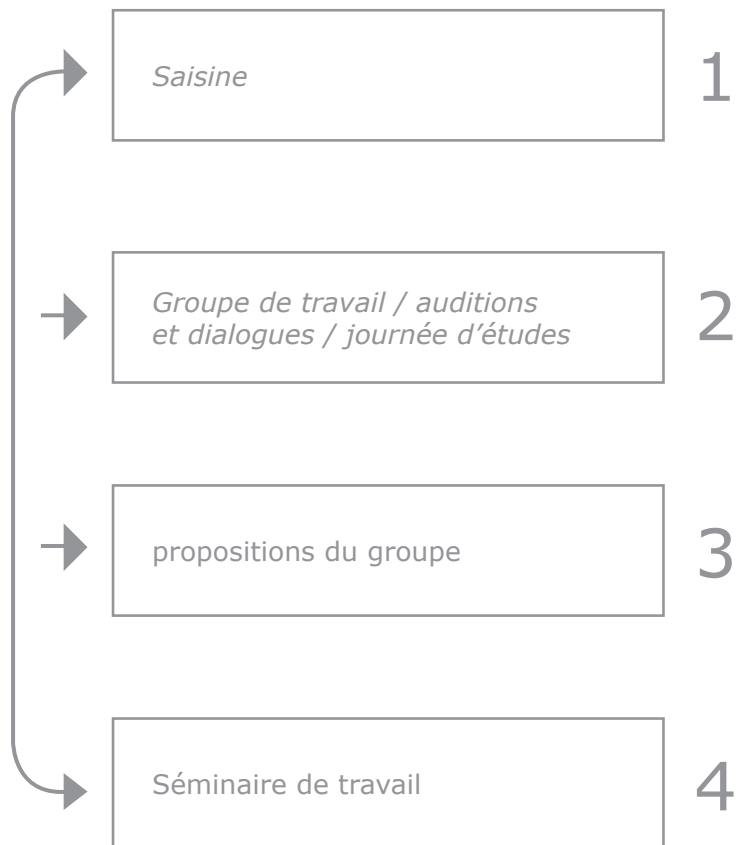


« Les modalités de gestion
des services publics :
quelles perspectives communautaires
à l'aune de nouvelles exigences? »

Contribution du C2D
Saisine « modalités de gestion des services publics »

- **Etapes**, page 5
- **Préambule**, page 7
- **Méthodologie**, page 9
- **Comprendre**, page 15
 - > *Les services publics à travers différents regards*
- **Proposer**, page 27
 - > *Adapter les services publics de l'agglomération bordelaise à de nouvelles exigences*
- **Annexes**, page 41
 - > *Lettre de saisine de la Cub*



› **Fonctionnement du Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise**

Le Conseil de Développement Durable (C2D) de l'agglomération bordelaise est une structure de démocratie participative mise en place par la Communauté urbaine de Bordeaux. Il est composé de 200 membres issus de la société civile : acteurs économiques, syndicaux, associatifs, représentants d'organismes publics, citoyens des communes composant La Cub, personnalités qualifiées... Il est présidé par une personnalité indépendante également issue de la société civile.

Le C2D est saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux afin de s'exprimer sur différents sujets chaque année. En plus de ces saisines, le Conseil de développement détermine des auto-saisines, c'est-à-dire des sujets de travail arrêtés par les membres eux-mêmes (étape 1).

Le C2D s'organise en groupes de travail. Chacun est chargé de l'un des sujets du programme annuel (saisines et auto-saisines). Le groupe détermine sa méthode de travail et procède à l'ensemble des investigations qu'il juge utile à sa production. Il désigne en son sein un (des) rapporteur (s) (étape 2).

À l'issue de son travail, le groupe formule des propositions (étape 3) qu'il peut éventuellement discuter avec les interlocuteurs de son choix.

Ces propositions sont ensuite communiquées pour avis à l'ensemble des membres du Conseil de Développement Durable en vue de l'adoption d'un avis du C2D (étape 4).

› Modalités de travail du groupe

Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise a été saisi par la Communauté urbaine de Bordeaux sur le thème des « modalités de gestion des services publics » en juillet 2010.

Dès le mois de septembre 2010, un groupe de travail, d'une vingtaine de membres a été constitué afin de formuler des propositions à la Communauté urbaine. Son rapporteur est Aude Rouyère.

Lucien ARMELLINI, citoyen de Carbon-Blanc

Christian BROUCARET, président de l'Association des usagers des transports d'Aquitaine (AUTRA)

Jean-Baptiste CASENAVE, président de l'Office municipal du Sport de Pessac

Daniel CHASLES, secrétaire général de l'École nationale de la magistrature

Bruno DUBARRY, étudiant et chargé de mission dans une association

Valérie DUBOIS, psychologue, formatrice dans le secteur du travail social

Catherine ESTIENNE, coordinatrice du Bureau d'étude et d'accessibilité au logement du GIHP

Marc LAJUGIE, président de l'Association des centres d'animation de quartier de la ville de Bordeaux

Jean MAZODIER, membre du Conseil de développement Pays Bassin d'Arcachon - Val de l'Eyre

Jean-Pierre MORIZOT, citoyen de Bordeaux

Kalidou NIANG, chargé de la communication à la Confédération générale du logement de la Gironde (CGL 33)

Marion PAOLETTI, maître de Conférence à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

Pierre PERVIEUX, citoyen de Parempuyre

Gilles RENOUST, ingénieur, membre de Slow Food

Julien ROUSSET, journaliste à Sud-Ouest

Aude ROUYERE, Vice-présidente du C2D, professeur de droit public à l'Université Bordeaux IV.

