

GASPE

N° 30

ISSN-1777-9758

Groupe Avenir Service Public de l'Équipement

Organisme de recherches du SNPTAS CGT



Services Publics et services au public

Un avis du Conseil économique et social



CGT Équipement Information - Numéro spécial - octobre 2006

IMPRIME DANS NOS LOCAUX PAR LE SYNDICAT NATIONAL DES PERSONNELS TECHNIQUES ADMINISTRATIFS ET DE SERVICE - CGT
MTETM – PLOT I – 92055 – PARIS LA DEFENSE CEDEX 04 – Tél. 01.40.81.83.12. – Fax. 01.40.81.83.16.
email : Internet –sn-ptas-cgt.syndicat@i-carre.net – Intranet : carnet d'adresse – annuaire global équipement – Syndicat : Syndicat/SN PTAS CGT/AC
DIRECTEUR DE PUBLICATION : Patrice MARCHAND – n° CPPAP 0407 S 05475 – ABONNEMENT 70 € + N° SPECIAUX 8 €

Visitez notre site intranet : <http://cgt-snptas.syndicat.i2/>

Avis du Conseil Économique : Services publics et services au public

Au sommaire

p. 4 Avant-propos

p. 5 Point 1

Avis du Conseil économique et social

p. 21 Point 2

Notes et commentaires sur l'avis du Conseil
économique et social

p. 26 Point 3

Déclarations des syndicats
(avec notes de la rédaction)

p. 38 Annexe

Avant propos

Nous avons publié dans de nombreux numéros du Gaspé des analyses, réflexions et études sur le service public, et en particulier le service public à l'Équipement. Dans le Gaspé n° 20, à partir du constat selon lequel l'entreprise de démolition du service public se développait, nous avons, à contre-courant posé la problématique : *Construire le service public du XXI^e siècle*.

Dans ce Gaspé n°30 nous publions l'avis adopté le 11 janvier 2006 par le Conseil économique et social. Ce document est publié à titre d'information et ne représente pas la position du SNPTAS-CGT. Le document, avec nos commentaires est un dossier à verser aux débats concernant le service public. Nous avons, pour notre part posé la question du service public dans de nombreux numéros du Gaspé à l'exception de numéros qui sont rédigés sur des thèmes spécifiques, par exemple Mémoire du syndicalisme, questions internationales ou diverses interviews. La politique de démolition accélérée des services publics se poursuit, par la privatisation, la réduction des moyens des organismes dépendant directement ou indirectement des administrations d'Etat et par l'externalisation de nombreuses missions de ces administrations, en particulier sous le prétexte de décentralisation. La situation est un peu différente dans les administrations et organismes dépendant des collectivités territoriales : une étude sera nécessaire pour évaluer la consistance du service public pour ce qui concerne ces niveaux institutionnels.

Au niveau de l'Union européenne, l'avenir des services publics est mis en cause par l'application du principe de "la concurrence libre et non faussée", principe qui est l'orientation générale au niveau des institutions européennes, même si le rejet du Projet de Traité constitutionnel n'a pas porté ce principe au niveau constitutionnel, c'est à dire – en principe au moins – très difficile à mettre en cause.

Le rapport du Conseil économique "Services publics et services au public», mis au vote, a été adopté par 166 pour, 15 contre et 23 absentions. On trouvera ci-après le détail du vote des différentes organisations et leurs textes motivant leur vote. Le dossier du Conseil économique comporte d'autre part un rapport assez volumineux. On trouvera toutefois en annexe le sommaire de ce document. Le rapport, comme l'avis avec les positions des organisations est disponible sur Internet sur le site du Conseil économique et social.

Nous ne publierons pas dans ce Gaspé n° 30 le rapport présenté au nom de la section des économies régionales du CES ni les interventions de divers groupes représentés au CES autres que les organisations syndicales. La totalité du document peut être obtenue sur le site Internet du CES.
Ce Gaspé n°30 sera donc organisé de la manière suivante :

Le texte de l'avis adopté par le Conseil économique et social (CES).

Ce sera l'objet du Point 1

On trouvera un ensemble de notes et commentaires de la rédaction sur l'avis du CES.

Ce sera l'objet du point 2

Nous avons regroupé les déclarations des organisations syndicales ; nous présenterons des commentaires sur chaque déclaration syndicale.

Ce sera l'objet du point 3

Nous publions enfin en annexe les votes des organisations présentes au CES.

Le coordonnateur du Gaspé Roger ESMIOL

Point 1

Avis adopté par le Conseil économique et social le 11 janvier 2006

Le 30 novembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur "Aménagement du territoire, services publics et services au public". La section a désigné M. Jean-Alain Mariotti comme rapporteur. Dans tous les pays, les services publics doivent faire face à d'importantes mutations, économiques, sociales, technologiques, sociétales. En France, ces mutations ont eu pour conséquence une inadaptation dans l'organisation de certains services tant en milieu rural qu'en milieu urbain, parfois leur surdimensionnement dans certaines zones rurales et la manifestation de besoins, de difficultés et de coûts d'une autre nature dans les zones urbaines. Des services installés depuis des décennies ont été remis en cause. Des réorganisations ou des fermetures opérées ont suscité tant l'incompréhension des habitants que des prises de positions pour maintenir le service public au nom du principe d'égalité de traitement des citoyens. Le Conseil économique et social estime que le respect de ce principe ne doit pas conduire à faire systématiquement financer par la collectivité des services fondés sur des critères établis par le passé dans un contexte très différent de celui qui prévaut aujourd'hui. Le service public doit s'adapter pour mieux répondre aux besoins. Il s'agit, dans une perspective dynamique, de le conforter en inventant de nouvelles offres, de nouveaux services au regard de nouvelles priorités. Il s'agit même d'aller au-delà pour l'intégrer dans la notion plus large de service au public.

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 166 voix contre 15 et 23 abstentions.

1 – La situation actuelle

Le service public aujourd'hui

➤ En France

Le service public est une notion ancienne qui s'est construite sur la base de choix politiques successifs pour aboutir à une définition qui désigne indifféremment un vaste éventail de services aux logiques économiques et sociales très diverses. A partir de l'après-guerre, s'est développée une doctrine - et une pratique - qui identifie service public, secteur public, intervention d'un opérateur public et gestion par des personnels sous statut public : dans la perception qu'en ont les Français, un service ne peut être public que s'il est géré par un opérateur public employant des agents publics. Aujourd'hui, la France distingue les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.

Les premiers concernent pour l'essentiel les services régaliens (police, justice, défense, action extérieure) et les services sociaux et éducatifs ; financés majoritairement par l'impôt, leur gestion, principalement publique, répond à des règles fixées nationalement. Les seconds sont les services marchands, facturés à l'utilisateur ; leurs modes de gestion sont variés allant de la gestion directe par la collectivité publique à la gestion déléguée à une entreprise privée en passant par toute une série de situations hybrides. Le service public désigne des activités qui présentent des caractéristiques telles, au regard des nécessités de l'organisation sociale et des besoins des usagers, qu'elles ne peuvent être assurées par le seul jeu du marché et qui appellent une prise en charge quasi-exclusive par la collectivité (Etat ou collectivité territoriale). C'est sur ce point que repose la spécificité française. La qualification de service public est soit constitutionnelle (le service est désigné comme tel dans la Constitution), soit législative (la loi précise qu'une activité est un service public), soit administrative (l'Etat ou une collectivité décide d'ériger une activité en service public). Le service public obéit aux principes de continuité, d'égalité de traitement, de mutabilité ou d'adaptabilité, de garantie d'accès au service, de neutralité et de transparence. (1)

Le service public aujourd'hui (Suite)

➤ *Au niveau européen*

La réflexion sur le service public y est relativement récente. Le droit communautaire initial, s'il connaît la notion d'entreprise publique ou chargée de la gestion de service d'intérêt général, ignore les services publics en tant que tels (sauf dans le secteur des transports). L'attention qui leur est portée est liée aux libéralisations intervenues dans les secteurs de services marchands en réseau à partir du milieu des années 1980. L'Union européenne recourt à la notion de service d'intérêt général - SIG -. Le concept européen inclut la notion de service universel qui impose aux prestataires l'obligation de proposer leurs services à des conditions spécifiées. Il repose sur une approche sectorielle axée sur le service rendu à l'utilisateur et sur la liberté laissée aux pays en matière de modalités d'organisation, aucun lien de nécessité n'étant établi entre obligations de service public et intervention publique.

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

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

Les services d'intérêt économique général – SIEG - relèvent d'une responsabilité partagée entre l'Union et les États. C'est aux autorités compétentes de ces derniers (sur les plans national, régional et local) qu'il appartient de définir, organiser, financer et contrôler ces services. Les SIEG se divisent eux-mêmes en :

⇒ SIEG libéralisés

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

⇒ SIEG non régulés

Ils concernent des secteurs économiques qui n'ont pas fait l'objet de directives de libéralisation - distribution de l'eau, traitement des déchets... Ils sont organisés localement ou régionalement, sans prestations directes au-delà des frontières et, de ce fait, difficiles à libéraliser. La réglementation européenne tend cependant à y imposer la concurrence. (2)

Des éléments nouveaux à prendre en compte

➤ *Les mutations qui touchent la société*

La mondialisation et l'intégration européenne conduisent les services publics à se resituer dans un cadre plus vaste que le seul espace national. Ceux-ci sont en outre confrontés à un ensemble de mutations, économiques, sociales, technologiques, institutionnelles, culturelles auxquelles ils doivent s'adapter. Désormais, selon l'INSEE, 90% de la population est urbaine. L'espace rural lui-même s'est transformé. La société a évolué tout comme les modes de vie. L'espérance de vie s'est allongée, les exigences des usagers se sont accrues et les attentes individuelles se sont diversifiées. Les usagers veulent des services, mais rendus autrement que par le passé, notamment dans d'autres lieux et à 1 – 8 d'autres horaires. Les ruraux souhaitent des services équivalents à ceux dont bénéficient les populations urbaines. Sur tout l'espace national, la demande de services augmente sans cesse. La performance, la qualité et l'accessibilité comptent désormais autant que la proximité physique.

➤ Les mutations qui touchent la société (Suite)

Par ailleurs, les grands services en réseau ont été ouverts - à des degrés divers - à la concurrence sous l'impulsion de l'Union européenne. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales ont vu leur rôle s'accroître. L'intercommunalité a permis d'offrir des services que les communes seules n'étaient pas en mesure d'assurer. Les moyens de communication physiques et électroniques se développent et relativisent la notion de proximité. Les technologies de l'information et de la communication - TIC - constituent un outil pour améliorer l'offre de services et deviennent un véritable service d'intérêt général. (3)

➤ Des inégalités territoriales et sociales qui s'accroissent

D'importantes inégalités en termes de services publics existent et se développent non seulement entre milieu rural et milieu urbain, mais aussi au sein même de ces deux ensembles : zones rurales fragiles, zones urbaines sensibles. S'y ajoutent souvent des disparités entre groupes de régions ou encore entre le Nord et le Sud du pays comme c'est le cas dans le domaine des services médico-sociaux. Ces inégalités ont un impact tant sur l'attractivité des territoires que sur les conditions et la qualité de vie des populations.

