

## PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE

SYLVIE BARNEZET \*

### **P**lus de transparence pour les citoyens ?

Les services publics jouent un rôle moteur dans la société française : ils sont des partenaires essentiels du développement local et cristallisent le dialogue entre les acteurs locaux (élus, techniciens, cadres associatifs, citoyens, partenaires socio-économiques...), l'Etat déconcentré et les sociétés gestionnaires.

Pour preuve, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT du 4 février 1995) manifeste la volonté d'adapter les services publics aux évolutions de la société : l'article 1<sup>er</sup> indique que « l'Etat assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics », c'est-à-dire chaque citoyen sur chaque territoire.

En effet, d'un côté la désertification du monde rural profond s'accroît et s'accompagne d'une disparition progressive des commerces et services de proximité. La loi (de 1982) affirme que « la commune peut intervenir en matière économique et sociale [dès lors que l'intervention] a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente ». Il faut ici souligner le développement de formules intercommunales, particulièrement utilisées dans le milieu rural qui favorisent l'économie mixte où collectivités locales et secteur privé peuvent s'associer. De l'autre, la concentration de l'activité et des emplois dans les grandes villes et en particulier dans la région parisienne et une périurbanisation de la population résidente augmentent... avec un déséquilibre entre les ressources fiscales et les charges pour un certain nombre de communes périurbaines ou de banlieue. De plus, la période de mutation économique avec le développement du chômage a conduit les communes à intervenir, plus directement, dans le soutien aux entreprises.

Ces multiples facteurs montrent qu'aujourd'hui donc, améliorer le service public, c'est améliorer l'accès aux différents types de services (le service public d'Etat, le service public local, les prestations des entreprises et établissements publics, certains services privés avec délégation de service public) pour tous les citoyens quel que soit leur lieu d'activité ou de résidence ; il ne

---

\* Rédactrice en chef de Territoires, revue de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS).

s'agit pas seulement de réorganiser l'appareil de l'Etat mais d'entamer une réflexion avec tous les acteurs, entreprises comprises.

### *Facteur de lien social*

Le service public semble être reconnu comme étant un facteur essentiel de lien social, voire de citoyenneté. Dans ce cas, la logique de l'économie de marché n'est pas toujours compatible avec la logique de service public. On le voit aujourd'hui avec la transformation et la modernisation de la SNCF. Ce que l'Etat a donné en période de croissance doit-il le refuser en période de crise ? Les entreprises publiques participent à l'aménagement du territoire, la société a décidé de leur existence et, à travers elles, de faire fonctionner une solidarité nationale par des services considérés de première nécessité...

En tout cas, la crise économique et ses prolongements sociaux remettent en cause le « tout service public » du double point de vue de son efficacité économique et sociale. Les partisans de l'Etat minimal s'appuient sur les faibles performances économiques des services publics pour en demander la réduction aux fonctions essentielles, celles qui n'entrent pas en concurrence avec l'initiative privée.

Pour d'autres, au-delà de la prestation de services, le service public a pour objectif, par les prestations dont il a la charge, d'assurer la cohésion de la nation, une capacité de mobilité, de mouvement. Pour cela, le service public peut recouvrir tout ce qui n'est pas prestation marchande, même si, pour fonctionner, il a besoin d'échanges marchands, comme le transport, le téléphone. Le service public ne doit pas être confondu avec le secteur public. Son bénéfice est social.

Toute structure nationale, territoriale, privée, associative, peut avoir en charge un service public, c'est la commande et l'objectif qui donnent un sens et qui proviennent de la nation, Etat ou collectivité territoriale. Sa gestion peut être directe ou déléguée. Dans ce dernier cas, les comptes financiers du service n'apparaissent pas — ou de façon marginale — dans le budget de la collectivité. Par contre, lorsqu'il y a gestion directe, la comptabilité du service se retrouve soit dans le budget (communal ou autre), soit dans un budget annexe. La commande des services publics est donc politique, c'est là l'essentiel.

Les batailles pour l'éducation, pour l'emploi, pour le logement, pour la culture, pour les transports collectifs sont un choix politique. Le service public est un outil de l'action publique.

