourraient inspirer la France.

Encadré : Les agences nationales d'évaluation à l'étranger

En Allemagne, la *Monopolkommission*³³, dont le statut est prévu par la loi contre les entraves à la concurrence, traite de tous les domaines des services publics (poste, télécoms, transports ferroviaires, énergie...). Elle comprend cinq membres, nommés par le Président de la République, pour 5 ans, qui élisent le président en son sein. Des commissions d'experts indépendants les assistent et sont régulièrement renouvelées. Outre son rapport biennal, elle rend des rapports particuliers sur saisine du gouvernement ou en s'autosaisissant.

En Espagne, la *Agencia de evaluación y calidad – AEVAL*³⁴ (Agence pour l'évaluation et la qualité des services publics), créée par le législateur en 2006, a pour objectif la promotion et la réalisation d'évaluations des politiques publiques, l'utilisation rationnelle des ressources et l'amélioration des services publics espagnols et le renforcement de la responsabilité de ces services à l'égard des citoyens. Le statut de l'agence est celui d'un établissement public, doté d'un patrimoine propre et d'une large autonomie de gestion. Sous l'autorité de la présidence, plusieurs directions générales assument les missions principales de l'agence : direction de la planification et des relations institutionnelles, département de la gestion, département de l'évaluation, département de la qualité des services. Il s'agit, à notre connaissance, d'un des exemples les plus aboutis de mutualisation de l'information, de mise en œuvre de méthodologies de bonne gestion, au sein d'une entité dédiée affichant l'évaluation et la qualité des services comme une mission constitutive.

³³ <http://www.monopolkommission.de/aufgaben.html>.

³⁴ www.aeval.es

Proposition n° 17 : Créer, par la loi, une agence nationale pour l'évaluation et la qualité des services publics

L'agence nationale d'évaluation serait dirigée par un collège de personnalités indépendantes, largement issues du milieu associatif et des organisations de consommateurs et des usagers des services publics.

Elle devrait être dotée de moyens substantiels. A la différence de la Cour des comptes, elle évaluerait en permanence la qualité des prestations assurées et ne se bornerait pas à se saisir périodiquement de telle ou telle situation. En revanche, une collaboration entre ces deux institutions serait structurellement organisée pour qu'elles s'accordent un appui mutuel.

Cette agence nationale d'évaluation devrait aussi pouvoir accompagner les collectivités publiques dans la définition de leurs besoins et dans l'élaboration de leurs cahiers des charges dans le cadre de la mise en place de délégations de service public.

La création d'une telle agence n'impliquerait pas nécessairement de dégager des ressources financières nouvelles. Il s'agirait plutôt de réorganiser des moyens aujourd'hui existants mais dispersés et largement en déshérence faute de missions claires. La France abonde en effet en organismes qui subsistent alors que leurs missions sont mal définies ou caduques : Conseil d'analyse stratégique (ex-Commissariat général au Plan), Institut national de la consommation, enquêteurs locaux de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes, dépendant du ministère de l'économie et des finances) décapités par le transfert des enquêteurs nationaux à l'Autorité de la concurrence. Les nombreuses inspections générales des ministères pourraient également contribuer aux travaux d'évaluation.

L'établissement d'une méthodologie et de critères d'évaluation objectifs

Le rôle de cette agence d'évaluation devrait être avant tout d'élaborer une méthodologie et de suivre des critères d'évaluation objectifs et prenant en compte la pluralité des missions de service public et leur croisement.

Ces critères d'évaluation ne doivent pas seulement s'intéresser à la rentabilité, mais bien dégager l'utilité sociale des services publics au regard des besoins des usagers et des objectifs fixés par les autorités publiques.

Il s'agit de construire un référentiel d'indicateurs de performance des services avec les parties prenantes, choisir les plus déterminantes, évaluer les résultats.