Jean-Claude SAVY, citoyen de Floirac

» **Déroulé du travail**

Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises de septembre 2010 à juillet 2011 et a adopté la démarche suivante :

- Le groupe s'est réuni dans un premier temps pour faire état de ses attentes. Ce moment d'échange de points de vue et d'a priori a permis au groupe de définir une première ébauche de la méthodologie du travail.
- Un deuxième temps a été aménagé au sein du groupe pour l'acquisition de notions essentielles à la compréhension des enjeux entourant le service public. Le groupe s'est ainsi entretenu avec le directeur du Service des affaires juridiques de la Communauté urbaine de Bordeaux, ainsi qu'avec un membre de la Commission consultative des services publics locaux. L'acquisition de ces notions a permis au groupe d'aboutir à la définition de problématiques d'ensemble.
- Un troisième temps a été l'occasion pour le groupe de se réunir sous forme de journées d'étude, ouvertes au public et durant lesquelles des personnes ont été invitées à exposer leur vision du service public. Ont été auditionnés des gestionnaires de service public de l'agglomération bordelaise, le think-tank Terra Nova ainsi qu'un juriste, un historien en philosophie et en sociologie et un membre de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

La capitalisation des réflexions issues de ces journées a fait surgir des problématiques générales qui ont été exposées, par un membre du groupe, lors du séminaire de la Communauté urbaine de Bordeaux portant sur la gestion des services publics urbains, notamment l'exemple du service de l'eau, le 19 mai 2011.

»Thème de travail :« Les modalités de gestion des services publics : quelles perspectives communautaires à l'aune de nouvelles exigences? »

Dans sa lettre de saisine, le président de la Communauté urbaine de Bordeaux, demande au Conseil de développement durable de porter un regard précis sur le service public «à l'aune du besoin social, des attentes et du regard de la société civile quant à la mise en œuvre du service public ». Après avoir défini la notion de service public aujourd'hui, il demande au groupe de travail de formuler des propositions à travers le regard du citoyen communautaire.

Le groupe a opté pour un travail méthodique, partant de la définition du service public pour formuler des propositions sur plusieurs thématiques précises, retenues au fur et à mesure des réunions et des journées d'études. Le groupe a choisi de porter un regard spécifique sur les services publics offerts sur le territoire de l'agglomération bordelaise, sans occulter complètement les enjeux touchant l'ensemble des services publics nationaux et européens. La question des modalités de gestion des services publics implique pour le groupe de prendre en compte à la fois les services assumés par une personne publique, mais aussi par une personne privée. Dépassant ce clivage public/privé, le groupe se pose la question de savoir comment est géré un service public aujourd'hui et comment veiller au respect de l'ensemble des valeurs à travers les modalités de gestion des services publics sur le territoire de l'agglomération bordelaise.

Le cheminement de la réflexion du groupe a donc été mené en deux étapes successives :

- Comprendre : pour les membres du groupe, il était nécessaire d'avoir connaissance de l'ensemble des enjeux propres aux services publics aujourd'hui, à travers le regard de plusieurs interlocuteurs.
- Proposer : prenant conscience des nouvelles exigences des différents protagonistes des services publics, les membres du groupe ont formulé des priorités et des problématiques en vue d'améliorer l'exercice des services publics.



COMPRENDRE

Les services publics à travers
différents regards

Cette partie du rapport est l'occasion de faire état des expériences acquises lors des réunions du groupe. La création d'un bagage commun de questionnements et l'ouverture des débats grâce à des journées d'étude ont permis de soulever un ensemble de problématiques. Le groupe tient à remercier l'ensemble de ces interlocuteurs qui ont accepté de venir discuter et débattre sur le sujet.

Trois étapes de travail ont donc été retenues :

- La création d'un bagage commun au sein du groupe
- L'organisation de journées d'étude amenant un débat ouvert
- Les prémises d'une restitution lors du séminaire de la Communauté urbaine de Bordeaux portant sur la gestion du service public de l'eau.

A. L'acquisition d'une culture commune

Afin de cerner la pluralité des enjeux touchant les modalités de gestion des services publics, il est apparu nécessaire de se mettre d'accord sur un ensemble de notions et de pratiques. Pour cela, deux séances de débat interne ont été retenues :

- une séance théorique permettant d'appréhender les contours juridiques des modalités de gestion des services publics
- une séance pratique avec un membre de la Commission consultative des services publics locaux.

a. Les contours juridiques du service public

Il paraissait nécessaire de se mettre d'accord sur les notions clés pour appréhender le droit du service public. Le directeur du Service des affaires juridiques de la Communauté urbaine de Bordeaux (Jacques Lajous) est venu présenter plusieurs aspects du droit, notamment

- L'identification du service public, passant par plusieurs critères : un critère finaliste (une activité d'intérêt général), un critère matériel (une activité soumise au droit public), et un critère organique (une activité assurée directement ou indirectement par une personne publique).

- La nature du service, pouvant être «administratif» (SPA) ou «industriel et commercial» (SPIC). La distinction tient essentiellement au financement du service : un financement par le contribuable pour les SPA (tous les citoyens redevables de l'impôt financent ce service) et par l'utilisateur pour les SPIC (seuls les personnes ayant recours au service le financent).
- La création et l'exploitation du service public, tenant à la différence entre les services publics obligatoires et non-obligatoires que peuvent prendre en charge les personnes publiques.
- Les différentes modalités de gestion, se répartissant entre gestion publique et privée, et connaissant de nouveaux outils tels que les partenariats public-privé ou les sociétés publiques locales.

Cette mise en exergue de la manière de traiter juridiquement le service public met un jeu un équilibre fragile entre d'une part la charge du service public et l'égalité d'accès du service public. Le droit pose donc avant toute chose un problème politique quant au choix de la gestion : à qui souhaite-t-on faire assumer le financement (l'utilisateur ou le contribuable) et le risque de la gestion (la collectivité publique ou le délégataire) ? La question de la charge du service se trouve en équilibre par rapport à l'égalité d'accès au service : il faut se demander quelle part l'utilisateur peut-il prendre en charge et quelles incidences cette charge peut-elle avoir en termes d'égalité d'accès au service (entre ceux qui peuvent payer le service et ceux qui ne le peuvent pas) ?