### *Partenariat public-privé et transparence*

Cela dit, le débat sur la privatisation n'est pas clos. Certains maires ont par exemple voulu faire localement la démonstration de la justesse des thèses

« libérales », en confiant au secteur privé la gestion de certains services communaux. Ces partenariats publics-privés permettent-ils plus de transparence pour les citoyens ? La question reste en suspens...

Le développement des affaires liées au financement de la vie politique a conduit les pouvoirs publics à modifier le cadre juridique des délégations de services publics. La procédure institue une publicité, une transparence et un contrôle du conseil municipal qui n'existaient pas auparavant. De plus, les contrats de délégation de service public sont soumis à des mesures de transparence fixées par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la république : mise à la disposition du public des documents relatifs au contrat ; insertion dans une publication locale de la délibération approuvant le contrat ; possibilité pour le préfet de saisir la chambre régionale des comptes à fins d'observations sur le contrat ; mise à la disposition du public de documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués (dans les communes de 3 500 habitants et plus). Le public est avisé de la réception de ces documents par l'affichage habituel en mairie, pendant au moins un mois ; publication en annexe aux documents budgétaires des comptes et des annexes produits par les délégataires de service public ; création, dans les communes de 3 500 habitants et plus, d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics exploités en régie ou ayant fait l'objet d'une délégation au secteur privé. Présidée par le maire, elle doit comprendre des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de ces dispositions, elles permettent en tout cas, aux élus et aux citoyens, davantage d'information et des possibilités nouvelles de contrôle.

### *Histoire d'eau...*

Dans le domaine de l'eau, le marché est détenu, pour les trois quarts par le secteur privé, dont la place ne cesse de se renforcer (55 % en 1978, 65 % en 1983, 75 % en 1990).

L'ancienneté du réseau d'eau potable (la moitié a plus d'un quart de siècle d'âge), la mise en conformité avec les normes européennes, le développement de la consommation, le traitement et la collecte des eaux usées génèrent de plus en plus d'investissements. Par ailleurs, des études du ministère de l'Environnement et de la Cour des comptes montrent que la délégation de service s'accompagne d'une hausse des tarifs, plus élevés de 40 % avec le privé que lorsque le service est exploité en régie.

Cependant, la gratuité n'existe pas. Tout service a un coût qui peut être couvert par les usagers par le biais d'un prix et par les contribuables.

S'agissant des services locaux, il faut distinguer les services à caractère industriel et commercial (SPIC) et les services administratifs (SPA). Les

premiers sont susceptibles d'être gérés par des entreprises privées et ont un caractère à la fois concurrentiel et commercial (eau, assainissement, ordures ménagères, transport urbain, abattoirs, énergie, pompes funèbres...). La loi affirme que les services doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses. Mais d'un côté, il est vain d'imaginer que chaque service puisse être équilibré par les recettes en provenance des usagers, ce qui reviendrait à nier tout rôle distributif de l'impôt. De l'autre, les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités rendent difficiles une prise en charge intégrale par la fiscalité.

Il s'agit d'analyser la population qui utilise les services ; avec quelle fréquence ? Qui paie l'impôt local et combien ? Et peut-être de lancer un débat, au niveau de chaque commune ou de chaque territoire — bassin aquifère — afin d'analyser avec les différents utilisateurs (population, entreprises...) les choix à effectuer.

Et une question demeure : un recours plus intensif à la tarification des services — voire aux tarifs modulés selon le quotient familial, par exemple — conduit-il à rapprocher les gestionnaires des usagers ? Peut-il inciter les premiers à améliorer leur information sur la demande mais aussi sur les coûts et peut-il éveiller l'attention des usagers sur la diversité des services qui leur sont rendus et les inciter à s'interroger sur les bénéfices qu'ils en retirent ?...

### *Services de proximité*

Dans certains quartiers « de relégation », les services au public sont soit inexistantes soit maintenus avec des « bouts de ficelles »... Or, à l'instar d'un café ou d'une supérette, certains services relèvent de la proximité. Se déplacer pour y avoir recours n'a pas de sens. Qui ferait plusieurs kilomètres pour se rendre dans un café où l'on ne rencontrera personne ? Pourquoi aller en ville pour remplir des papiers ou pour avoir des informations sur sa quittance d'eau ou d'électricité ?...