A titre d'exemple, quelques indicateurs de performance pour les services publics locaux comme l'eau, les déchets, les transports³⁵ ont été proposés par l'Association des maires de France et l'IGD (Institut de gestion déléguée). Une charte des services publics locaux, non contraignante, a été élaborée avec l'association des départements de France et celle des régions³⁶. Ces actions sont utiles, mais n'est-ce pas également aux services publics eux-mêmes de veiller à la qualité et d'afficher l'évaluation et l'amélioration du service comme un objectif en soi, avec des mécanismes plus contraignants ?

Certaines autorités administratives ont certes engagé des réflexions pour mieux évaluer les services publics, mais ces initiatives paraissent encore bien isolées. A l'automne 2008, la direction générale pour la modernisation de l'Etat a ainsi réalisé, par sondage, des études par « événements de vie » (tels que « je choisis mon orientation » ou « je dois me rendre aux urgences ») auprès de particuliers, d'entreprises, de collectivités et d'associations, afin d'évaluer la qualité des procédures, de comprendre les raisons de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers, sur la base de paramètres objectifs et subjectifs, et de recueillir les attentes des usagers³⁷.

De telles démarches méritent d'être formalisées et systématisées, afin que l'évaluation des services publics soit permanente et globale.

4.2. RENFORCER LE CONTROLE ET L'EVALUATION EN CAS DE GESTION DELEGUEE

Pour les services publics dont la gestion est déléguée, le contrôle et l'évaluation des missions de service public doivent être mieux assurés, sur le fondement de conventions plus contraignantes sur ces aspects. A ce titre, deux situations peuvent être distinguées : la délégation à des entreprises privées, dans le cadre de conventions de délégation de service public *stricto sensu*, et l'exercice de missions de service public par des associations.

Renforcer les prérogatives des collectivités publiques dans les délégations de service public

S'agissant des délégations de service public *stricto sensu*, il est indispensable de renforcer les prérogatives de contrôle, d'évaluation et de sanction des autorités politiques délégantes.

Trop souvent aujourd'hui ces dernières se contentent de conventions *a minima*, reprenant les principales missions attendues du délégataire, sans donner aux autorités délégantes les moyens de s'assurer qu'elles satisfont leurs attentes et les besoins des usagers.

³⁵ Charte des Services Publics Locaux IGD-AMF Indicateurs de performance dans le secteur Eau et assainissement 2004; Déchets 2006; Transport 2008.

³⁶ <http://www.fondation-igd.org/upload/CHARTE.pdf>

³⁷ Cf. pour plus de détails à ce sujet le rapport de F. Cornut-Gentille « Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs », mars 2010.

Dans ce contexte, les collectivités publiques doivent être incitées à adopter des dispositifs plus contraignants à l'égard de leurs délégataires. La loi en prévoit déjà, tels que le rapport annuel que doit remettre le titulaire d'une convention de délégation de service public local, dont le contenu est particulièrement riche. Il est néanmoins possible d'aller plus loin.

A cette fin, la promotion de bonnes pratiques pourrait être mieux assurée, au moyen, par exemple, de l'élaboration de conventions types, qui ne seraient pas nécessairement obligatoires, mais constitueraient un document de référence dont les collectivités publiques pourraient s'inspirer.

L'élaboration de ces conventions - ou clauses conventionnelles - types devrait faire l'objet d'une large concertation de toutes les parties prenantes. L'agence nationale d'évaluation serait amenée à intervenir dans l'organisation et la mise en œuvre de ce processus.

On peut suggérer, à ce stade, des améliorations dans trois grandes directions.

Les autorités organisatrices du service public doivent d'abord être dotées de pouvoirs de contrôle, non seulement périodiques, mais en temps réel, afin d'éviter les asymétries d'information sur la qualité du service rendu aux usagers. A ce titre, l'examen d'un rapport annuel ou même trimestriel n'est pas suffisant. Le contrôle doit pouvoir s'exercer en permanence sur le délégataire pour être réellement efficace, et par là incitatif. Le délégant doit ainsi pouvoir être informé de tout dysfonctionnement affectant la réalisation du service délégué. Il doit aussi avoir la possibilité de réaliser des contrôles impromptus pour contrôler la qualité du service. Des systèmes de contrôle relativement développés ont, du reste, été mis en place dans certaines collectivités locales.