Ainsi, par exemple, un territoire mal desservi par le haut débit et la téléphonie mobile ou ne disposant pas de certains services (formations universitaires à proximité, services hospitaliers performants...) n'attire pas les entreprises et leurs cadres. Pour les habitants des zones rurales enclavées, le problème principal est celui de l'accessibilité, donc du choix entre qualité et proximité. Un service proche et de moindre qualité sera utilisé par ceux qui n'ont ni les moyens financiers ni les possibilités de transport pour se rendre plus loin dans un service plus performant. En matière de santé notamment, la ségrégation par le revenu y est accentuée et la distance n'est pas seulement physique mais également sociale et culturelle.

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

Simultanément, une population urbaine issue essentiellement des classes moyennes se déplace à la périphérie des agglomérations. Ces «rurbains» demandent à bénéficier, dans leur nouvelle implantation, de services identiques aux services urbains, créant aux communes rurales qui les reçoivent de graves difficultés. En pratique, les disparités sociales et territoriales en matière de services publics, l'apparition de nouveaux besoins et les exigences accrues des consommateurs impliquent d'opérer des choix : tous les services actuels ne pourront être maintenus partout dans les conditions qui prévalaient il y a des décennies. (4)

*Une prise de conscience générale d'un besoin d'information**➤ Une image confuse dans l'esprit des Français...*

Pour les usagers, il n'est pas toujours aisé - pour ne pas dire plus - de s'y retrouver entre services régaliens, services marchands, non marchands, services en réseau, européens, nationaux, locaux. Ce manque de lisibilité est accru dès lors que le champ du service public est évolutif, que les manières de répondre varient selon les territoires, que ces services s'adressent à des populations diverses et qu'ils sont rendus selon des statuts juridiques différents. Une telle complexité explique sans doute l'image confuse et floue que les Français ont de tous ces services et la distance qu'ils prennent à leur égard. Pour eux, comme le montrent diverses enquêtes, l'essentiel est que les services soient rendus quels qu'en soient les responsables et que l'on puisse dans la durée avoir confiance dans leur qualité. (5)

➤ *...Mais un mouvement général engagé vers la modernisation*

L'administration cherche à améliorer son efficacité et la qualité de ses prestations. Une mission sur la qualité du service public mise en place en 2003 a rendu ses conclusions en juin 2004. La charte Marianne, appliquée depuis janvier 2005 dans tous les services déconcentrés de l'État, vise à améliorer la qualité du service public et faciliter l'accès des usagers aux services. Des audits ont été lancés dans les services de l'État le 13 octobre 2005 en vue d'améliorer les procédures, de mieux remplir certaines fonctions et de rendre certains services plus performants. Les grandes administrations et les collectivités territoriales mettent en place de nouveaux outils, en s'appuyant par exemple sur les TIC (programme ADELE, programme Copernic, offre des services administratifs en ligne, mise en place du portail <http://www.servicepublic.fr>).

Les élus locaux, ouverts à une éventuelle réorganisation des services publics, proposent des solutions nouvelles. Pour optimiser la gestion des services rendus, les communes se regroupent ; l'intercommunalité devrait permettre en mutualisant les moyens de rendre des services de meilleure qualité à un autre niveau territorial. Des maisons de services publics, concentrant divers services, se créent. Des expériences pilotes ont été lancées en vue de trouver des formes nouvelles de concertation et d'organisation des services au public ; l'accord conclu le 21 juillet 2003, pour quatre départements, entre l'État, l'Association des maires de France, les présidents de conseils généraux concernés et quinze organismes gérant des services publics de proximité a fait l'objet le 30 novembre 2004 d'un avenant étendant ces expériences à onze autres départements.

La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 élargit les possibilités de mutualisation entre services et de partenariat entre acteurs, renforce les pouvoirs de coordination des préfets et offre de nouvelles facilités aux professionnels de santé pour leur installation dans les zones fragilisées. Le Plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004 prévoit la création de maisons de l'emploi pour renforcer la coopération entre les structures intervenant dans la lutte contre le chômage et mieux orienter les demandeurs d'emploi vers les services concernés.

La loi de régulation postale du 20 mai 2005 fixe des normes de qualité pour un service universel et prévoit un ensemble de dispositions sur la présence territoriale de La Poste :

- ➔ définition d'une norme d'accessibilité au réseau postal,
- ➔ prise en compte pour l'appréciation de ces règles des caractéristiques économiques et démographiques des zones concernées (zone de revitalisation rurale - ZRR - ou zone urbaine sensible - ZUS)

De grands services ouverts à la compétition internationale se réorganisent. C'est le cas de La Poste qui cherche à améliorer sa compétitivité et développe sa coopération avec des municipalités (agences postales communales), des commerçants ou artisans (relais poste) ou d'autres services publics comme la SNCF. D'autres acteurs que la puissance publique offrent aussi des services : le secteur privé marchand, les établissements publics consulaires, les associations... et élargissent leur champ d'intervention. La Conférence nationale des services publics en milieu rural mise en place le 17 février 2005 vient de rendre ses conclusions. Enfin, l'Union européenne reconnaît désormais les services d'intérêt général en tant que tels. Après l'élaboration d'un livre vert et d'un livre blanc sur les SIG, elle s'est donnée un programme de travail ambitieux. Loin de n'être qu'une contrainte de marché, elle incite à la modernisation de la gestion publique, elle oblige en France à repenser missions et choix et à se préoccuper de l'efficacité des services. Ces initiatives témoignent d'une volonté forte de moderniser et d'innover. Elles montrent aussi, comme toutes les analyses de besoins, que la distinction entre services publics et services au public n'est pas clairement perçue. (6)

2 – Propositions

Un nouvel enjeu : le service public au cœur des services au public

Le service au public est une notion dont le champ est évolutif : certains services publics ne représentent plus un besoin aussi fréquent pour les populations (trésoreries) alors que des services privés prennent une dimension vitale (professions de santé libérales) et que de nouveaux services se développent sous la pression des besoins (services à la personne comme l'accueil de la petite enfance ou l'aide aux personnes âgées, services issus des technologies modernes de communication et du haut débit...). Pour faciliter débat et action, le Conseil économique et social propose de considérer que la notion de services au public recouvre l'ensemble des services publics et privés, nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires. (7)

Dans les services au public pourraient être distingués :

➔ Les services publics, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique et qui réclament une prise en charge (directe ou indirecte) par la collectivité ; ils devraient eux-mêmes être classés en

- services publics non marchands, exclus du marché intérieur et des mandats de négociation de l'Organisation mondiale du commerce (services régaliens, éducation, santé publique, protection sociale...)
- services publics marchands, notamment services en réseau (énergie, transports, télécommunications, poste...) dont l'exploitation est ouverte à la concurrence.

➔ Les services privés, associatifs ou à but lucratif, considérés comme de première nécessité sur un territoire :

- ces services ne sont pas encadrés par la puissance publique ou le sont à des degrés divers (réglementation, conventions, modes de financement...);
- il s'agit des activités artisanales et commerciales de proximité, des activités de certaines coopératives, des transports de personnes handicapées, des transports à la demande, des services aux familles, aux personnes âgées, des services rendus par les professionnels de santé libéraux... La distinction entre services publics non marchands et services publics marchands permettrait notamment d'aboutir à une définition plus claire du champ du service public. Mais elle requiert la recherche, dans la durée, de la meilleure complémentarité entre obligation de service public et ouverture des services publics au marché.

D'une façon générale, la ligne de partage entre les différentes catégories - et le champ des services qu'elles recouvrent - ne doit pas être considérée comme immuable. Elle dépend de la rencontre entre les besoins exprimés et les choix politiques faits à un moment donné. Sauf pour les services régaliens (défense, police, justice, action extérieure) que personne n'envisagerait de confier aux mécanismes du marché, la puissance publique peut réduire ou étendre son champ d'intervention. Par exemple, aujourd'hui la santé publique et la protection sociale sont en France traitées comme les services régaliens ; dans d'autres pays, elles sont assimilées à des services économiques.

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

Les conditions d'une modernisation réussie

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

⇒ *Rechercher l'efficacité et viser la qualité. Il s'agit :*

✧ d'identifier et d'éviter les doublons entre les divers niveaux d'administration qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État avec les services des collectivités territoriales (par exemple en matière d'équipements routiers et de santé) ou des services des collectivités entre eux, dans le respect des compétences dévolues à chacun par la loi. A cet égard, dans son avis du 22 juin 2005 sur "Communes, intercommunalités, quels devenirs ?", le Conseil économique et social a souligné la nécessité de clarifier les compétences entre les communes et leurs groupements.

✧ D'offrir les services à un niveau territorial pertinent leur permettant d'être performants avec des personnels qualifiés. Il peut en résulter des réorganisations de services conduisant à regrouper des unités de petite taille dont les agents sont trop peu nombreux et n'ont pas l'expertise suffisante pour répondre aux demandes de plus en plus complexes.

✧ D'offrir des services accessibles, adaptés aux demandes des différentes populations. A cet effet, il convient de privilégier l'accessibilité par rapport à la proximité physique et d'intégrer les critères de temps dans la notion de distance tout en veillant à préserver des points de rencontre pour les personnes à mobilité réduite ou qui n'ont pas les moyens financiers de se déplacer :

- maintien de permanences dans les territoires ruraux où les services se réorganisent ;
- développement des transports à la demande pour conduire les personnes sur le lieu d'implantation du ou des services ;
- déplacement d'agents vers les populations comme l'a initié La Poste ;
- avec ses conseillers financiers ;
- mise en place de services itinérants dans le secteur sanitaire et social ;
- notamment... (8)

⇒ *Rechercher le meilleur coût*

Les services ont un coût, payé par l'usager, le contribuable ou par les deux. L'important est de le savoir et de rechercher comment rendre le service au meilleur coût :

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

Une réorganisation ne peut donc reposer sur une approche fondée exclusivement sur le souci de compression des coûts et de rentabilité à court terme. Contribuant à améliorer le cadre de vie des populations et à renforcer l'attractivité des territoires, les services au public sont en effet des facteurs majeurs de cohésion territoriale et sociale. (9)

⇒ *Raisonnement sur le long terme*

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

Le vrai fardeau pour les générations futures ne serait-il pas la réduction des actions en faveur des services d'intérêt général (équipements de communication, formation, santé, logement social...) qui résulterait d'une politique budgétaire visant l'équilibre à tout prix. (10)

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

⇒ *Renforcer les missions*

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

❖ De conforter le service public

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

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

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

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

De même, compte tenu du rôle du mouvement associatif et du secteur privé dans l'émergence de services à la personne devenus de véritables services au public, la puissance publique doit être attentive à ces initiatives et les aider lorsqu'elles interviennent pour répondre à un besoin réel non satisfait, dans le respect de la professionnalisation de ces métiers.