Face à la problématique de l'égalité d'accès, une digression est faite sur les services publics dits «sociaux». Juridiquement, il n'existe pas une catégorie spécifique de service public social¹. Malgré tout, le groupe s'interroge sur la pertinence de la réhabilitation du service public social comme entité juridique. Cette catégorie symbolise pour lui, un ensemble de valeurs véhiculées par le service public, notamment la promotion de l'égalité des chances et de la cohésion sociale. Cette vision du service public comme créateur de lien social démontre le fort attachement du groupe aux valeurs inhérentes au service public.

¹En 1955, le juge administratif semblait avoir créé la notion de service public social. Cependant, apparaissant comme une troisième voie face aux services publics administratifs et industriels et commerciaux, le service public social n'avait pas de contenu spécifique. Aussi, en 1983, le juge du Tribunal des conflits a mis fin à cette notion. Aujourd'hui, on parle de «services sociaux d'intérêt général» (SSIG) au plan européen. 5

Le groupe perçoit bien qu'à travers le choix du mode de gestion, l'exécution, l'accès et le poids du service public s'en trouvent modifiés. C'est l'ensemble de ces incidences que le groupe tentera de cerner grâce à l'audition d'interlocuteurs spécifiques.

b. Le regard d'un membre de la Commission consultative des services publics locaux

Christian Broucuret, membre du Conseil de développement durable et du groupe «modalités de gestion des services publics» est intervenu devant le groupe en tant que membre de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL), pour faire part au groupe de son expérience et de son regard sur cet organisme.

Cette instance obligatoire, prévue par la loi, est composée, au niveau de la Communauté urbaine de Bordeaux, de vingt-deux associations et présidée par un élu. Elle a pour vocation de permettre aux usagers des services publics d'obtenir des informations sur le fonctionnement des services publics par le biais des associations qui les représentent. Cette instance de représentation se réunit environ trois fois par an pour examiner des thèmes précis.

Christian Broucuret met en exergue les ambiguïtés inhérentes à la CCSPL et les contraintes matérielles (réunions en journées, absence de rémunération...) pour expliquer son effectivité limitée. La CCSPL n'a pas réellement de pouvoirs d'autosaisine et ses avis n'ont aucun effet contraignant. Bien qu'ayant un rôle pédagogique et d'information des usagers, elle manque encore d'influence sur les relations entre la personne publique et le gestionnaire du service public. Ces constats provoquent une succession de questionnements sur la place de la CCSPL.

Face à ces inconvénients qui témoignent des limites de cette instance, une réforme de la CCSPL pourrait entrer dans le champ de réflexion du groupe. Cependant, sa seule réforme ne suffirait pas, à elle seule, à ouvrir l'intérêt d'une participation citoyenne dans la gestion des services publics locaux.

B. L'organisation des journées d'études

L'organisation de ces deux journées d'études a été un moyen d'enrichir le débat autour de la question des modalités de gestion des services publics. La réflexion qui a animé les journées d'études part de l'actualité du service public. Loin d'être une simple option idéologique, le choix d'un mode de gestion des services publics semble dépendre aussi du contexte. Par ailleurs, la gestion de tout service semble animée par la place centrale qu'occupe le citoyen. Cette problématique a fait l'objet de débat lors d'une première journée d'étude, en présence de différents gestionnaires de service public de l'agglomération bordelaise et d'un des membres fondateurs du think-tank Terra Nova².

La seconde journée d'études était quant à elle consacrée aux indicateurs permettant de vérifier que le service public s'exerce de manière satisfaisante compte tenu des objectifs qui lui sont assignés. Cette journée a permis de définir les valeurs qui doivent conduire l'exercice du service public et qui servent alors de grille de lecture au choix du mode de gestion. Ont été auditionnés un juriste, un historien en philosophie et en sociologie, ainsi qu'un membre de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

a. 1^{ère} journée d'étude : actualité du service public

La vocation de cette première journée d'étude consistait à clarifier la cartographie des idées à partir de l'actualité : quelles sont les idées neuves ? A quelle vision du service public se raccrochent-elles ? Comment s'accordent-elles aux modes de gestion ?

Cette première journée s'est organisée en deux temps :

- un premier temps d'audition des principaux gestionnaires des services publics locaux
- un second temps d'échange avec le think-tank Terra Nova.

²L'Institut Montaigne et la Fondapol ont été sollicitées et ont fait part de leur intérêt, mais n'ont pu se libérer. Terra Nova disposait par ailleurs d'un groupe de travail spécifique sur la question des services publics.

Le premier temps de cette journée d'études consistait à se demander quels discours étaient tenus par les gestionnaires de service public aujourd'hui. Quatre représentants des services publics locaux ont ainsi pu exposer leur point de vue :

- Jean-Philippe Noël, directeur général de ParCub (la régie communautaire des parcs de stationnement)
- Jean Leprince, directeur général de Rive Droite Environnement (le service public du complexe thermique des Hauts de Garonne qui concerne le traitement des déchets et le réseau de chauffage urbain)
- Bruno Danet, directeur général et Paul Chaperon, directeur marketing commercial et intermodalité de Kéolis Bordeaux (le service public des transports gérant le réseau de tramways et de bus sur le territoire de l'agglomération bordelaise)
- Olivier Faure, directeur adjoint de l'entreprise Bordeaux Guyenne de la Lyonnaise des eaux, et Laurent Brunet, directeur adjoint du Centre régional Bordeaux Aquitaine de la Lyonnaise des eaux, et Karine Gervaise, responsable du service communication de la Lyonnaise des eaux.

Tous ces gestionnaires ont exposé les missions et le fonctionnement de leur service public. Tous se sont également appliqués à démontrer leur intérêt pour les usagers de leurs services, et la manière dont ils adaptent le service en fonction de leurs attentes.