Corollaire de ce pouvoir de contrôle, l'autorité délégante doit pouvoir sanctionner le délégataire d'une façon suffisamment dissuasive. Certains exemples étrangers sont, dans cette perspective, particulièrement intéressants. Ainsi, à Londres, pour le réseau de bus, lorsqu'une rampe d'accès aux handicapés ne fonctionne pas, le délégant peut exiger que tous les trajets de bus concernés soient déduits de la facture suivante.

Au-delà du contrôle et de la sanction des manquements du délégataire, l'autorité organisatrice doit également s'assurer que le service public évolue en fonction des besoins des usagers. Elle peut à cette fin obliger le délégataire à réaliser des enquêtes de satisfaction, à rendre compte des plaintes et de leur traitement, à faire évoluer le service en fonction des évolutions générales constatées dans le secteur, etc.

Il s'agit, de façon générale, de s'assurer que les autorités compétentes disposent des moyens de véritablement piloter les délégations de service public qu'elles concluent avec des prestataires privés.

Proposition n° 18 : Renforcer, dans les conventions de délégation de service public, les clauses portant sur la définition des missions de service public, leur contrôle, avec des pouvoirs de sanction, et leur évaluation. A cette fin, élaborer des conventions - ou clauses conventionnelles - types, sur la base des meilleures pratiques

Evidemment, les collectivités publiques devront se saisir de ces outils contractuels et véritablement exercer leurs prérogatives.

A ce titre, la mise en place, et l'application effective, de conventions adaptées doivent reposer sur une expertise technique qui permette d'établir un niveau d'exigence initial pour que soient possibles un véritable contrôle et, par la suite, un pilotage adéquat.

La redéfinition des relations entre collectivités publiques et associations en charge de missions de service public

De nombreuses associations exercent des missions de service public, c'est-à-dire des activités d'intérêt général dont elles ont eu l'initiative, mais qu'elles exécutent théoriquement sous le contrôle de collectivités publiques, et avec leur aide financière. Ce phénomène a même tendance à se développer aujourd'hui, du fait, notamment, du désengagement de l'Etat d'un certain nombre de secteurs pourtant essentiels.

Le contrôle et l'évaluation de ces missions exercées par des associations apparaissent cependant largement perfectibles. La loi prévoit seulement aujourd'hui que, lorsqu'une subvention est versée et qu'elle atteint un certain montant, elle doit donner lieu à la conclusion d'une convention entre la collectivité publique et le bénéficiaire. Mais ces conventions de subventionnement sont généralement peu précises sur les éventuelles missions de service public assurées par le bénéficiaire.

Sans remettre en cause l'autonomie dont doivent bénéficier les associations, il conviendrait donc de réfléchir à un meilleur encadrement des relations entre collectivités publiques et associations en charge de missions de service public, en prévoyant la définition de ces missions et leur contrôle et évaluation, pour s'assurer que les besoins des usagers sont satisfaits.

Proposition n°19 : Redéfinir les relations entre les collectivités publiques et les associations exécutant des missions de service public, en les encadrant systématiquement par des conventions définissant ces missions et contrôlant et évaluant leur exécution

5.

Développer de nouveaux services publics pour répondre aux nouveaux besoins

Il existe aujourd'hui des besoins qui ne sont pas pris en charge par la collectivité, et pourtant essentiels pour que chacun puisse participer pleinement à la vie sociale. Pour satisfaire ces besoins, la création de nouveaux services publics serait justifiée. Nous proposons ici la mise en place d'un service public du consommateur, et donnons quelques exemples d'autres nouveaux services publics.