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

Ainsi le service de transport public ne peut se cantonner aux seuls transports collectifs. Ne faut-il pas, dans certains cas, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, y intégrer les taxis ? De même, dans le secteur des télécommunications, la loi a défini le service universel comme la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce service universel assure, outre l'acheminement gratuit des appels d'urgence, l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des données à un débit suffisant pour permettre l'accès à Internet. Il conviendrait de l'étendre au haut débit compte tenu de son importance dans l'efficacité des services et l'attractivité des territoires. D'une manière générale, le champ du service universel devrait être évolutif en fonction des changements intervenant dans les technologies et les besoins.

❖ D'avoir une vision prospective

En effet, il ne s'agit pas par exemple d'attendre qu'une zone soit classée en ZUS ou en ZRR ; au contraire, il s'agit de s'efforcer d'anticiper les difficultés. A moyen et long terme, ce sont non seulement des situations différentes qu'il faudra gérer mais encore des besoins nouveaux qu'il faudra satisfaire. Cela impose des choix de la part de la collectivité pour garantir aux populations des services efficaces et adaptables. (11)

⇒ *Ne pas se focaliser sur un cadre juridique prédéfini*

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

✧ De s'appuyer sur des considérations d'intérêt général et plus directement sur les besoins réels des populations et des territoires sans se crisper sur l'offre,

✧ De passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle axée sur le service rendu ; cette conception est assez générale en Europe et prédomine dans la construction par l'Union européenne de sa doctrine en matière de services d'intérêt général,

✧ De décloisonner les services pour imaginer des formes de polyvalence qui commencent à se développer en France mais qui sont des pratiques plus fréquentes chez nos voisins européens. La loi sur les territoires ruraux a entériné le principe du partenariat public/privé pour l'installation ou le maintien de services au public. Plus généralement, toute coopération entre services et entre acteurs doit être encouragée. (12)

➤ *L'organisation des services doit s'inscrire dans le cadre des évolutions européennes*

Le Conseil économique et social juge nécessaire :

✧ d'inviter le gouvernement, sur la base de ses propres positions et notamment de ses choix en matière d'obligations de service public, à susciter une réflexion approfondie sur la limite du champ concurrentiel en Europe et à poursuivre son action pour l'adoption d'une directive-cadre sur les SIG afin de :

- conforter les services publics dans le droit communautaire ;
- faire prévaloir la priorité des obligations de service public par rapport à la concurrence, notamment en cas de litiges ;
- fournir un socle de principes communs aux services d'intérêt général et applicables dans les différents Etats aux membres de l'Union : critères pour distinguer SIG économiques et non économiques, pour délimiter le concept de distorsion de concurrence, pour légitimer la diversité des choix des entreprises prestataires de SIG...

✧ Dans le cadre de projets d'ouverture à la concurrence d'activités de service sur les réseaux, d'inciter les pouvoirs publics nationaux et européens à évaluer les conséquences de choix préalables en matière de :

- séparation des activités de réseaux et des activités de services ;
- mutualisation des équipements ;
- maîtrise de la cohérence des réseaux aux niveaux national et régional,
- contenu du principe d'adaptabilité ;
- régulation, évaluation et contrôle des SIEG.

✧ De procéder à une évaluation des SIG déjà ouverts à la concurrence et de renforcer la coordination entre les divers niveaux de régulation ; le besoin de coordination s'impose d'autant plus que les grandes industries de réseau ne s'inscrivent plus dans un cadre uniquement national. (13)

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

Le principe d'égalité implique de faire jouer la solidarité, notamment au travers de la péréquation tarifaire. Celui de continuité impose un fonctionnement régulier des services sans rupture dans l'espace (continuité territoriale) ni dans le temps : à cet égard, les interruptions de service peuvent avoir des causes multiples. Par exemple, comme le soulignait l'avis du Conseil économique et social sur « La régionalisation ferroviaire » adopté le 26 septembre 2001, à la SNCF, elles sont imputables à part égale à des facteurs externes, à des incidents techniques et à des conflits sociaux internes.

Les services au public (Suite)

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

Au-delà de ces exemples, en s'appuyant sur une analyse des progrès réalisés en France et sur un bilan des expériences conduites dans d'autres pays européens, il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un service garanti dans chaque secteur essentiel. Respecter de façon dynamique les principes fondateurs du service public (continuité, égalité, adaptabilité), quel que soit le mode de mise en œuvre, conduit également à souligner deux aspects du principe d'adaptabilité :

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

Le premier aspect vise la prise en compte des besoins commerciaux et l'incorporation continue des progrès technologiques. Le second concerne l'adaptabilité aux spécificités des territoires, qu'elles soient démographiques, économiques ou géographiques.

Retenir ces deux aspects doit conduire les pouvoirs publics

❖ À rechercher, sans idée *a priori*, le meilleur cadre juridique pour fournir le (ou les) service(s) en cause, qui permettent le cas échéant d'associer ou d'impliquer des acteurs privés ou des associations ;

❖ à soutenir les innovations proposées par les opérateurs ou acteurs locaux, par exemple en matière d'accessibilité accrue aux services, dès lors qu'ils proposent, à l'instar des entreprises privées, des plages d'ouverture des services plus larges et plus conformes aux besoins des populations ;

❖ À intégrer des critères qui prennent une importance de plus en plus grande comme l'aménagement du territoire ou l'environnement ;

❖ À faire en sorte que certains territoires, compte tenu de leur handicap, bénéficient de traitements spécifiques voire inégaux, mais justifiés donc équitables du point de vue de l'intérêt général ;

❖ Par exemple, dans le cas des zones urbaines sensibles, les inégalités sociales ne doivent pas faire l'objet d'un traitement identique qui engendrerait des inégalités bien plus graves. Si des moyens plus importants doivent leur être alloués, il faut aussi que ces moyens soient apportés autrement. Trop souvent, y sont affectés des fonctionnaires en début de carrière (professeurs, policiers...) alors qu'il serait nécessaire que ces zones soient pourvues de personnels expérimentés, de services publics et de services au public. Cela nécessite de la part des autorités publiques un effort particulier et équitable pour permettre aux populations un accès aux services équivalent à ceux de la métropole. A cette fin, un véritable plan de rattrapage s'impose en termes d'infrastructure, d'éducation, de santé publique, de savoir-faire pour assurer à ces territoires un véritable développement économique et social.

Le respect de ces principes fondateurs suppose que l'État soit garant de leur mise en œuvre effective. (14)

➤ *L'efficacité des services passe par l'évaluation et la concertation*

⇒ *Un* contrôle systématique

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

Le Conseil économique et social recommande :

- ❖ Que les autorités publiques définissent des indicateurs de performances en fonction des objectifs qu'elles ont assignés à chaque service. A cet égard, il se félicite de l'initiative prise par le ministre de la réforme de l'État de lancer une procédure d'audits systématiques et continus dans différents ministères.
- ❖ Que des indicateurs d'aménagement du territoire soient également définis notamment pour les services en réseau libéralisés ; les régulateurs ont en effet trop souvent tendance à privilégier le contrôle du respect de la concurrence plutôt que les conditions d'égal accès sur le territoire.
- ❖ Que dans le cadre d'un partenariat public/privé, ou d'un projet privé financé avec le concours de fonds publics (crèche privée bénéficiant de subventions), la bonne utilisation de ces fonds soit vérifiée. Cela suppose :
 - la tenue d'une comptabilité analytique et le respect des règles comptables ;
 - un contrôle régulier par les partenaires de ce projet, et éventuellement par la chambre régionale des comptes pour les organismes dont les budgets sont importants.
- ❖ Que, face aux grands opérateurs, les autorités chargées du contrôle et de l'évaluation disposent de la compétence et de l'expertise suffisantes, notamment en s'appuyant sur la société civile. (15)

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

Il s'agit donc :

- ❖ D'expliquer pour une compréhension partagée voire une appropriation par tous ; les politiques publiques et leurs coûts doivent être connus ; l'information doit circuler et être aussi transparente que possible ; l'information, l'explication et la concertation, à condition qu'elles soient de qualité et correctement conduites, constituent une étape indispensable, préalable à toute évolution ;
- ❖ De responsabiliser, en formant et en associant l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire à la fois les agents qui rendent un service et les usagers qui doivent prendre conscience de la difficulté de faire des choix. (16)

Les méthodes et les moyens

➤ *Partir des besoins*

*T*out d'abord, il est indispensable de parvenir à une connaissance des besoins réels sur la base d'un "diagnostic partagé". A cette fin, il convient de ne pas se limiter à la seule approche par l'offre qui, tout en étant légitime de la part d'un opérateur ou d'une administration, risque de figer les situations. Il est nécessaire de conduire simultanément une approche par la demande. (17)

⇒ *Privilégier l'approche par la demande*

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

Privilégier l'approche par la demande (Suite)

Cette détermination doit être menée :

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

Sa réalisation suppose de s'appuyer :

- ❖ Au plus près du terrain,
 - sur les démarches mises en œuvre par les préfets notamment depuis la circulaire du 2 août 2005 pour faire émerger les besoins en services dans leur département ;
 - sur les résultats des concertations menées dans le cadre de ces démarches, ou indépendamment, avec les représentants des usagers et de la société civile.
- ❖ Au niveau national,
 - sur les études réalisées par les fournisseurs de services au public et notamment les grands opérateurs qui ont tous leur propre évaluation des besoins prospectifs du double point de vue des usagers et des territoires ;
 - sur les études menées par les organismes publics chargés de l'aménagement du territoire. A cet égard, il est regrettable de ne plus pouvoir s'appuyer sur l'inventaire communal qui faisait régulièrement le bilan des services et des activités de proximité dans les communes (et qui a d'ailleurs été utilisé pour l'élaboration des chartes de pays) mais dont la réalisation a été abandonnée depuis 1998.

L'INSEE va mettre en place, en 2006, une base de données intitulée «base permanente des équipements. Cependant, comportant des informations de source exclusivement administrative, celle-ci devra être complétée par un dispositif d'observation sur le terrain. Associer ainsi l'approche de terrain et les études nationales devrait permettre les ajustements nécessaires et une meilleure cohérence d'ensemble. Seule cette meilleure connaissance des besoins permettra d'éclairer les choix politiques en matière de services au public mais aussi les comportements et donc de conduire les pouvoirs publics à exercer pleinement leur responsabilité aux différents niveaux de compétence. (18)

⇒ *Combiner l'approche par la demande avec l'approche par l'offre*

Cependant même si l'approche par la demande est essentielle, l'approche par l'offre ne doit pas pour autant être négligée. Les services au public participent à l'attractivité et à la vitalité des territoires. L'offre est aussi structurante en matière de développement social. Si certains services ne sont pas rendus sur un territoire, une partie de la population risque de ne jamais penser à y recourir. Il convient donc de combiner les deux approches par l'offre et par la demande sous l'égide de la puissance publique dans le cadre d'une coopération Etat/région/département avec les collectivités locales et les intercommunalités. C'est ainsi qu'il sera possible à la fois de tenir compte de la diversité des attentes et d'organiser une offre cohérente et efficace. (19)

⇒ *Établir dans tous les cas un diagnostic concerté*

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

➤ *Viser une offre cohérente, souple et diversifiée*

⇒ *Assurer la cohérence dans l'offre de tous les services*

C'est une condition essentielle de l'efficacité. Comme pour la détermination des besoins, il convient de raisonner par strate pour coordonner les interventions de tous les acteurs ou niveaux d'administration impliqués dans l'offre de services liés à une grande fonction. Ainsi en matière de transports de voyageurs, compte tenu des compétences respectives des régions en matière de TER, des départements en matière de transports routiers et des agglomérations en matière de transports collectifs urbains, une mise en cohérence régionale de toutes les autorités organisatrices favoriserait l'intermodalité et donc une offre plus efficace.