Loin de se contenter d'un discours, chaque gestionnaire a été interrogé sur ce qu'il faisait concrètement pour garantir la place de l'utilisateur. Le directeur général de Rive Droite Environnement évoque un système poussé d'informations en temps réel (grâce à un site internet, à un numéro vert, mais aussi par des alertes mobiles) ainsi que la rapidité des réponses données aux usagers. Le directeur général de Kéolis Bordeaux évoque lui aussi les mêmes services pour les usagers. La question s'est posée de la prise en compte des usagers spécifiques, tels que les personnes à mobilité réduite. L'intérêt de la question réside dans l'adaptation et l'accès effectif au service public. La Lyonnaise des eaux expose qu'elle a mis en place des dispositifs de représentation des associations, un comité des usagers et un comité de gouvernance, ainsi que des goûteurs d'eau, chargé d'analyser la qualité de l'eau.

La place des enjeux financiers inhérents à la gestion a également été discutée, par rapport aux missions d'intérêt général que doivent remplir de tels services publics. En effet, les gestionnaires de services publics doivent concilier la rentabilité économique du service avec les obligations de service public. Comment avoir la preuve du respect des missions confiées aux gestionnaires? Le directeur général de Rive Droite Environnement tient à assurer la continuité du service public malgré le poids économique que cela peut occasionner. Pour Kéolis Bordeaux, l'enjeu se situe au niveau de la rentabilité globale du contrat et non de la rentabilité par lignes de tramway ou de bus. De l'équilibre entre les lignes moins rentables et les lignes plus rentables, le service peut s'adapter et garantir un niveau homogène de prestation. La question des enjeux prend une tournure particulière pour le service de l'eau et d'assainissement : comment concilier la rentabilité économique du service de distribution et d'assainissement dans un contexte où l'eau est devenue une ressource rare, qu'il faut préserver? Comment le gestionnaire peut-il inciter à la baisse de la consommation de son produit? Cet antagonisme fait surgir de nombreuses interrogations quant à la conciliation de la rentabilité économique et la protection de l'environnement.

Afin d'approfondir ces questionnements sur la conciliation entre la rentabilité économique et le respect des obligations de service public a été soulevé le problème des incidences du choix des modalités de gestion sur cet équilibre. La régie directe est-elle exclusive de la recherche de la rentabilité économique? La délégation implique-t-elle nécessairement une gestion plus entrepreneuriale du service public? Au-delà du clivage entre la gestion privée et la gestion publique, comment contrôler le respect des obligations de service public, et surtout qui exerce ce contrôle?

Le second temps de cette première journée d'étude a été l'occasion de discuter, grâce à une vidéoconférence, avec Jean-Philippe Thiellay, l'un des membres fondateurs du think-tank français Terra Nova. Cet organisme progressiste indépendant a pour but de produire et de diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe. Un groupe de travail a été constitué pour débattre sur la question des services publics.

M. Jean-Philippe Thiellay a fait un état des lieux du service public en France aujourd'hui. Quatre propositions sont envisageables selon lui :

- renforcer la légitimité des services publics par la démocratisation
- consolider la gestion des services publics
- redéployer l'accessibilité aux services publics
- envisager des pistes nouvelles pour créer les services publics de demain.

Il a été interrogé sur la place des citoyens qui bénéficient des services publics et sur la réalité de leur pouvoir de contrôle. Un fort débat anime le groupe quant au contrôle du service par les citoyens : à moins de devenir un contre-expert, le citoyen n'a pas les moyens de contrôler l'exercice du service. Cependant, il peut être associé à la gouvernance du service, dans une optique de participation citoyenne. L'absence de consensus au sein du groupe démontre la place centrale qu'occupe le citoyen dans les débats et la volonté de rééquilibrer les relations entre le citoyen, le décideur public et le prestataire de service.

Il s'est également prononcé sur l'impact que peut avoir le statut du gestionnaire (public ou privé) sur la prestation de service public. Jean-Philippe Thiellay met l'accent en particulier sur la capacité de contrôle offerte à la personne publique. Il propose la mise en place d'une plateforme de mutualisation des connaissances et des pratiques pour les décideurs publics, ce qui permettrait d'accroître et d'uniformiser les méthodes de contrôle du prestataire. Cette question de l'asymétrie des relations entre les protagonistes du service public semble animer de plus en plus les débats.

b. 2nd journée d'étude : des indicateurs aux valeurs

Cette seconde journée d'étude, animée par la question des valeurs inhérentes au service public, s'est organisée en deux temps de réflexion. Il était avant tout question de savoir de quelles manières construire et concevoir le service public dans un environnement économique, tout en conservant à l'esprit les nouveaux besoins, critères et conceptions du service public aujourd'hui. Ont été invités :

- Sébastien Martin, enseignant-chercheur à l'Université Montesquieu Bordeaux-IV, spécialiste du droit européen du service public
- Christian Laval, chercheur et historien en philosophie et sociologie à Paris X Nanterre, membre de l'association l'Appel des appels
- Pierre Van de Vyver, délégué à l'Insitut de la gestion déléguée (IGD).

Sébastien Martin a fait état de l'insertion des services publics dans un environnement de concurrence économique. L'univers concurrentiel n'est pas sans incidence sur les modalités de gestion, mais n'occulte pas le respect des obligations de service public. Pour Christian Laval, cet univers de concurrence, issu des théories ordolibérales, transforme l'usager du service public en véritable client. Selon lui, il faut retourner à la vision du service public comme fondement du lien social, comme le préconisait Emile Durkheim dans ses théories solidaristes. Quant à Pierre Van de Vyver, il a tenu à dépasser le côté théorique exposé par les intervenants précédents pour développer la question des services publics dans un contexte de ressources rares telles que l'eau.

Les trois intervenants ont des opinions assez tranchées qui ont permis une réelle confrontation d'idées. Malgré quelques désaccords, l'attachement au service public comme fondement, mais aussi comme finalité du lien social demeure très présent. Toutefois, dans ce nouveau contexte économique, apparaît une certaine contradiction entre les valeurs et les modalités de gestion des services publics aujourd'hui, impliquant de nouveaux outils de conciliation. Cela renvoie également à une précédente interrogation qui tenait à l'asymétrie des relations entre les différents protagonistes du service public.