5.1. ACCOMPAGNER LE CONSOMMATEUR

Dans plusieurs domaines essentiels à la vie quotidienne des Français, tant personnelle que professionnelle, des missions de quasi service public sont assurées par des entreprises privées : accès à la télévision et à l'Internet, téléphonie, banques, assurance, etc. Il s'agit en effet de prestations qui ont pu être assumées par des personnes publiques mais pour lesquelles la concurrence a été ouverte, ou de prestations pour lesquelles le législateur a prévu qu'elles étaient dans de nombreux cas obligatoires (cas de l'assurance).

Ces secteurs ouverts à la concurrence sont régulés par des autorités administratives indépendantes mises en place depuis une vingtaine d'années et qui, avec l'Autorité de la concurrence, veillent aux bonnes pratiques des uns et des autres. L'ouverture à la concurrence s'est, en principe, accompagnée de la mise en place d'outils de régulation.

Le consommateur, usager, ou client, peu importe son nom, a été largement oublié dans les difficultés quotidiennes que chacun peut rencontrer, par exemple, en matière d'accès à Internet ou à la téléphonie mobile. La saisine de la DGCCRF permet dans certaines hypothèses d'avoir des éléments d'information sur la marche à suivre pour régler un différend avec un des opérateurs et d'obtenir l'interdiction des pratiques commerciales critiquables. Mais le nombre de domaines couverts est limité et relève plus des problématiques de concurrence et de violation de la loi que de la qualité. Quant aux médiateurs « maison », qui ont parfois été créés au sein des grandes entreprises, ils ne présentent évidemment pas de garanties suffisantes.

L'isolement de chaque consommateur-usager face à des opérateurs dont il a besoin pour des services vitaux est patent. Il faut mesurer le désarroi des consommateurs lorsqu'ils ont dû supporter, par exemple, l'« écrasement par accident » de leur identité téléphonique pour prendre conscience de ce qui pourra advenir pour l'accès à l'énergie. Ce n'est pas en soi la concurrence qui est la source des maux, mais c'est l'inégalité de la relation entre des individus isolés et ces opérateurs, susceptibles de gérer des milliers de litiges avec des plateformes téléphoniques d'accueil plus ou moins performantes, à laquelle il faut remédier.

Il faut donc aller plus loin que les dispositifs existants et inventer un « service public de médiation et du règlement de différends », qui serait chargé, pour l'ensemble de ces services, d'écouter le consommateur-usager-client, et de l'aider, dans des délais rapides, dans la résolution du différend avec l'opérateur. Que la facture de téléphone mobile ait explosé sans raison, que l'opérateur internet ait supprimé la connexion sans motif, que les délais de réponse à telle ou telle demande adressée à l'administration aient été excessifs, ou que la régularité d'une ligne de bus laisse à désirer, la saisine de ce service devrait permettre d'apporter une solution rapide. Un numéro unique connu de tous permettrait des saisines aisées et gratuites.

Tous les usagers des services publics de transports, d'énergie, postaux, mais aussi les consommateurs d'autres services, devraient pouvoir disposer de moyens de recours rapides, simples et qui ne soient pas à la main des opérateurs économiques pour être au minimum « entendus », et surtout trouver des solutions concrètes et équitables.

Les missions de ce service public pourraient être assumées au niveau national par l'autorité pour l'évaluation et la qualité des services publics, proposée plus haut et qui serait dotée, par la loi, de moyens d'investigation, d'injonction et le cas échéant de sanction, ainsi que d'un réseau de proximité.

La création de ce service pourrait être l'occasion de remettre à plat différents organes créés au fil du temps comme la Commission des clauses abusives, prévue par le code de la consommation, ou la Commission de sécurité des consommateurs, autorité administrative indépendante créée en 1983, avec une finalité très protectrice. On peut à cet égard regretter que la disparition du Médiateur de la République et de ses délégués départementaux au sein du Défenseur des droits n'ait pas donné lieu à des réflexions et propositions sur les services publics dans leur ensemble.