Le Conseil économique et social souligne l'intérêt des dispositions de la loi sur le développement des territoires ruraux qui accroît le rôle d'interface du préfet entre les élus des divers niveaux territoriaux ainsi que sa capacité à initier toute action de nature à garantir que l'offre de services est adaptée aux caractéristiques et aux besoins en termes d'attractivité et d'équilibre des territoires de son ressort. Le préfet devrait également être en charge de la coordination des diverses instances sectorielles de concertation (commission départementale de la présence postale territoriale, conseil départemental de l'éducation nationale...). (20)

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

Une meilleure organisation territoriale des services au public pourrait s'inspirer de l'observation des innovations performantes à l'étranger et d'un examen des diverses expérimentations réalisées sur notre territoire. A tout le moins, elle doit reposer sur la mise en place de systèmes suffisamment souples et évolutifs. (21)

⇒ *Proposer une gamme diversifiée de solutions*

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

✧ d'accélérer l'utilisation des télé-procédures ; nombre de formalités classiques peuvent déjà être effectuées sans que l'utilisateur ait à se déplacer ; une telle accélération suppose un équipement de tout le territoire en haut débit, l'ouverture de lieux libres d'accès et gratuits à Internet pour les usagers qui n'en sont pas équipés et la mise en place d'une assistance pour ceux qui ont des difficultés à l'utiliser ; en zone urbaine, par exemple, la desserte en haut débit des immeubles permet, outre l'accès à Internet pour tous, les télé-relevages des consommations d'énergie - ce qui peut inciter les habitants à l'économiser car ils sont informés en temps réel - ainsi que la mise en œuvre rapide des opérations de maintenance par les gestionnaires d'immeubles ;

✧ De regrouper plusieurs services dans un même lieu (maisons de services publics, maisons de l'emploi...) soit pour rendre un service soit pour orienter l'utilisateur vers le service compétent : la loi sur le développement des territoires ruraux comporte des dispositions innovantes donnant à des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public la possibilité de participer à une maison de services publics ;

✧ D'avoir des points d'entrée communs : les sous-préfectures, les mairies... peuvent rendre certains services et fournir certaines prestations au-delà de leurs propres compétences légales ;

✧ de faire rendre des services publics par d'autres acteurs publics (la vente de billets SNCF par La Poste), ou par des acteurs privés (le service postal rendu par un commerçant dans un relais poste, le point multi-services, les transports à la demande réalisés par les taxis...) ;

✧ De faire rendre des services privés par des acteurs publics (portage de médicaments par les facteurs). Depuis la loi sur le développement des territoires ruraux, les communes peuvent faire appel à des associations - et les aider - pour la fourniture de services en cas de carence de l'offre ;

⇒ *Proposer une gamme diversifiée de solutions (Suite)*

✧ De prévoir pour les personnes en difficulté un accompagnement personnalisé pour organiser leurs relations avec les différents services au public.

Ces projets pourraient bénéficier d'aides de l'État dans le cadre d'une contractualisation sur la durée. Les réorganisations de services publics devraient aboutir à un certain nombre d'économies budgétaires, grâce à un meilleur mode de fonctionnement et un meilleur emploi des agents ; il serait souhaitable :

✧ Que soit complètement levée la difficulté de ré-affectation des sommes économisées qui réside principalement dans les dispositifs de comptabilité publique ;

✧ Qu'une partie des économies dégagées par l'administration concernée lui serve effectivement à rendre de nouveaux services et à les implanter avec des outils modernes. (22)

⇒ *Mettre en place des systèmes souples et évolutifs*

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

S'agissant de l'offre, il importe :

✧ De ne pas figer les situations. Il convient en particulier de réunir les conditions effectives du libre choix par les élus du mode de gestion de leurs services publics et de la réversibilité de ce choix. Comme le soulignait déjà le Conseil économique et social dans son avis du 24 avril 2001 sur « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux », le principe de libre administration des collectivités locales implique ce libre choix lorsque les services sont « déléguables » par exemple au secteur privé, mais ce n'est pas toujours le cas ;

✧ Dans tous les cas, de pouvoir, après une évaluation rigoureuse, modifier ce choix périodiquement, ou même mettre fin à un service si nécessaire, soit à l'échéance du contrat, soit en application d'une clause de révision ou de résiliation ;

✧ De favoriser la contractualisation avec les acteurs privés afin non seulement d'assurer la continuité du service reconnu d'intérêt général mais encore de leur permettre d'inscrire leur action dans une vision prospective et pérenne ;

✧ D'encourager toutes les initiatives locales. Les collectivités territoriales n'ont pas vocation à pallier le désengagement de l'État. Elles doivent néanmoins prendre toute leur place dans le mouvement de modernisation des services, de même les associations souvent pionnières dans la fourniture de services nouveaux qui sans elles n'auraient pas vu le jour. Les diverses modalités d'organisation qui viennent d'être évoquées permettent de s'adapter à différentes situations. Elles permettent de simplifier les démarches des usagers mais elles exigent en contrepartie des moyens pour une plus grande professionnalisation du personnel.

➤ *Consulter et former pour responsabiliser*

⇒ *Développer la concertation*

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

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

⇒ *Développer la concertation (Suite)*

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

✧ Au niveau des communes, il existe des instances participatives prévues par la loi à mieux utiliser: conseils de quartier, commission consultative des services publics locaux...

✧ À l'échelon des diverses collectivités, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débats publics sont initiées par les élus locaux.

✧ Elles méritent d'être encouragées. Elles suscitent un intérêt de la part des habitants dès lors qu'ils sont considérés comme partie prenante dans les décisions qui vont être prises tant en termes de projets que de services rendus.

✧ L'échelle intercommunale correspond de plus en plus aux espaces vécus par les habitants ; l'intercommunalité est un échelon où les sujets concernent directement la vie des citoyens et des entreprises – questions de l'emploi, du logement, de l'aménagement urbain, des infrastructures, de l'eau - et où sont rendus nombre de services ; les conseils de développement devraient voir leur rôle consultatif consolidé.

✧ Aux niveaux national et régional, les instances de la société civile, Conseil économique et social et conseils économiques et sociaux régionaux notamment, ont un rôle essentiel à jouer. Il conviendrait également de se poser la question de l'avenir de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics créée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua du 4 février 1995). Sa composition ne lui a pas permis jusqu'à présent de fonctionner de manière optimale.

✧ Peut-être serait-il préférable, comme le suggère la Conférence nationale sur les services publics en milieu rural, de lui substituer une commission adaptée aux spécificités de chaque département. Chaque préfet aurait alors la latitude d'en déterminer la composition et le fonctionnement. (23)

⇒ *Former tous les acteurs*

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

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

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

A cette fin, il conviendrait :

✧ Tout au long du cursus scolaire, d'intégrer ces nouvelles réflexions dans les programmes scolaires ; dès l'école primaire, les enfants doivent faire l'apprentissage de l'exercice de la responsabilité, de la vie en collectivité avec ses règles de fonctionnement, les droits et les devoirs qu'elle implique... Outre une nécessaire éducation civique, les jeunes ont besoin d'une véritable éducation à la vie économique, sociale et citoyenne ;

✧ D'organiser un partenariat entre les parents et les personnels de l'éducation nationale qui, in fine, permettrait non seulement une meilleure information mais aussi une certaine formation des parents ;

✧ D'organiser sous l'égide des préfets, aux niveaux régional et départemental, des séances d'information/formation avec tous les acteurs concernés et les organisations les représentant en regroupant les réflexions et en tirant parti des différents savoir-faire territoriaux ou solutions locales innovantes ;

⇒ *Former tous les acteurs (Suite)*

✧ De créer - ou renforcer - des réseaux d'échanges entre chercheurs, étudiants, universitaires et professionnels nationaux et européens. (24)

⇒ *Renforcer les capacités d'expertise des autorités organisatrices*

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

Au niveau local, le rapport de force est particulièrement déséquilibré entre les collectivités concédantes et ces grands opérateurs (comme par exemple dans le cas de la gestion de l'eau). Sauf dans les grandes villes, les services municipaux manquent d'experts ayant la compétence nécessaire pour négocier ou traiter de questions devenues de plus en plus complexes et diversifiées. Il convient donc de renforcer les compétences des collectivités locales pour leur permettre d'exercer pleinement leur maîtrise d'ouvrage, leur rôle d'autorité organisatrice, leur fonction de contrôle interne et externe.

A cette fin, le Conseil économique et social recommande :

✧ de s'appuyer sur l'intercommunalité : son développement et son approfondissement devraient conduire à un certain rééquilibrage des forces entre les co-contractants dans la mesure notamment où elle contribue à renforcer le poids des collectivités et où elle permet de bénéficier de personnels plus qualifiés ;

✧ de former les élus pour favoriser leurs échanges avec les différents opérateurs et les administrations ;

✧ de recourir à des experts qualifiés et réellement indépendants ;

De favoriser la mise en place de services d'expertise et de conseil s'appuyant notamment sur les réseaux de collectivités (AMF, ADCF...) ;

✧ de développer les échanges d'expériences et de bonnes pratiques grâce aux réseaux de collectivités locales en France et en Europe. (25)

⇒ *Intéresser les personnels*

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

A cet effet, il y aurait lieu

✧ de rechercher une meilleure adéquation entre diplômes, concours et emplois ;

✧ d'associer les personnels à la recherche de qualité et aux modalités d'évolution de leur service ; par exemple, si l'ouverture (ou la fourniture d'un service) doit être adaptée aux horaires des usagers ou clients, il conviendrait de leur accorder des compensations y compris financières. La possibilité - qui existe dans le secteur privé - de les intéresser à la réalisation des objectifs, quantitatifs et qualitatifs, devrait être appliquée dans le secteur public ;

✧ de prévoir, dans les zones sensibles, des systèmes de rémunération, de promotion et d'organisation du travail différents. Par exemple, les fonctionnaires sont rarement payés en fonction de la difficulté de leur travail. Pourquoi le salaire ne serait-il pas attribué en fonction d'un poste, plutôt qu'en fonction de l'ancienneté ? Ne serait-il pas logique qu'un enseignant, quel que soit son âge, gagne 30 % de plus s'il exerce en zone d'éducation prioritaire - ZEP ? Une réflexion sur ces thèmes mériterait d'être engagée, aux différents niveaux territoriaux, en collaboration avec les organisations syndicales concernées. Il s'agirait de donner enfin toute sa place à la négociation, pratique trop peu usitée dans le secteur public. (26)

En conclusion

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

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

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

Cela suppose :

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

Aucune réforme ne pourra aboutir sans l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels. Outils de compréhension, de respect mutuel et de responsabilisation, l'information, la concertation, la négociation et la formation, à condition qu'elles soient bien conduites, seront un gage de réussite dans la modernisation des services au public. Mais la collectivité a aussi un rôle majeur à jouer : il lui revient d'assumer pleinement sa responsabilité dans la détermination des besoins, le choix des moyens pour y répondre, la définition des obligations de service public, l'évaluation des performances des services, leur contrôle interne et externe.