C. Les prémisses d'une restitution lors du séminaire de la Communauté urbaine de Bordeaux portant sur le service public de l'eau

La réflexion du groupe autour des modalités de gestion des services publics a fait l'objet d'une première esquisse de restitution lors du séminaire du 19 mai 2011, organisé par la Communauté urbaine de Bordeaux, portant sur la gestion des services publics urbains et prenant l'exemple de l'eau.

Au cœur de l'actualité de la Communauté, le service de l'eau présente un ensemble d'enjeux amenant progressivement à un nouveau choix de mode de gestion. S'appuyant sur un socle théorique, le débat a fait une large place aux techniciens mais aussi aux attentes des usagers. Après la publication d'un Livre blanc et d'un Livre vert, le séminaire s'inscrit pleinement dans la réflexion déjà étayée par la Communauté urbaine. Le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise et son groupe de travail «modalités de gestion des services publics» a souhaité participer à cet événement afin de faire part de ses questionnements.

Trois enjeux majeurs sont apparus au cours du séminaire : la liberté d'organisation du service (chaque collectivité publique a le choix quant aux modalités de gestion du service), la place des usagers qui bénéficient du service et le financent, et enfin l'environnement, l'eau devenant un bien rare. Aude Rouyère, rapporteur du groupe de travail, a ainsi exposé, lors de la deuxième table ronde sur le thème «comment faire? », deux enjeux soulevés par le groupe : à la fois la place de l'utilisateur dans la gouvernance et l'impact du mode de gestion sur le respect des obligations de service public.

A été essentiellement pointé du doigt, le problème de l'asymétrie d'information présente entre la collectivité publique et le gestionnaire : la première n'ayant pas les capacités d'expertise que possèdent les gestionnaires. Cette question impliquant des enjeux réels dans la gestion des services publics locaux prend une place de plus en plus importante dans le cheminement de la réflexion du groupe.



PROPOSER

Adapter les services publics
de l'agglomération bordelaise
à de nouvelles exigences

A la suite de ces différents entretiens, le groupe a tenté de synthétiser sa réflexion et d'en tirer des problématiques fortes. Après une analyse de l'actualité du service public et des nouveaux enjeux qui l'entourent, un fort attachement aux valeurs du service public reste présent dans les débats, en particulier la dimension de cohésion sociale qui s'y attache et ses implications. Cependant, loin de concevoir les valeurs comme un idéal à atteindre, une vision très concrète semble prendre le dessus, pour tenir compte de la résurgence d'une demande sociale.

Le service public doit faire face à de nouveaux besoins et de nouvelles évolutions. Il occupe une place centrale dans le projet politique et fait surgir l'obligation d'une médiation entre la sphère du savant et la sphère du politique, qui porterait sur la gestion.

Deux enjeux majeurs ont été identifiés : la place du citoyen et l'égalité des armes dans la gestion des services publics. La clé de voûte de ce problème réside dans la technicité et le savoir détenu par le gestionnaire du service. Les relations asymétriques entre les protagonistes tendent toutefois à s'estomper lorsqu'on intègre la temporalité dans le débat : en période électorale ou de renouvellement de contrat, le citoyen semble détenir un tout autre pouvoir, lui donnant la capacité de rééquilibrer les relations.

A. Les valeurs du service public : entre continuité et nouvelles exigences

a. Un attachement aux valeurs du service public

Dès le commencement des travaux, une certaine attention a été donnée aux valeurs du service public. Le service public est avant tout synonyme de lien social. Loin d'envisager le service public sous un angle strictement juridique, il faut le concevoir de manière large comme le fondement, mais aussi comme le produit du lien social. Ce dépassement a permis de soulever un ensemble de problématiques allant dans le sens

de la promotion du service public comme garant de « l'usage commun ». La finalité du service public est alors une finalité politique, celle de la construction de la société.

Si l'objectif primaire de la création des services publics locaux est de répondre aux différents besoins sociaux, il n'en demeure pas moins que le droit est venu donner un cadre aux valeurs inhérentes à ces services. Tous les services publics sont soumis aux principes d'égalité, de continuité et de mutabilité (les lois de Rolland). Plus récemment, la notion de service universel est apparue au plan européen. Sous ce vocable, il s'agit en réalité de garantir la fourniture d'un service de qualité, couvrant l'ensemble du territoire, accessible à tous et à un prix abordable. Bien non mentionnée dans les débats, il est clair que l'ensemble des valeurs envisagées se retrouve dans cette notion.

b. L'évolution du contexte et des besoins

De nouveaux enjeux, venant perturber le respect des valeurs du service public, ont été pris en compte. En se basant sur le Rapport du Médiateur de la République de l'année 2010³, il s'agit de prendre conscience d'un sentiment de dévaluation de la qualité du service public (un service de plus en plus numérique, moins proche des citoyens) et des nouvelles attentes toujours plus exigeantes des usagers. En effet, en tant que bénéficiaires des services publics, les usagers, qui participent à son financement sont en droit d'attendre davantage de qualité. Cependant, les finalités du service ne sont pas les mêmes que celles du choix des modalités de gestion.

Si ces nouveaux enjeux posent problème, c'est avant tout parce que le service public ne semble plus aujourd'hui remplir sa mission de garant du lien social, aujourd'hui. A l'heure où l'utilisateur est de plus en plus assimilé à un client destinataire d'une prestation, serait-il bon de réhabiliter le service public social auquel seraient rattachées certaines valeurs ?

³ Disponible en ligne : www.mediateur-republique.fr

c. Adapter les services publics aux valeurs

La question des valeurs qui anime les débats démontre aussi la dimension politique des services publics : ceux-ci sont réenglobés dans les priorités des politiques publiques actuelles. Se retrouve ici la dimension sociétale des services publics, chère au groupe de travail.

