

## Synthèse et enseignements du séminaire du 13 octobre 2010 « Mutation des services publics : quelle concertation ? »

Contexte : Décider ensemble a organisé le 13 octobre 2010 un séminaire sur le thème « Mutation des services publics : quelle concertation ? ». Participaient à cette rencontre Bertrand Pancher, Président de Décider ensemble et député de la Meuse ; Patrice Carré, Président du Conseil scientifique de Décider ensemble ; Alain Beltran, Historien et Directeur de recherches au CNRS ; Yves Sintomer, Professeur de sociologie politique à l'Université de Paris 8 ; Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, ancien Ministre de la Fonction publique, de l'Aménagement du territoire et de la Réforme de l'État ; Pierre Dartout, Délégué Interministériel à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale ; Claude Thélot, ancien Conseiller à la Cour des Comptes et ancien Président de la Commission du débat national sur l'avenir de l'École ; Jacques Savatier, Conseiller du Président, Directeur de l'action territoriale et du service public, Directeur du développement durable du Groupe La Poste ; Jean-Pierre Worms, ancien Député, Vice-président de la Fonda. La présente note a pour objectif de synthétiser les enseignements qui peuvent être tirés de ce débat.

Alors que l'on assiste depuis quelques dizaines d'années à une redéfinition de la place et de l'action de l'Etat en matière de services publics – due notamment à la nécessité d'une mise en concurrence des économies pour répondre aux critères européens, au recentrage de l'action publique sur le niveau local après les lois de décentralisation et à des objectifs de réduction des coûts – les intervenants ont rappelé l'importance de l'attachement aux notions d'intérêt général et de service public en France ainsi que la « dimension culturelle » de certains services publics. Dans une perspective comparative européenne, les services publics fonctionnent relativement bien en France et la perception qu'en ont les Français est plutôt bonne, mais la situation n'est pas pour autant idyllique. Ainsi les réflexions et les débats menés lors de ce séminaire aboutissent à deux principaux constats.

### **Premier constat : La nécessité de retrouver le sens de l'action publique, les valeurs du « vivre ensemble » et de la responsabilité collective**

Les intervenants ont souligné le danger d'une perte des valeurs de la citoyenneté républicaine attachées aux missions premières du service public : bien-être collectif, solidarité, équité, accessibilité. Les causes de cette dérive potentielle trouvent leurs racines à la fois dans le contexte actuel de contrainte budgétaire forte, appelant un arbitrage des dépenses ; dans la montée des préoccupations individualistes ; et dans l'émergence d'une vision « consumériste » du service public. Il convient donc de reconstruire et relégitimer l'action publique afin que les solidarités nécessaires pour assurer la cohésion économique, sociale et territoriale de la société soient préservées.

### **Deuxième constat : Une difficulté à remettre en question l'organisation traditionnelle ou établie de l'administration**

Les intervenants ont souligné la difficulté pour l'administration de se livrer à un exercice d'autocritique sur son propre fonctionnement, alors que celui-ci peut être inadapté au nouveau cadre dans lequel elle a vocation à agir. Pour reprendre la formule d'un intervenant, les décideurs

politiques français auraient « plus tendance à préserver le confort des réponses que l'inconfort des questions ». Ainsi la forte soumission au droit public peut faire primer le souci de légalité sur celui de l'efficacité. De même on constate une involution de certains corps administratifs de fonctionnaires qui passent de la défense d'un métier (enseignant, assistant social...) à la défense d'un statut (fonctionnaire d'Etat, territorial, hospitalier...) ou encore des mécanismes de défense des statuts plus que de l'intérêt collectif du service public. Enfin il existerait en France une certaine crainte de la gestion privée et des formes mixtes de gestion publique/privée, alors que les comparaisons européennes montrent que les gouvernements voisins ont souvent tendance à considérer les choses de façon plus pragmatique au regard de la flexibilité du service rendu.

Face à cette situation il apparaît évident que les services publics doivent s'adapter aux évolutions de la société. En effet une société qui avance est une société qui cherche à améliorer en permanence son fonctionnement et qui pour cela accepte de se remettre en question. Sans chercher à démanteler l'organisation actuelle des services publics ni à préserver à tout prix le statu quo, il faut se demander, au plus près des réalités de terrain, quelles sont les mesures les plus adaptées pour anticiper et accompagner les changements, et non en subir les conséquences. Il s'agit, de façon globale, de « remettre les citoyens-usagers au cœur du service public », c'est-à-dire changer de paradigme en reconnaissant leur capacité d'expertise et en les incluant dans la réflexion grâce à des processus participatifs, pour en faire les co-constructeurs des services publics.

La concertation apparaît ici comme un outil privilégié pour détecter et analyser les évolutions nécessitant un ajustement des services publics ; puis pour prendre les décisions les plus appropriées. Elle permet de clarifier l'expression des besoins et assure la bonne conjugaison des légitimités : légitimité politique (Etat, élus locaux), légitimité d'usage (citoyens-usagers), légitimité technique (entreprises, personnel administratif). Il s'agit de mener un diagnostic partagé et de réfléchir ensemble aux solutions envisageables. Processus transversal, la concertation doit toutefois répondre à certaines conditions pour être pleinement efficace.

Les bonnes pratiques exposées et les propositions formulées lors de ce séminaire pour inscrire la concertation dans la prise de décision publique peuvent être regroupées en huit enseignements.