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

En définitive

Le Conseil économique et social est persuadé que, pour l'utilisateur, le service rendu prime sur le statut juridique et qu'il est désormais nécessaire de passer d'une conception organique du service public à une approche fonctionnelle prenant acte des évolutions à l'échelle européenne. Il est tout aussi convaincu que la puissance publique doit en conserver la maîtrise : si l'Etat est appelé à se recentrer sur ses missions essentielles, il n'en demeure pas moins le garant de l'intérêt général, des droits sociaux fondamentaux et des équilibres territoriaux. Le Conseil économique et social espère que la Charte des services publics annoncée par le Premier ministre pour début 2006 permettra de répondre aux attentes qui sont les siennes en termes d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès de tous à des services de qualité.

Point 2

Notes et commentaires sur l'avis du Conseil économique et social

(1)

Le service public en France

Le rappel historique ne prend pas en compte divers éléments :

- des éléments économiques relatifs aux limites des entreprises privées
- Ainsi dès le dernier tiers du XIX^e siècle, il est apparu que les chemins de fer étaient dans des situations financières qui ne leur permettaient plus de poursuivre leur activité ; dès cette période une partie des réseaux sont devenus des réseaux Etat. La création de la SNCF était rendue nécessaire par la poursuite de ce processus. La nationalisation d'EDF et de GDF correspondait à la nécessité de développer une production ou des réseaux suffisants alors que l'entreprise privée avait échoué sur ce point.
- des éléments de politique économique keynésienne
- La prise en mains de secteurs tels que la Banque (Banque de France, et diverses autres banques) et les assurances correspond à la nécessité de développer une politique financière de régulation que les entreprises privées ne pouvaient effectuer.
- des éléments idéologiques
On peut ranger sous cette catégorie la tradition d'intervention colbertiste, c'est à dire une régulation par l'appareil de l'Etat ; l'intervention à partir de conceptions keynésienne comme on l'a dit plus haut, les idées socialistes, le nationalisme du gaullisme partagé par de larges couches de la population à la Libération.

Le Conseil économique et social fait référence à la Constitution. A noter que le Conseil constitutionnel, lors des premières grandes vagues de privatisations a vidé de son contenu la Constitution de 1946 et a permis, juridiquement de nationaliser n'importe quoi. Le terme de régalien utilisé par le CES ne donne aucune sécurité, car toute activité peut être privatisée : il existe des polices privées, des mercenaires, des prisons privées ...

L'avis du CES ne dit rien sur les privatisations intervenues en France.

(2)

Le service public européen

L'avis du CES présente les notions de SIG, de SIEG et note en particulier la vague de libéralisation intervenue après les années 80. Comme dans le paragraphe consacré au service public en France, le CES, qui constate, pour l'Europe les libéralisations, demeure peu précis sur la privatisation. N'oublions pas le principe de concurrence libre et non faussée, qui était le maître – mot du Projet de traité constitutionnel. Le CES ne prend pas partie pour l'appropriation publique mais considère que le privé peut tout aussi bien que le public assumer les fonctions collectives : le privé selon lui "est régulé".

(3)

Les mutations qui touchent la société

L'avis du CES constate que les services publics doivent s'adapter à la mondialisation et à la construction européenne. Mais le CES ne dit pas que des services publics cohérents doivent se constituer au niveau européen ; il ne dit pas non plus que des processus de régulation sont indispensables au niveau mondial : climatologie, transports ...

L'avis du CES énonce des considérations générales – souvent exactes d'ailleurs – par exemple sur l'urbanisation, sur le rôle accru des collectivités territoriales, sur l'importance des nouvelles technologies qui bouleversent les systèmes d'information et de communication.

(4)

Des inégalités territoriales et spatiales qui s'accroissent

Le CES dans ce paragraphe fait une série de constats que l'on pourrait partager. Mais la conclusion est la suivante "tous les services actuels ne pourront être maintenus partout..." Au lieu de poser la problématique de la lutte contre le développement inégal du territoire, la lutte contre l'exclusion, la ségrégation, la proposition du CES va dans le sens de ceux qui liquident les bureaux de poste, les subdivisions territoriales, les maternités, les écoles.

(5)

Une image confuse dans l'esprit des Français

Il est vrai que le système institutionnel avec ses multiples niveaux est opaque ; il est vrai aussi que l'utilisateur se soucie surtout du service rendu. Mais si l'image du service public est floue et si la conscience d'un service public qui soit d'appropriation publique est aussi peu claire, il ne faut pas rechercher seulement la cause dans le flou institutionnel. Une activité idéologique d'ampleur inégalée s'est développée depuis la fin des années 70 à l'encontre de tout ce qui est public. Et les luttes n'ont pas permis d'enrayer le processus

(6)

Mais un mouvement général engagé vers la modernisation

Ce paragraphe fait, sans nuances, l'apologie des mesures gouvernementales prises dans différents domaines. En ce qui concerne l'Europe, l'avis du CES déclare que *"l'Union européenne incite à la modernisation de la gestion publique, (...) à repenser missions et choix et à se préoccuper de l'efficacité des services"*.

Ou l'Union européenne conçoit son action dans le cadre de la concurrence libre et non faussée ; son représentant à l'AGS défend très mollement les services publics européens. Il convient de s'interroger sur le contenu que l'on attribue à tout un ensemble de mots : modernisation, missions et choix, efficacité des services. Des acceptions très différentes existent au niveau de ces mots ; des politiques très différentes peuvent être menées dans les domaines qu'ils visent.

(7)

Le service public au cœur des services au public

Le CES considère que *"la notion de service public recouvre l'ensemble des services publics ou privés nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires"*. Autrement dit, le CES constate que le champ des fonctions collectives est considérable et concerne de très nombreux aspects de la vie sociale.

Mais, en ce qui concerne l'appropriation publique, sa position est extrêmement restrictive "Sauf pour les services régaliens, la puissance publique peut réduire ou étendre son champ d'intervention. Par exemple aujourd'hui, la santé et la protection sociale sont traités en France comme les services régaliens ; dans d'autres pays, elles sont assimilées à des services économiques".

(8)

Rechercher l'efficacité et viser la qualité

Le CES propose la clarification des compétences "par exemple en matière d'équipements routiers et de santé...". Les lois de décentralisation sont assez précises en ces domaines ; doit-on comprendre transfert intégral aux collectivités territoriales ? Ou privatisation ? Pour ce qui concerne l'accessibilité, le CES propose de gérer à minima la pénurie.

Notes sur l'avis du Conseil économique et social (Suite)

(9)

Rechercher le meilleur coût

Les propositions du CES se limitent à des généralités et à l'expression d'évidences ; le CES semble déplorer que certains services doivent être rendus "quel que soit leur coût " ?? !!

(10)

Raisonner sur le long terme

Le CES constate - ce qui est exact - le caractère spécifique des services publics où il ne s'agit pas de faire des dépenses, mais d'effectuer en fait des investissements à long, voire à très long terme.

(11)

Renforcer les missions

Les propositions du CES sont très générales, pour ne pas dire floues. Le CES propose finalement une régulation de la puissance publique en organisant le service public par le moyen (restreint) de la propriété publique, mais surtout par le privé, le système associatif et l'autorégulation des professionnels. Comme on a vu plus haut que le CES considère qu'il faut maintenir les activités dites régaliennes, là encore on est en présence d'une libéralisation ou privatisation possible d'un très vaste champ d'activités. Quelles missions va-t-on renforcer dans la mesure où les différentes formes de gestion des fonctions collectives privé, public ou associatives existent déjà ?

(12)

Ne pas se focaliser sur un cadre juridique prédéfini

Le CES préconise "de passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle en fonction du service rendu". Le CES exprime ici très clairement une position de remise en cause radicale des services publics, qu'ils soient organisés par une administration, un établissement public... Ce qui justifie les privatisations, la réduction des activités des administrations et ne pose pas, bien évidemment le problème de l'appropriation publique, considérée comme un cadre juridique obsolète.

(13)

L'organisation des services doit s'inscrire dans le cadre des institutions européennes

Le CES invite le gouvernement à défendre le service public dans les institutions européennes. Mais quel service public, étant donné ce qui précède ? Le CES constate – ce qui est exact – que des activités en réseau s'inscrivent dans un cadre supra-national, européen notamment. Mais il ne pose pas, bien évidemment la question de constituer des services publics reposant sur l'appropriation publique au niveau européen.

(14)

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

Dans ce point, le CES rappelle des principes tels que la péréquation tarifaire, l'aménagement du territoire, la lutte contre les inégalités sociales. Certes. Mais qui va croire que le secteur public – qui sera privatisé hors du noyau dit "régalien" – va respecter ces principes ? La puissance publique mettrait en œuvre une action de régulation. Comment faire respecter la péréquation tarifaire par des entreprises, qui, dans leur logique de rentabilité, vont se limiter à des créneaux rentables ? C'est d'ailleurs pour contrecarrer cette tendance que l'appropriation publique avait été étendue à un nombre important d'activités.

Notes sur l'avis du Conseil économique et social (Suite)

(15)

Un contrôle systématique

On trouve ici une batterie de propositions qui consistent à introduire telles quelles les procédures de l'entreprise privée : gestion par la performance, la comptabilité analytique et le respect des règles comptables. Il n'est pas question de rejeter par principe la nécessité de règles comptables et de règles de gestion. Mais il ne peut s'agir de transposer mécaniquement les systèmes de l'entreprise privée ; celle-ci, en effet a établi ses règles comptables - et le dernier plan comptable le montre - dans sa logique de maximiser son taux de profit. Les introduire dans le secteur public telles quelles tend à la liquidation des principes fondateurs du service public rappelés plus haut par l'avis du CES.

(16)

Une large association des différents acteurs

Il est effectivement souhaitable d'associer les acteurs ; toutefois les dits acteurs se limitent aux usagers et aux agents. Le terme d'usager est particulièrement vague : les usagers eux-mêmes ? Les associations ? Et si oui, lesquelles, représentant quoi ? En ce qui concerne les agents il en est de même ; S'agit-il des agents eux-mêmes ? Des syndicats ? Des comités d'entreprise ? Si on associe les acteurs, de quels pouvoirs vont-ils disposer ? Interviendront-ils sur les choix ? Interviendront-ils dans la gestion ? Le terme "association" est particulièrement vague. Il ne semble pas que le CES préconise un système d'autogestion...???

(17)

Partir des besoins

Le CES propose d'effectuer un "diagnostic partagé" pour évaluer les besoins. Prend-on en compte les besoins quantitatifs, exprimés par les usagers, les citoyens, les professionnels, les syndicats ? Comment arbitrer ? Qui va arbitrer ? Comment prendre en compte le développement durable, la maîtrise de l'énergie ?