Le lien social semble être aujourd'hui incarné par les services publics dits «sociaux». Cependant, il est apparu une sorte d'incompréhension sur cette notion : un amalgame a été fait entre le service social (au sens de catégorie juridique particulière, imposant certaines valeurs) et les services sociaux (les services hospitaliers, d'aide à la personne ou encore les cantines scolaires). Une certaine image des services publics dits « sociaux » est ainsi revendiquée face à la résurgence d'une forte demande sociale. Il est à se demander s'il est judicieux de retenir une catégorie juridique spécifique aux services publics sociaux, dépassant le clivage entre service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC), tout en sachant que cette catégorie n'a pas de spécificité propre. L'avantage d'une telle catégorie de service est de renforcer et de donner un cadre juridique à des services particuliers.

Le poids des services publics prend un autre sens lorsqu'il est confronté aux modalités de gestion. Parfois, apparaît la nécessité de ramener ces types de service dans le giron public : la régie serait-elle le meilleur moyen de préserver le caractère social et les valeurs véhiculées? Cela rejoint un autre élément venu enrichir le débat tenant au clivage entre les «services essentiels» (l'eau, l'électricité, la santé) et les «services à la demande», ou encore la distinction juridique faite par René Chapus entre les activités de «plus grands services» et de «plus grand profit». La question se cristallise autour de la gestion : faut-il que les «services essentiels» soient systématiquement gérés en régie? Le bénéfice d'une telle solution est la confiance des usagers dans la collectivité publique, qui assurera ses missions de service public sans rechercher un quelconque bénéfice. Cependant, on est aussi en droit de se demander comment déclarer tel service «essentiel» plutôt qu'un autre? Deux exemples ont été pris à ce titre : les cantines scolaires sont perçues comme un service «essentiel», mais qu'en est-il de la culture? Dans quelle mesure peut-on inclure ou exclure la culture des «services essentiels»?

B. La place du citoyen : entre « évaluateur » et « contre-expert »

Dès le début des travaux, la place du citoyen a animé les réflexions : occupant une place centrale, le thème ne fait pourtant pas l'unanimité. Dès l'origine, le terme de citoyen s'est progressivement substitué à celui d'usager. En réalité, il apparaît que deux figures de citoyens se confrontent aujourd'hui : le citoyen « contre-expert » du service public, en mesure de le contrôler et le citoyen « évaluateur », qui exprime ses attentes et participe à la gouvernance. Ces deux figures ne font pas consensus quant aux implications concrètes que cela sous-entend.

a. Une question de définition

Le terme d'usager a fait l'objet de débat : préférant parler d'usager ou de citoyen, ces deux notions paraissent cependant similaires. Le citoyen est assimilé à l'électeur et au contribuable, qui peut bénéficier de l'ensemble des services publics au titre de sa participation fiscale, alors que l'usager est plutôt le bénéficiaire d'une prestation qu'il rémunère. C'est finalement le terme de citoyen qui a été retenu. Ce débat se rapproche également du clivage entre les services « essentiels » et les services « à la demande » : au regard de l'exemple des parkings situés sur l'agglomération bordelaise, les personnes n'ayant pas de voitures ne sont pas usager de ce service, tandis que tout citoyen a besoin d'avoir accès à l'eau.

Jacques Chevallier, dans son ouvrage sur le service public⁴, distingue trois figures d'usager :

- l'usager-acteur, doté d'un pouvoir d'intervention directe
- l'usager-partenaire, devenant l'interlocuteur de l'administration
- l'usager-client, bénéficiant de la prestation de service.

De ces trois types d'usager, il distingue le citoyen, détenant une « citoyenneté administrative » et titulaire de droits (l'accès aux biens offerts par l'administration, la participation à la gestion du service, le contrôle sur le fonctionnement du service).

⁴ Jacques Chevallier, *Le service public*, PUF, Que sais-je ?, 2010

C'est à l'aune de ces considérations que l'on peut comprendre le cheminement de la réflexion et de l'élaboration de la problématique : le citoyen a un double rôle à jouer dans la gestion des services publics locaux. D'une part, il doit être en mesure d'évaluer le service public, ce qui implique de se demander comment donner plus de poids à la parole du citoyen dans la gouvernance des services publics ? Quels sont les moyens démocratiques à mettre en œuvre pour associer le citoyen à la prise de décision ? Comment institutionnaliser son rôle ? D'autre part, il doit également être en mesure de contrôler l'exécution du service, ce qui relance le débat des moyens dont il dispose pour une telle contre-expertise.

b. Un dissensus sur les propositions souhaitables

Ces propositions ne font pas consensus au regard des actions concrètes qu'elles impliquent : se confrontent les deux figures du citoyen « contre-expert » et « évaluateur ». Ces figures comportent chacune des avantages et des inconvénients et interagissent l'une sur l'autre.

Le citoyen « évaluateur »

Le principe de la citoyenneté est d'associer le citoyen à la prise de décision : il devrait donc pouvoir exprimer ses attentes et porter un regard sur la prestation de service public. La réflexion s'est nourrie de plusieurs interventions en faveur d'un citoyen « collaborateur » du service public. Il est donc question d'envisager les moyens permettant de renforcer le rôle du citoyen dans la gouvernance des services publics locaux, dans un souci de plus grande démocratisation.

Le pouvoir du citoyen peut s'exprimer par le vote puisque c'est avant tout auprès de l'élu qu'il formule ses attentes. Ce pouvoir prend de l'ampleur en période électorale mais reste néanmoins limité. Son pouvoir peut également s'exprimer de diverses manières par le biais d'instances représentatives ou de démocratie participative. Dans un tel cas, l'ensemble des citoyens, placés sur un pied d'égalité, serait en mesure de faire connaître son point de vue et de participer à la gouvernance. Une double facette

à ce problème a été évoquée : à la fois, la prise en compte des besoins du citoyen, mais aussi ceux des citoyens dans leur ensemble.