Par ailleurs, et *a minima*, les autorités sectorielles existantes (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), etc.) devraient, dans leurs domaines propres, recevoir clairement une mission de protection des consommateurs-usagers au-delà de la régulation de la concurrence.

Dans le cadre de ce nouveau service public, ces autorités devraient mettre leurs compétences à disposition et devraient, en particulier, pouvoir être saisies sur tout sujet utile.

Proposition n°20 : Créer un service public national de médiation et du règlement de différends chargé d'apporter des réponses aux litiges individuels des consommateurs-usagers

5.2. CREER DE NOUVEAUX SERVICES SECTORIELS

Si la campagne pour 2012 est placée sous le signe des services publics, la question de la création de nouveaux services se posera avec plus de force qu'en 2007. Des idées sans grande précision quant à leur champ et à leur traduction concrète avaient alors été évoquées. 2011 est l'occasion de les remettre sur le devant de la scène, même si ce rapport transversal ne peut évidemment pas les aborder dans le détail, alors au demeurant que des groupes de travail de Terra Nova ont, dans leurs domaines, formulé des propositions du même ordre. On pourra utilement s'y reporter.

Plusieurs prestations sont apparues centrales pour la restauration du lien social et l'amélioration des services rendus à la population :

- l'accueil et la prise en charge de la petite enfance, en particulier des moins de 3 ans qui sont aujourd'hui plus de 2,4 millions ;
- l'orientation, du collège aux premières années d'enseignement supérieur ;
- la formation aux nouvelles technologies, en particulier pour les plus âgés et les plus isolés ;
- l'accès à des services bancaires universels (compte, carte de paiement, informations, accès aux prêts, etc.).

Proposition n°21 : Créer de nouveaux services publics sectoriels répondant aux nouveaux besoins essentiels, tels qu'un service public de la petite enfance, un service public de l'information scolaire et universitaire et de l'orientation, et l'accès à des services bancaires universels

Annexe

Bibliographie et références

- P. Bauby, F. Castex, « Europe, une nouvelle chance pour le service public ! », Note de la Fondation Jean Jaurès, nov. 2010 (<http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-essais/Europe-une-nouvelle-chance-pour-le-service-public>)
- J. Chevallier, « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2, n° 2, p. 14-24
- Conseil d'Etat, rapport annuel, *Consulter autrement, participer effectivement*, La doc frce, 2011
- J. Cotta, *Qui veut la peau des services publics?*, Jean-Claude Gawsewitch, janvier 2011
- J.-P. Fitoussi, *EDF, le marché et l'Europe, L'avenir d'un service public*, Fayard, octobre 2003
- J. Fournier, B. Soulage, G. Savary, P. Bauby, « Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché : la gauche et les services publics », Note de la Fondation Jean Jaurès, 2003 (<http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-etudes/Vers-un-nouvel-equilibre-entre-besoins-et-marche>)
- F. Ginsbourger, « Des services publics face aux violences, concevoir des organisations source de civilité », Anact, avril 2008
- Le Laboratoire des Idées, *Les services publics personnalisés, Transformer l'action publique vers l'égalité réelle*, avril 2011 (www.laboratoire-des-idees.fr)
- Le Laboratoire des Idées, *Réformes de l'Etat, Un nouveau cycle pour la puissance publique*, mai 2011 (www.laboratoire-des-idees.fr)
- D. Lapeyronnie, *Ghetto urbain*, Robert Laffont, septembre 2008
- M. Lombard, *L'Etat schizo*, Lattès, 2007
- M. Lombard, « Mots et valeurs du service public », *AJDA*, 2008, p. 1229
- F. Marty, « La privatisation des services publics : fondements et enjeux », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2, n° 2, p. 90-105
- L. Richer (dir.), *Délégation de service public*, Editions du Moniteur
- G. Savary, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics*, Editions de l'Aube, 2005

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szynkier, (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aidara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis

et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)