(18)

Privilégier l'approche par la demande

Le CES, en privilégiant "l'approche par la demande" se situe dans une logique post-fordiste ; la logique fordiste était en effet une logique par l'offre. Le paragraphe se présente comme la sommation d'évaluations des demandes des différents acteurs et des territoires. Toutefois, on doit noter que le CES considère que ces demandes serviront à éclairer les décideurs politiques.

(19)

Combinaison l'approche par la demande avec l'approche par l'offre

Dans ce point, le CES énonce des considérations extrêmement générales.

(20)

Assurer la cohérence dans l'offre de tous les services

Le CES donne deux exemples : les chemins de fer et les territoires ruraux. Il rappelle par ailleurs diverses dispositions administratives. Pour ce qui concerne les chemins de fer, on ne dit rien du ferroutage, ni de la possibilité pour celui-ci de reprendre des marchés dans le domaine du fret. Pour ce qui concerne les territoires ruraux, le CES ne dit rien de la nécessité d'une politique de développement local, incluant d'ailleurs rural et urbain. Par ailleurs, en ce qui concerne l'offre, quelle politique industrielle doit-on mettre en œuvre ? Le CES ne dit rien des pôles de compétitivité, pôles où les entreprises publiques de recherche sont fortement impliquées.

(21)

Proposer une gamme diversifiée de solutions

Ce paragraphe propose diverses solutions institutionnelles, telles que les maisons de service public. Le SNPTAS-CGT a débattu de cette question et cette organisation a paru positive. Toutefois le CES déclare *"les réorganisations des services publics devraient aboutir à un certain nombre d'économies budgétaires..."* Le CES situe donc les innovations qu'il énumère dans une optique de réduction des moyens humains et des crédits, ce qui est en totale contradiction avec les paragraphes précédents énumérant la prise en compte de la demande.

(22)

Mettre en place des systèmes souples et évolutifs

Les préconisations énumérées dans ce paragraphe se situent à un degré élevé de généralité et d'approximation.

(23)

Développer la concertation

Le CES décrit divers éléments de la démocratie participative. Ces acteurs sont essentiellement les usagers ; le CES propose ainsi d'améliorer diverses procédures existantes. Toutefois, il ne dit rien de la nécessité de se concerter avec les syndicats ni avec les comités d'entreprise. Ce qui affaiblit sensiblement l'affirmation : *"prendre en compte les besoins réels"*.

(24)

Former tous les acteurs

Les propositions de ce paragraphe reposent sur le constat que les démarches administratives sont complexes. Ce qui est vrai. Les propositions du paragraphe peuvent être prises en considération.

(25)

Renforcer les capacités d'expertise des autorités organisatrices

Le CES déplore que les pouvoirs publics ne peuvent maîtriser l'expertise sur les réseaux libéralisés. Les propositions, qui peuvent être prises en considération reposent sur une certaine naïveté : le secteur privé acceptera très difficilement la transparence !

(26)

Intéresser les personnels

Une phrase résume ce paragraphe *"C'est par une gestion des personnels tenant compte de leurs qualifications et compétences mais aussi de leurs aspirations que leurs performances seront utilisées de façon optimale"*. Autrement dit, les personnels sont considérés comme des outils devant réaliser des performances, c'est à dire développer la productivité de l'organisme où ils travaillent. Les questions de salaires sont abordées, pour les fonctionnaires à partir de la mise en cause totale de leur statut et à partir d'un salaire au mérite ou *"à la difficulté du poste de travail"*. De telles propositions sont inacceptables ; elles le sont d'ailleurs pour les entreprises publiques ou privées car elles mettent en œuvre un système de salaire totalement individualisé, négocié agent par agent avec le responsable.

Point 3

Déclarations des organisations syndicales

Groupe de la Cfdt

La CFDT est très attachée aux services publics, outils de cohésion sociale mais aussi d'attractivité du territoire et de développement économique. Cet attachement ne la conduit pas à une attitude défensive. Par nature, la société bouge, évolue, en même temps que les aspirations et les besoins des personnes. Aussi, les services publics doivent pouvoir évoluer et s'adapter en conséquence pour pouvoir rester fidèles à leur raison d'être, le service au public. De plus, dans le cadre d'une économie globalisée, d'une société dont les demandes évoluent et d'une Europe dont la plupart des États et de leurs sociétés civiles n'ont pas la même conception que nous de ces services, c'est par des adaptations et des évolutions constantes qu'on pourra le mieux les préserver. (1)

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

La notion de service public ne dépend pas du détenteur du capital, du statut de l'entreprise ou de celui des personnels. (2) Elle suppose toutefois toujours l'intervention du pouvoir politique (gestion, délégation ou réglementation) pour assurer que les services au public jugés essentiels soient rendus dans le sens de l'intérêt général. (3) Toute délégation doit s'appuyer sur une définition claire des missions de service public et la capacité, pour la puissance publique, de négocier des contrats équilibrés avec les entreprises prestataires. Au plan local, la mise en place d'intercommunalités de taille suffisante et d'outils d'ingénierie et d'expertise destinés à les appuyer concourrait à cet objectif.

L'instauration de pratiques de dialogue, de concertation et d'évaluation devrait permettre à la fois une meilleure prise en compte des demandes mais aussi une meilleure compréhension par les usagers des évolutions nécessaires. Toute décision importante (délégation, évolution de la gestion ou de l'organisation...) devrait être précédée d'un dialogue sociétal associant pouvoir politique, salariés et usagers. De même, une évaluation partagée et continue serait susceptible de préparer les évolutions. (4)

Au sein des entreprises comme des administrations, il ne peut y avoir d'évolution sans dynamique sociale et donc sans engagement et responsabilisation des acteurs, qu'ils soient employeurs ou organisations syndicales. Il est temps de définir et de mettre au point la mécanique du changement par l'introduction de l'accord contractuel dans la fonction publique. Il s'agit tout simplement de reconnaître enfin la négociation dans la fonction publique. Oui, l'État doit négocier ! (4)

Le rôle de l'État reste évidemment essentiel. Si la décentralisation est un outil indispensable de souplesse et d'efficacité, elle ne doit pas être un prétexte pour l'État de se décharger de ses responsabilités sur les collectivités territoriales comme c'est le cas pour l'action sociale. Au-delà de ses fonctions régaliennes, l'État conserve un rôle majeur dans le cadrage national et la mutualisation des moyens au service de la cohésion sociale et territoriale. (5)

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

La CFDT a voté l'avis.

Commentaires sur la contribution de la CFDT

(1)

Le premier paragraphe de la déclaration de la CFDT repose essentiellement sur l'idée selon laquelle le service public doit évoluer. On verra en notes (2) et (3) ci-dessous quel contenu la CFDT confère au service public.

(2)

"La notion de service public ne dépend pas du détenteur du capital". La CFDT n'attache aucune importance à l'appropriation publique ou privée pour les organismes remplissant des missions de service public. De ce fait, pourquoi serait-on en désaccord avec les privatisations ? Pourquoi lutterait-on pour l'appropriation publique des fonctions collectives ?

(3)

L'intérêt général

Par cette affirmation : nécessité de prendre en compte l'intérêt général, la CFDT ne donne aucun contenu au service public puisque ni la forme d'appropriation, ni le statut de l'entreprise ne posent question.

(4)

Négociation

La négociation a-t-elle pour objet, dans le cadre d'un rapport de force de faire prendre en compte les aspirations des salariés ou des usagers ; ou au contraire d'avaliser la position adverse en échange de quelques miettes. Ex : "l'accord " sur les retraites signé par la CFDT.

(5)

L'action de l'Etat

Cette position globale de la CFDT peut être partagée.

Groupe de la Cfe Cgc

Les annonces de fermeture ou de regroupement de services publics ont mis certains territoires à l'avant-scène de l'actualité. Les élus locaux et les citoyens ne sont pas toujours associés à la réflexion, souvent même non informés, ce qui entraîne quelques mouvements de mécontentement. (1)

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

Les incidences de la déréglementation des services publics en réseau sont loin d'être négligeables: la déréglementation vient perturber les équilibres sociaux, financiers et institutionnels. Les entreprises, publiques ou privées, chargées de missions de service public, sont de plus en plus exposées à la concurrence. Si cette dernière est parfois souhaitable, des progrès sont néanmoins nécessaires en matière de transparence et de protection vis-à-vis des abus éventuels des grandes entreprises de réseau. Sinon, les principes d'égalité et de continuité du service risquent fortement de ne plus être respectés. La seule notion de rentabilité ne doit pas être un critère au maintien ou à la disparition du service public. Pour la CFE-CGC, des règles de conduite doivent être clairement édictées pour maintenir les principes d'un service universel. (2)

L'avis reprend nos propositions sur la clarification des responsabilités, des missions, et des compétences des différents acteurs en charge des services publics. (3)

L'État doit être le garant de la cohérence et de la solidarité nationale même s'il convient de développer l'autonomie et les responsabilités des autorités locales compétentes. Pour autant, le groupe de la CFE-CGC souligne que la décentralisation a cependant ses limites. L'État ne doit pas se soustraire à sa responsabilité d'assurer une cohésion nationale. Il doit continuer à être le garant de l'unité nationale dans son principe constitutionnel d'égalité des citoyens. Ainsi, des péréquations doivent généralement être prévues, de telle sorte que l'accès aux services publics soit identiquement garanti à tous les citoyens. Nous rappelons que la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales sans régler la question des sources de financement équivaut à s'interroger sur les moyens financiers compensatoires alloués à ces dernières. En effet, à quoi sert de baisser l'impôt national si par ailleurs les collectivités territoriales lèvent des impôts supplémentaires pour financer la décentralisation. Rappelons que, dans ce cas de figure, les catégories socio-professionnelles que nous représentons sont les plus pénalisées. (4)

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

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

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

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

Cette politique exige de nouveaux moyens et des personnels mieux formés. C'est en tenant compte des responsabilités et des métiers exercés que l'on pourra construire l'ensemble du secteur public. Elle devra reposer sur la formation initiale, la formation continue et la prise en compte de l'expérience professionnelle des personnels. (5)

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

Commentaires sur la contribution de la Cfe - Cgc

(1)

Les élus locaux et les citoyens ne sont pas toujours associés à la réflexion, souvent même non informés, ce qui entraîne quelques mouvements de mécontentement.

Deux remarques :

- la fermeture des services publics ne comporte pas suffisamment de communication, ce qui signifie que la Cfe-Cgc ne prend pas position sur le fond
- la Cfe-Cgc limite les actions, revendications et mouvements sociaux à quelques mouvements de mécontentement.

(2)

Le troisième paragraphe auquel cette note fait référence est particulièrement confus : concurrence possible quelquefois, lutter contre les abus des grandes entreprises en réseau. Doit-on entendre par là la reprise des positions de la pensée unique sur les méfaits des monopoles ?

(3)

Clarifier

Clarifier quoi ? Réduire le nombre de niveaux institutionnels ? Éviter des doublons, des financements croisés ?