- Prendre en compte le citoyen dans sa situation personnelle, c'est rendre le service public plus proche de son bénéficiaire. Aussi, pour répondre à ses attentes, le service doit s'adapter à chaque citoyen. Pour cela, le groupe s'est interrogé sur la pertinence de la mise en place d'une tarification sociale, notamment pour le service de l'eau, qui est un bien essentiel à la vie. La prise en compte de la situation personnelle du citoyen passe aussi par un rapprochement du service : assurer des services publics de proximité, ou des services spécifiques aux personnes à mobilité réduite, c'est garantir un l'accès de tous au service.
- Prendre en compte l'ensemble des citoyens, c'est valoriser leur place dans la prise de toute décision concernant les services publics locaux. Il paraît nécessaire au groupe de favoriser une meilleure représentation des citoyens à travers des organismes tels qu'un observatoire des services publics, ou à travers la présence d'un interlocuteur privilégié en charge des services publics sur le territoire de l'agglomération bordelaise (médiateur).

.....
 • La petite ville de Saint-Fargeau-Ponthierry en Seine-et-Marne a mis
 • en place en 2003 un observatoire citoyen pour évaluer la qualité
 • du service public. Grâce à plus de quinze boîtes aux lettres
 • disposées dans toute la commune, les citoyens peuvent transmettre
 • leurs doléances aux membres de l'observatoire (élus, représentants
 • des services municipaux et bénévoles). Emblème de la démocratie
 • participative, l'observatoire mène chaque année une enquête auprès
 • de la population sur un thème précis et tente de répondre à toutes
 • les doléances déposées par les citoyens de la commune.
 •.....

La participation des citoyens à la gouvernance des services publics locaux permettrait de mettre en place une réelle démocratie participative. L'avantage d'une telle figure citoyenne est de garantir à tout citoyen une prise de position. Toutefois, cette idée se heurte à l'absence de coercition. Le problème est donc aujourd'hui de rendre plus efficace ce procédé de démocratie participative en lui conférant une force contraignante.

Le citoyen « contre-expert »

Pour renforcer la place du citoyen, faut-il faire de lui un contre-expert du service public? Cette idée place le citoyen dans une posture délicate à la fois par rapport au décideur public et par rapport au prestataire de service. Le citoyen serait ainsi capable de participer à la gouvernance et d'être associé à la prise de décisions des élus locaux, mais aussi de contrôler le prestataire de service. L'intérêt majeur de cette proposition réside dans l'exercice effectif d'un pouvoir conféré au citoyen.

Cependant, cette proposition risque de créer des citoyens experts, recréant ainsi une dichotomie entre expert et profane à l'intérieur même du champ citoyen sans avoir mis en place les garanties démocratiques nécessaires afin d'éviter une appropriation du savoir par les citoyens experts. Le citoyen « ordinaire » serait ainsi mis à l'écart au profit d'une « hiérarchie citoyenne ». Cette contradiction interne à la participation citoyenne serait alors néfaste pour l'exercice même d'un contrôle.

Afin de concilier avantages et inconvénients, il est nécessaire de créer des règles qui vont re-légitimer cette démocratie de contestation afin qu'elle puisse être soumise à un minimum d'exigences démocratiques.

- Au-delà même de la pertinence de la participation du citoyen, des interrogations sont soulevées sur la manière de l'impliquer dans la gouvernance du service public, de manière démocratique. Plusieurs solutions ont été soulevées. Il serait envisageable d'associer l'ensemble des citoyens à la prise de décision en passant par la systématisation d'un débat public avant la prise de décision. Par ailleurs, il est également envisagé de modifier le règlement intérieur de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL). A travers cette idée, ce sont les interrogations tenant aux règles et critères de désignation des membres, aux cumuls des mandats dans le temps ou à l'intégration de nouveaux membres, notamment par un tirage au sort.

- Contrôler le prestataire de service donne une nouvelle envergure au rôle du citoyen aujourd'hui. Placé dans une relation de client à vendeur, le citoyen devrait être en mesure d'exercer un réel contrôle sur l'exécution du service public. Bien que cela creuse un fossé entre les techniciens et les non techniciens, cette proposition a le mérite de lui donner plus de poids. Il est envisageable que le citoyen, à travers des associations de représentation des usagers des services publics, participe à l'élaboration et au suivi du cahier des charges que le prestataire doit respecter. Le risque étant que le citoyen «contre-expert» perde de vue le but premier de sa mission.

Ces propositions n'ont pas la même envergure lorsqu'on intègre le facteur de la temporalité. En effet, à l'échéance du renouvellement du contrat, ou en période électorale, les moyens d'actions des citoyens assurent un contrepoids à cette asymétrie des relations tant avec les prestataires de service, qu'avec les élus.

C. Le contrôle de la gestion des services publics : entre égalités des armes et asymétrie d'information

Où se situe le pouvoir? La clé de voûte des relations entre les différents protagonistes du service public réside dans la technicité. Le pouvoir de celui qui la maîtrise crée une situation asymétrique mettant en cause l'égalité des armes. Pourtant, aujourd'hui, dans l'obligation de «rendre compte», le service public apparaît au cœur de nombreux enjeux. La lutte contre l'asymétrie passe par un amoindrissement de la séparation entre expert et profane, obligeant à la mise en œuvre d'une horizontalité des rapports. Cette horizontalité est valable tant dans le rapport élus/citoyens, qu'usagers/gestionnaires, qu'élus/gestionnaires.

Garantir l'égalité des armes entre la collectivité publique et le gestionnaire est donc au cœur des réflexions.

a. Une asymétrie dans les relations entre la collectivité publique et le gestionnaire du service public

Le gestionnaire du service est doté de l'expertise propre à son domaine d'intervention et détient ainsi un pouvoir lié à la connaissance. Les relations n'étant pas placées sur un pied d'égalité, les avantages que retirerait le gestionnaire du service par rapport à la collectivité publique a retenu l'attention. On constate une certaine asymétrie dans leurs relations tenant au fait que la collectivité fait le choix de l'offre la plus avantageuse économique qui respecte l'intégralité des missions de service public alors que le prestataire cherchera, tout en respectant ses missions, essentiellement à rentabiliser son activité.