## **I. Recueillir les attentes des citoyens-usagers grâce à des instruments adaptés**

- Mettre en place des enquêtes auprès des différents publics, y compris les moins accessibles.
- Instaurer de grands débats sur les services publics nationaux fondateurs du « patrimoine » collectif, à l'image du grand débat sur l'Education nationale mené en 2003-2004. Il convient pour cela de respecter un certain nombre de règles :
  - La société doit être suffisamment mûre, c'est-à-dire avoir la volonté de partager un destin commun et de se projeter dans l'avenir
  - Les règles de l'exercice doivent être explicitées dès le départ : les citoyens consultés doivent connaître l'objectif de la démarche et le cadre organisationnel du débat doit être précisé
  - Le débat doit être mené par une commission indépendante et transparente dans ses actions
  - L'accessibilité des moyens d'expression doit être garantie (par exemple : courrier postal et site Internet)
  - La commission doit chercher à recueillir le point de vue du maximum d'acteurs, s'engager à lire toutes les contributions qu'elle reçoit et être en capacité de les restituer de façon synthétique.

## **II. Mettre les citoyens-usagers en capacité d'avoir un avis éclairé**

- Développer la communication sur l'organisation des services publics (le « qui fait quoi »), dont la lecture peut s'avérer complexe du fait de la multiplication des opérateurs.
- Renforcer la transparence sur les coûts liés à leur mise en œuvre. Pour citer un participant au séminaire, « l'utilisateur doit avoir la possibilité de rapprocher le service qui lui est fourni de ce qu'il paye ».

## **III. Organiser le dialogue interne pour que les évolutions nécessaires soient appropriées par l'ensemble du personnel**

- Développer les processus d'évaluation. L'évaluation ne doit pas être un outil de pouvoir et de contrôle sur les personnes mais un outil d'amélioration du fonctionnement global des administrations.
- Ne pas réformer un service public contre ses agents. Il faut pour cela être à l'écoute des personnels et effectuer un travail de pédagogie interne, en informant sur les actions futures et en apportant des garanties.

## **IV. Déconnecter les décisions économiques des échéances électorales afin que les décideurs du service public puissent agir en dehors de la pression émotionnelle générée par les décisions politiques à court terme**

- Réfléchir à des solutions adossées à des équilibres économiques stables dans la durée.
- Pérenniser la décision politique au-delà des échéances électorales.
- Théoriquement, lorsque l'on met en place des processus participatifs (cf. grand débat sur l'école) ceux-ci doivent pouvoir se dérouler en dehors de toute décision politique structurante dans le domaine.

## **V. Organiser les services publics au plus près des préoccupations et des attentes locales**

- Rester attentif aux demandes locales car le territoire français est hétérogène et il n'y a pas les mêmes attentes ni les mêmes besoins selon les acteurs des territoires.
- Accepter que ces besoins et ces demandes ne soient pas toujours rationnels au regard de la rentabilité économique (ex : attachement au bureau de poste). Quand les évolutions impliquent une perte financière pour le prestataire de service, trouver des mécanismes correctifs, de péréquation, afin de préserver les valeurs du service public.

- Développer largement l'expérimentation sur des territoires tests pour mesurer l'efficacité des réformes avant leur généralisation

#### **VI. Recourir à la mutualisation des services**

- Lorsque la configuration territoriale s'y prête, mutualiser les moyens des différentes administrations permet en effet de maintenir un service de proximité à un coût efficace, à l'image de l'Accord national visant à développer une offre commune et complémentaire de services publics et au public, signé en septembre 2010 entre le Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, 9 opérateurs de service public (La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle Emploi, la CNAMTS, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole et la Caisse nationale d'assurance vieillesse) ainsi que la Caisse des dépôts et l'union des Pimm's, mis en œuvre dans 23 départements.

#### **VII. S'inspirer des exemples réussis à l'étranger**

- Tout en se gardant de vouloir « copier-coller » des modèles, car il faut respecter nos spécificités culturelles et territoriales, s'inspirer des comparaisons avec d'autres pays sur les domaines couverts par les services publics et sur la manière dont ceux-ci assurent les missions qui leur sont confiées peut être source d'inspiration et de réflexion.

#### **VIII. Assumer la responsabilité de la décision au regard de la concertation**

- Garder en tête que la concertation ne doit pas se substituer à la décision, qui reste du ressort de l'autorité légitime nationale ou locale (en premier lieu l'élu). Elle est un moyen de débat permettant d'éclairer la décision.

Conclusion : Afin que l'ensemble des citoyens se sentent et soient effectivement acteurs des services publics, il importe qu'ils aient une vision claire et transparente sur ces derniers et qu'ils s'estiment valorisés et responsabilisés dans l'élaboration des politiques qui les concernent. De façon générale, toute réforme mal préparée et imposée fait l'objet d'oppositions *a priori*. Au contraire, s'appuyer sur l'engagement démocratique – des usagers comme des agents – par des pratiques et des méthodes de concertation peut limiter les résistances au changement en donnant à celui-ci un nouveau but, celui d'une amélioration collective et partagée. C'est à cette condition que la confiance entre les différents acteurs pourra être préservée et que l'on retrouvera un sens commun aux objectifs d'évolution des services publics.



#### **Décider ensemble**

Association nationale pour la concertation entre décideurs et citoyens

30 rue des Favorites 75015 Paris

Tel : 01 48 42 05 00

[www.deciderensemble.com](http://www.deciderensemble.com)