(4)

Dans le paragraphe auquel la note fait référence, on note un certain nombre de remarques très classiques sur :

- l'Etat garant de la cohésion
- le transfert de services devrait s'accompagner des moyens correspondants

La dernière phrase pose question, car il est démagogique de prétendre que seules les cadres sont victimes des hausses d'impôts engendrées par la décentralisation !

(5)

Les quatre derniers paragraphes énoncent des affirmations très générales, sur lesquelles un consensus large est possible. Mais si on pratique la concertation, ce sera sur quoi ?

(Sur l'ensemble du texte)

Enfin, la Cfe-cgc ne pose nullement la question de la privatisation des services publics. Le service public demeure simplement un mode étatique d'intervention.

Groupe de la Cftc

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

Ce projet concerne un des domaines de la construction européenne qui préoccupe particulièrement notre assemblée. Il existe, en effet, différentes conceptions de l'exercice des services au public au sein de l'Union européenne et il importe d'y faire entendre notre voix. Mais au-delà de l'élaboration d'un Livre vert et d'un Livre blanc par l'Union européenne sur les services d'intérêt général, le projet d'avis met bien en relief le fait que la notion de services au public recouvre l'ensemble des services publics et privés répondant aux besoins des populations et des territoires. Le problème qui se pose immédiatement est de déterminer quel est le niveau territorial pertinent pour offrir ces services. Il y a nécessité de maintenir une permanence de ces services sur l'ensemble du territoire, et en particulier dans les territoires ruraux. Il existe une très grande crainte, dans ces derniers, de voir disparaître nombre de services au public (classe primaire, bureau de poste, commerces, services de santé). On le voit à la réaction des populations concernées, lorsqu'on supprime l'un de ces services. Un certain nombre de services doivent être maintenus à proximité des populations et à des prix accessibles pour ces dernières. Cela postule que, si l'appel au secteur marchand peut être légitime, cela ne doit pas aboutir à lui confier les seules missions rentables, laissant au secteur public la charge des seules activités déficitaires. Cet impératif est indispensable à un aménagement équilibré du territoire. (1)

Dans cet ordre de choses, nous approuvons la préconisation, par-delà l'acheminement gratuit des appels d'urgence, d'assurer sur l'ensemble du territoire les communications téléphoniques et les télécopies, les transmissions de données à un débit suffisant par Internet. Il faudrait, comme cela est souligné, étendre ce service au haut débit, pour maintenir l'attractivité des territoires. (2)

La nécessité d'offrir des services à un niveau territorial pertinent ne suppose-t-elle pas une clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales ? L'État devant garantir la cohésion sociale et territoriale, une attention particulière doit être portée tant aux zones rurales qu'aux zones les plus défavorisées. La région ne devrait-elle pas se voir confier par le législateur un rôle de coordination territoriale, tant sur le plan financier que sur celui des missions ? Elle pourrait être ainsi l'interlocuteur direct de l'État pour les collectivités locales. (3)

Le rapporteur insiste à juste titre sur la nécessité de renforcer les capacités d'expertise des autorités organisatrices. Les réalisations territoriales sont nombreuses, diversifiées, souvent utiles et appréciées, mais malheureusement non développées à l'extérieur de leur champ d'application. Des échanges sur les expériences heureuses ne manqueraient pas de se traduire par des évolutions positives du service au public, tant en termes de qualité, que de coût. Offrir des services de qualité suppose un personnel qualifié, d'où la nécessité d'une formation sérieuse. Faire appel à des services privés, associatifs ou marchands et ouverts à la concurrence ne doit pas signifier un statut précaire et dévalorisant pour les personnels. L'ensemble des personnels, qu'il soit de statut public ou non, devrait pouvoir être intéressé à la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. (4)

Nous approuvons le souci de la continuité du service public. Ce souci doit pouvoir se concilier avec celui de la défense des intérêts des salariés concernés.

C'est pourquoi notre organisation soutient la mise en place de dispositifs d'alerte visant à améliorer le dialogue social en évitant les conflits préjudiciables aux usagers. (5)

Le groupe CFTC est très favorable à la démocratie participative qui doit s'instituer à tous les niveaux et plus particulièrement au niveau des communes et des quartiers. Il est important que les habitants et les usagers ne subissent pas, mais soient partie prenante des décisions qui sont prises. De la même manière, la société civile a son rôle à jouer, tant au niveau des conseils économiques et sociaux régionaux qu'au niveau national par le Conseil économique et social. (6)

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

Commentaires sur la contribution de la Cfte

(1)

La CFTC développe dans le premier paragraphe de son intervention des propos très généraux sur le service public en Europe, le niveau territorial de celui-ci, le service rendu au public. La CFTC considère qu'un certain nombre de services doivent être maintenus ; un note une phrase très ambiguë : *"si l'appel au secteur marchand peut être légitime, cela ne doit pas aboutir à lui confier les seules missions rentables, laissant au secteur public la charge des seules activités déficitaires"* On pourrait comprendre que le secteur marchand récupère aussi les activités non rentables ! Par ailleurs, la CFTC ne s'élève pas contre la vague de privatisations et ne réclame pas une gestion publique des fonctions collectives.

(2)

Le paragraphe auquel fait référence la note constitue une approche certes intéressante du service public, mais limitée ! On peut interpréter le texte comme une exigence de régulation ; mais rien sur l'appropriation publique ou non des fonctions collectives. (Cf. Note 1) Des procédures de régulation par l'Etat ou les collectivités locales sont indispensables ; mais elles trouveront des limites dans la mesure où l'appropriation privée se fonde sur un critère de recherche du profit maximum et non de service au public. La CFTC revendique de freiner le patronat quand vraiment il exagère !

(3)

Le paragraphe 4 pose le problème de la pertinence des niveaux territoriaux et soulève la question relative au rôle des régions. Le rôle des régions a fait l'objet d'un débat lors du vote de la seconde décentralisation ; son rôle a été réduit par rapport aux projets initiaux, à la suite des élections défavorables à la majorité actuelle. L'opposition – et notamment le Parti socialiste – envisage une troisième décentralisation où le rôle des régions serait sensiblement accru. La pertinence des niveaux territoriaux en France, avec le niveau national et les niveaux infra-régionaux, tout en considérant le niveau européen soulève la question du service public, mais plus généralement de la démocratie et de la hiérarchie entre ces divers niveaux de décision législatifs et réglementaires.

(4)

La CFTC propose l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise. Ce qui évite de poser la question du salaire. En cas de service public "déficitaire", l'intéressement des salariés sera-t-il négatif ? Comment va-t-on "intéresser" les salariés des administrations de l'Etat ou des collectivités locales ? Le système ne peut se concevoir que par la définition d'un salaire à, au mieux deux composantes : la partie fixe et la partie reposant sur la productivité. Les règles du statut de la fonction publique disparaissent - ainsi que celles des statuts des entreprises publiques ; un mécanisme infernal d'individualisation et de concurrence se développe.

(5)

Question : la CFTC est-elle pour ou contre le droit de grève dans les services publics ? A noter que, avec la définition très large où un grand nombre de services sont gérés par le privé, on peut aller très loin dans cette restriction : mise en cause du statut de la Fonction publique et du Code du travail.

(6)

Oui à la démocratie participative ; mais quel est son contenu ? Quelles sont ses modalités ? Qui participe ? Quelles organisations ? Quelles associations représentatives ? Qui tranche en cas – inévitable – de conflit ? La question des infrastructures et celle de l'organisation de l'espace (par exemple lutte contre la péri-urbanisation) concerne directement les salariés de l'Équipement.

Groupe de la CGT

Historiquement créés et organisés pour répondre à des besoins individuels et collectifs, les services publics ont été et restent des vecteurs de développement social et économique, de solidarité, de démocratie et de citoyenneté. Leurs adaptations continues aux évolutions sociales et économiques appellent d'autres réponses que celles guidées par les seules logiques financières et concurrentielles. Elles appellent aussi à plus de démocratie. (1)

Quoi qu'en disent certains, le modèle social français n'est pas à jeter, et le modèle social européen n'est qu'à l'état de prototype. Plutôt que d'opposer, comme le fait le projet d'avis, une conception organique à une conception fonctionnelle, il serait plus juste de préconiser une approche fonctionnelle, axée sur le service rendu et l'évaluation de sa qualité. Cette démarche est nécessaire pour contribuer à construire dans l'Union européenne les bases d'une doctrine partagée en matière d'intérêt général. Nous partageons la volonté affichée de valoriser l'intérêt général. (2)

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

Les enjeux sous-jacents à l'utilisation des expressions «services publics», «services au public» n'ont été éclaircis ni en termes d'accès ni en termes de financement public. Les causes des dégradations ou des carences des services publics auraient mérité d'être approfondies. Cette réflexion aurait permis de mieux cerner certains impacts économiques et sociaux de «la mondialisation», notamment là où des responsables politiques privilégient des appétits financiers et des intérêts égoïstes au détriment de l'intérêt général et du développement durable. (3)

Nous soutenons la préconisation d'efforts particuliers en moyens et dans la qualité des réponses publiques apportées dans les zones où sont concentrées les situations sociales dégradées et approuvons la recherche d'une meilleure adéquation entre les qualifications et les compétences des personnels et les emplois occupés. En revanche, nous sommes opposés à la mise en place d'un système d'intéressement aux résultats, dispositif incompatible avec les finalités du service public et les statuts des personnels. Nous soutenons totalement l'avis lorsqu'il précise : "aucune réforme ne pourra aboutir sans l'implication et l'adhésion des usagers et des personnels". (4)

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

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

Le groupe de la CGT s'est abstenu. (5)

Commentaires sur la contribution de la Cgt

(1)

Premier paragraphe

On note les points suivants :

- actualité des services publics
- nécessité d'adaptation continue
- opposition aux logiques financières et concurrentielles destructrices du service public
- nécessité de démocratiser les services publics

(2)

Deuxième paragraphe

Le modèle social français demeure valable ; le modèle social européen est à construire. Contrairement à d'autres contributions, la CGT s'inscrit dans la réalité européenne. Par contre l'analyse du service public s'enlise dans un débat byzantin sur approche organique ou approche fonctionnelle. Il conviendrait de présenter une approche politique et de critiquer l'approche politique de l'avis du CES.

(3)

Quatrième paragraphe

L'analyse des enjeux concernant le service public ou le service au public demeure formelle et se limite en fait au vocabulaire considéré comme inadéquat. On sera surpris de constater que la CGT - comme les autres organisations - ne dira rien d'un aspect essentiel du service public, la nécessaire appropriation publique des fonctions collectives au niveau infra-national, national et européen.

(4)

Cinquième paragraphe

La CGT se félicite de la position exprimée dans l'avis selon laquelle la réforme nécessite l'adhésion des usagers et des personnels. A noter que l'adhésion est un terme ambigu ; par ailleurs le texte ne prévoit ni la consultation des syndicats ni des comités d'entreprise.

(5)

Position générale de la CGT

On peut remarquer que la CGT - comme d'ailleurs les autres organisations syndicales - ne condamne pas explicitement le processus de privatisation et ne pose pas la question de l'appropriation publique des fonctions collectives.