Aussi, les moyens de contrôle ne paraissant pas équivalents, il est utile de se demander s'il n'y a pas une carence de technicité de la part de la collectivité, ce qui pourrait nuire au respect des missions de service public par le gestionnaire ? Il est donc fondamental de se prémunir contre les risques inhérents à l'asymétrie.

b. Rétablir l'équilibre des relations dans la gestion des services publics locaux

La plupart des dossiers de délégation sont montés par des spécialistes (juristes ou économistes), rémunérés par le prestataire. Le degré de technicité va cependant dépendre du type de service et de la taille de la collectivité : plus la collectivité est petite, moins elle dispose de capacités d'expertise face au prestataire. A l'inverse, une collectivité de grande taille ou de taille moyenne sera mieux armée pour faire face au prestataire.

Cette situation peut s'aggraver en cas de bouleversement économique. Il paraît nécessaire que la collectivité publique soit tenue informée des évolutions du contrat, mais aussi qu'elle puisse veiller au maintien des missions de service public malgré les variations économiques. Il faut donc rééquilibrer les relations entre la collectivité publique et le prestataire tant en amont qu'en aval.

- Augmenter le contrôle sur le prestataire en amont revient à renforcer la position de la collectivité publique dans la conclusion du contrat. Pour bien signer, elle doit disposer de l'ensemble des éléments (économique, juridique, environnementaux ...). Pour cela, il paraît intéressant de trouver des moyens permettant aux élus et aux agents locaux d'avoir des « armes » efficaces face aux opérateurs.
- Avoir toujours un regard sur le prestataire durant toute l'exécution du service permet à la collectivité publique d'étendre son contrôle en aval. Pour le moment insuffisant, le groupe propose de systématiser la production de compte rendu de manière très fréquente ainsi que la mise en place d'une plateforme de mutualisation des pratiques et des savoirs pour les décideurs locaux. Ainsi, ils pourront échanger et débattre de certaines pratiques, ce qui entraînera un accroissement de la transparence des relations entre délégant et délégataire.



ANNEXES

Lettre de saisine de la Cub

Bordeaux, le 12 JUL. 2010

Madame Fabienne BRUGERE
Présidente du Conseil de développement durable
de l'agglomération bordelaise



le président

Objet : lettre de saisine 2010 « modalités de gestion des services publics »

Madame la Présidente

La Communauté urbaine de Bordeaux, après discussion en bureau, a souhaité confier au Conseil de développement, dans le cadre du programme de travail 2010, une saisine portant sur la place du service public dans la vie de la cité en considérant tout particulièrement ses différents modes de gestion

Cette question peut apparaître comme assez technique. En vous saisissant aujourd'hui, il s'agit bien de le faire en cohérence avec la nature du Conseil de développement et donc de ne pas s'égarer dans une expertise technique. Nous attendons assurément de votre part un éclairage à l'aune du besoin social, des attentes et du regard de la société civile quant à la mise en œuvre du service public. Nous n'espérons par une comparaison technique sur les avantages et inconvénients techniques des différents modes de gestion.

Il est bien plus question de définir ce qu'est le service public aujourd'hui – sans négliger l'histoire de ce concept – puis de débattre à partir de la mobilisation d'approches variées (sociologie, économie, sciences politiques, philosophie..) et de la diversité des points de vue présents au C2D, des modes de gestion et non l'inverse.

Cette approche ne saurait être désincarnée. Il conviendra de se rapporter aux différents services publics exercés ou qui pourraient l'être par la Communauté urbaine ou qui existent sur son territoire conformément à l'approche décloisonnée qui est celle du C2D, dans la mesure où cela paraît utile à vos débats.

Votre point de vue sera celui du citoyen communautaire ; il sera par nature autre que celui de l'élu, du fonctionnaire, de l'expert voire de l'utilisateur.

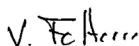
Partant de là, il répondra bien à la question de la place du service public dans la société et ses équilibres et à l'impact des modes de gestion sous ce prisme.

A partir de là, nous attendons de votre part la production d'un débat sociétal sur la question du service public qui serait à même de nous fournir des clés de lecture et grilles d'analyse renouvelées – et surtout autres que techniques – lorsque nous serons amenés à prendre des décisions en la matière.

Ce sujet correspond à une saisine longue (si l'on reprend les distinctions que nous avons posées lors de notre entrevue avec le bureau du C2D). Nous souhaiterions donc un rendu de vos débats avant l'été 2011.

S'agissant d'un sujet touchant intimement à la mécanique administrative, il semble opportun que vous associiez, tant que de besoin, les services communautaires.

Dans l'attente de vous lire, je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Vincent FELTESSE
Président
de la Communauté Urbaine de Bordeaux
Maire de Blanquefort



A l'heure où la gestion des services publics locaux est discutée au sein des instances de la Communauté urbaine de Bordeaux, le Conseil de développement durable a travaillé sur les modalités de gestion des services publics sur le territoire de l'agglomération bordelaise.

La place des services publics est aujourd'hui au cœur des préoccupations politiques et il paraît nécessaire de revenir sur les différentes valeurs inhérentes aux services. Vecteur de cohésion sociale, comment faire pour renforcer le rôle primordial du service public auprès des citoyens qui ont le sentiment que la qualité se dégrade ?

Quel rôle doit jouer le citoyen dans la gestion des services publics : contre-expert ou évaluateur, comment institutionnaliser sa présence de manière démocratique ? De même, comment assurer l'égalité dans les relations entre les différents protagonistes élu/citoyen/gestionnaire de service ?

Conseil
de Développement Durable
de l'agglomération bordelaise

C2D - Conseil de développement durable
de l'agglomération bordelaise
La Cub - esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
05 56 93 65 11 - c2d@cu-bordeaux.fr
www.c2d.lacub.fr & sur facebook

COMMUNAUTÉ
URBAINE DE BORDEAUX
LACUB
www.lacub.fr



un espace de démocratie participative