Groupe 70

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

Au sein de l'Union européenne, la France a sauvegardé un socle de services publics dont la légitimité est néanmoins fragilisée par le processus mondial de déréglementation. Au fil des politiques économiques combinant contraintes budgétaires et restrictions sociales, le temps des services publics est jugé obsolète.

(1)

Un allègement significatif de la dépense publique conduit à affaiblir le principe d'égalité des citoyens. Pour FO, si on peut admettre qu'il faille améliorer le service public, il est inacceptable que le rôle et la pérennité des statuts des personnels servent de levier, voire d'enjeux stratégiques. Les services publics doivent être mis en œuvre dans le respect des principes d'égalité, de solidarité, de continuité et d'adaptabilité. Ces conditions nécessaires à la pérennisation du service public dans un contexte de libéralisation doivent être contrôlées par la puissance publique. (2)

L'Etat doit demeurer le garant de l'intérêt général et des équilibres territoriaux. Le rôle des élus locaux tant au niveau du service public local qu'au niveau de la santé publique doit être clarifié. Il faut repenser cette complémentarité avec l'Etat, non pas en termes d'obligations et de charges nouvelles pour la collectivité territoriale, mais dans un véritable partenariat qui implique des compensations financières intégrales de l'Etat vers les entités locales. (3)

Dans ces périodes d'incertitudes sociales, le service public a un rôle majeur à jouer en termes de cohésion sociale : il reste la réponse pour résorber la fracture sociale. Les agents des services publics sont prêts à participer à cet effort collectif d'amélioration du service rendu, mais dans un cadre statutaire, conforté tant en termes de rémunération que d'élévation professionnelle.

De nombreux exemples montrent que l'externalisation du service public (4) n'a pas apporté aux citoyens des améliorations en termes de qualité et de coût ; c'est pourquoi la concurrence souhaitée entre le service public et le secteur privé n'est pas un élément démonstratif d'un meilleur service rendu. Les services publics garantissent le traitement institutionnel de la devise républicaine, « Liberté, Egalité, Fraternité » et sont indissociables de l'idée de justice et de progrès social.

Le bât blesse lorsque les désengagements budgétaires nuisent à l'efficacité des services publics et que l'on en vient à conjuguer accroissement des inégalités avec stérilité des services publics. En préconisant que les services publics doivent exister autrement, le projet d'avis invite à se diluer dans des services au public, et à renoncer à ce qu'ils sont. Ce choix relève d'une conception fonctionnelle, par l'adaptation au droit communautaire qui affecte la notion française de service public. (5)

Dans la tradition française, la théorie du service public est étroitement liée à la notion de puissance publique et c'est sur elle que s'est construit l'ensemble du droit administratif. Plus encore, il représente un instrument essentiel d'action de l'Etat dépositaire de la souveraineté lui permettant de définir les limites et les modalités de son action. L'approche du projet d'avis se situe davantage dans le modèle fondé sur les lois du marché et de la concurrence. (6)

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

Commentaires sur la position de FO

(1)

"Le temps des services publics est jugé obsolète"

En effet, l'idéologie très largement dominante, appelée souvent "pensée unique" considère que le temps du service public est terminé, que la privatisation maximale doit être effectuée, en maintenant un "noyau dur" extrêmement limité.

(2)

Paragraphe 3

F.O. rappelle un principe essentiel du service public : "égalité, solidarité, continuité et adaptabilité". F.O. déclare de manière un peu ambiguë "Ces conditions par la puissance publique". Pour que le principe essentiel du service public soit mis en œuvre, est-il suffisant que la puissance publique exerce une mission de contrôle ? FO a posé dans le premier paragraphe la fragilisation du service public dans le cadre de la déréglementation à l'échelle mondiale ; mais FO ne parle pas explicitement des privatisations massives ; il ne pose pas non plus la nécessité de l'appropriation publique pour la gestion des fonctions collectives.

(3)

Paragraphe 4

Dans ce paragraphe, FO rappelle la fonction de l'Etat qui est d'être le garant de l'intérêt général et des équilibres territoriaux. Cela est juste, mais avec l'existence de l'Union européenne, ne doit pas s'interroger si, au niveau européen, la construction étatique supra-nationale – qui existe voire se fortifie – ne doit pas elle-même être garante de l'intérêt général et des équilibres territoriaux ; pour ce dernier point, n'oublions pas le rôle des fonds structurels. F.O souhaite une clarification des rôles respectifs des collectivités territoriales et de l'Etat national ; cette clarification doit être étendue au niveau européen, voire à certains autres niveaux supranationaux.

(4)

L'externalisation du service public

F.O caractérise le mouvement de transfert d'activités vers le privé ou les collectivités territoriales par le concept d'externalisation. Nous partageons ce type de référence. En effet, il rend mieux compte que le concept traditionnel de démantèlement ou de transfert du mouvement qui concerne les activités de la puissance publique. Par ailleurs, on doit noter que ce processus d'externalisation est également mis en œuvre dans la grande entreprise. F.O combat justement l'idée selon laquelle l'externalisation permet de rendre un meilleur service à l'utilisateur. Il faudrait effectuer une étude précise pour évaluer :

- l'externalisation vers les collectivités territoriales
- l'externalisation vers le privé

Sur ce dernier point, le débat concernant GDF est particulièrement significatif.

(5)

Paragraphe 7

F.O. critique la dilution du service public dans des services au public, ce qui les vide de tout contenu. Cependant F.O note que cela relève d'une conception fonctionnelle du service public, par l'adaptation au droit communautaire. De fait, nous sommes certes en présence de ce phénomène, mais, sur le fond, il s'agit de mettre en œuvre en France comme en Europe une politique cohérente. Cette politique a pour principe la concurrence, le recours au marché, et, en dernière instance la logique du profit. Ce qui d'ailleurs rend illusoire de croire que dans ces conditions un service sera rendu "au public".

(6)

Même si le début du dernier paragraphe de l'avis de F.O. présente un caractère souverainiste évident, la dernière phrase résume très justement l'idéologie du projet de l'avis du CES : se fonder sur les lois du marché et de la concurrence.

Groupe de l'UNSA

Le titre de l'avis est une énigme : peut-il y avoir un service public qui ne se confonde pas avec un service au public. (1) Pour l'UNSA, le service public est un tout. Il n'y a pas d'un côté, le service public rendu par le secteur public, et, de l'autre, le service public rendu par le secteur privé. Il y a des missions de service public.

La définition du service public que nous soutenons est synonyme d'un ensemble de services et de prestations indispensables à toute société se réclamant de la liberté, de l'égalité, de la fraternité, de la solidarité et de la laïcité. Par son organisation et ses missions, le service public garantit l'unité, la cohésion sociale et territoriale, il assure la solidarité nationale et renforce le lien social entre tous les citoyens. La vie quotidienne de nos compatriotes passe par la satisfaction d'un certain nombre de besoins comme l'éducation, la sécurité, la santé, les communications, etc. (2) En ce domaine, l'UNSA regrette que l'avis néglige le rapport du CNADT de 1999 qui a basé sa réflexion sur les services publics en relation avec l'aménagement du territoire. C'est une solide référence.

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

Nous refusons donc la mise en concurrence sauvage, la déréglementation, les différentes formes de privatisation excessives et les décentralisations hasardeuses qui dégradent la qualité et mettent en cause la sécurité des services rendus aux usagers. Par exemple, en matière de décentralisation, la loi SRU de janvier 2002 sur la généralisation du transport régional de voyageurs ne règle pas le problème des liaisons transverses, interrégionales par train corail. (3)

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

Prenons garde aussi que le développement des nouvelles technologies ne se traduise par la déshumanisation des services. (4) Le service public n'est pas pour autant dispensé de rechercher une meilleure gestion et une meilleure efficacité, afin de mieux répondre aux besoins des usagers, mais la logique de rentabilité ne doit pas se faire au détriment du service rendu aux citoyens.

L'UNSA a toujours été favorable à la construction et au développement de l'Union européenne. Mais, il faut bien reconnaître que, dans de nombreux pays, les services publics n'ont ni la même réalité, ni la même définition, ni les mêmes missions qu'en France. Nier cette diversité au plan européen est une source de conflits. Par exemple, l'initiative du commissaire européen aux transports d'imposer par règlement le principe des appels d'offres est inacceptable. (5)

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

L'UNSA s'est abstenue.

Commentaires sur la position de l'UNSA

(1)

"Le titre de l'avis est une énigme "

Non le titre de l'avis n'est pas une énigme, mais l'expression d'une idéologie mettant très profondément en question le service, comme l'ont d'ailleurs dit d'autres organisations syndicales.

(2)

Deuxième paragraphe

La contribution de l'UNSA fait référence à un ensemble de concepts qui sont ceux que présente habituellement le mouvement syndical. A noter que l'UNSA ajoute la laïcité. Ce paragraphe est totalement franco-français. Le service public est présenté uniquement pour ce qui concerne le territoire national. Dans les domaines cités par l'UNSA, il existe une politique européenne ; n'oublions pas le projet de directive Bolkestein. N'oublions pas non plus l'offensive anti-services publics dans le cadre de l'AGS. Restreindre - comme on le note dans d'autres contributions syndicales à cet avis - le service public à l'hexagone est une grave erreur et conduit les luttes à l'impasse.

(3)

Quatrième paragraphe

Dans ce paragraphe, l'UNSA s'élève contre la concurrence sauvage ; mais existe-t-il une concurrence "régulée" ? Elle dénonce la déréglementation de manière globale. Elle dénonce les privatisations excessives ; mais existe-t-il des privatisations non excessives ? Lesquelles ? Elle dénonce enfin les décentralisations hasardeuses ; mais les décentralisations, plutôt que "hasardeuses" ne sont-elles pas plutôt une politique qui procède du principe d'externalisation, comme le note F.O. ? Certes, les remarques de l'UNSA sur divers domaines "décentralisés" ne sont pas sans fondement ; toutefois, il faudrait examiner très soigneusement les effets de la régionalisation sur le transport ferroviaire ; les affirmations a priori méritent d'être nuancées.

(4)

La déshumanisation des services

L'analyse de l'UNSA sur les nouvelles technologies est extrêmement courte. Par exemple, l'école est-elle déshumanisée par l'introduction des ordinateurs ?

(5)

7° paragraphe : la construction européenne

L'UNSA s'interroge sur les services européens à partir de considérations anecdotiques et sans aucune analyse de fond. Toutefois, dans sa conclusion l'UNSA réclame une directive cadre sur les services d'intérêt général. Mais elle ne pose pas clairement l'orientation de cette directive.

Annexe : Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....	204
Ont voté pour.....	166
Ont voté contre	15
Se sont abstenus.....	23

Ont voté pour : 166

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe : Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis (Suite)

Ont voté contre : 15

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

Se sont abstenus : 23

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

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Duharcourt, Masanet.

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

votre site

NE RESTEZ PAS ISOLÉ

Gaspe n°30

**Services publics
et services au public**

Un avis du Conseil économique et social

Actualités

www.snptas-cgt.org

Statuts...

Revendications..

Grands dossiers...

Sécu - Retraites....

Décentralisation

Info. Pratiques

SNPTAS-CGT

**Un site internet de débat
large et ouvert
d'information sociale
et professionnelle**