Dans la commune de Moyeuve-Grande, en Moselle, plutôt que de trancher le débat « théorique » sur la décentralisation, les acteurs locaux (municipalité, préfecture) et la société Acadie ont préféré poser trois orientations :

- constituer un pôle identitaire de quartier : c'est le rôle assigné au centre social nouvellement créé et au réseau de « personnes ressources » dont il doit soutenir la constitution ;
- articuler les permanences et les services décentralisés pour atteindre la « masse critique » qui permet d'offrir un service repérable, doté d'une logistique suffisante. L'exemple du camion mobile de la CPAM qui se gare devant la poste où il dispose d'un téléphone et sollicite le pharmacien pour la collecte permanente des feuilles de sécurité sociale en est la meilleure illustration ;
- favoriser les initiatives en matière de déplacements : l'augmentation de la fréquence de navettes se heurte au coût prohibitif pour la ville. Un service complémentaire se met donc en place, à partir d'initiatives multiples précisé-

ment adaptées aux besoins : organisation de transports groupés pour des achats en grande quantité, création d'un service de location de cyclomoteurs... Autre exemple à Saint-Nazaire avec la création de « points infos », deux antennes installées dans deux quartiers où s'additionnent les difficultés, avec comme objectif de rendre les services publics pratiques et faciles. Désormais, en quittant les lieux de ces « points infos », le public connaîtra très précisément dans quel service, à quelle adresse, dans quel bureau et avec quelle personne il pourra traiter son problème. Dans cette opération, tout le monde a quelque chose à gagner, les habitants bien sûr, mais aussi les services — une vingtaine — qui ont joué le jeu : la sous-préfecture, l'OPHLM, la DDE, la CAF, l'EDF-GDF, l'ANPE, la CPAM, la poste, l'éducation nationale...

### *Des espaces d'écoute*

Face à l'agressivité qui se développe sur certains territoires, certains services capitulent, d'autres répondent violemment. C'est une réponse individuelle de chaque agent, de chaque service car chacun possède sa propre vision de la population : chacun prétend être le dernier rempart, la dernière personne à laquelle la population s'adresse... Il s'agit alors de tenter de répondre collectivement pour aller vers un vrai service à la population. Mais les transformations du service public et les changements concrets dans le service rendu donnent rarement lieu à débat public et démocratique. France Télécom aménage sa tarification sans aucune concertation et parle d'une baisse généralisée du prix des communications, ce qui n'est vrai que partiellement ; EDF investit ses excédents dans une production supplémentaire qu'elle exporte, au lieu de les redistribuer aux usagers sous forme de réduction de tarif. C'est peut-être une bonne politique, mais qui en décide ? Et encore faut-il que le service — qu'il soit en gestion directe ou déléguée — puisse être déchiffré par la population. Ainsi, face à la décentralisation et à l'europanisation, la majorité des personnes repèrent difficilement les nouvelles compétences des institutions. Et l'apparition, dans leur environnement, d'un nouvel acteur — le privé — tend souvent à brouiller l'image du service par les citoyens ; car c'est toujours l'Etat qui est représenté à travers l'agent — fonctionnaire ou non.

D'où une nécessité d'organisation du service public pour expliquer ses transformations à la population. Chaque territoire étant différent d'un autre, par son histoire, ses acteurs, ses partenariats, l'explication, la réponse n'est pas forcément la même sur l'ensemble de l'hexagone. Les entreprises commerciales privées utilisent des techniques du marketing pour orienter la production dans le sens des besoins du public ; les entreprises publiques, d'une façon comparable, doivent trouver un interlocuteur capable de les aider à formaliser les besoins des usagers.

Il semble aujourd'hui nécessaire de libérer des espaces de rencontres, de créativité, permettant à ceux qui sont en contact avec la population et aux habitants eux-mêmes de faire émerger les problèmes. Le service public doit intégrer une capacité d'écoute : des lieux d'écoute et d'alerte, des espaces ouverts à l'interpellation du public, des lieux de vie de quartier peuvent être instaurés avec des professionnels spécialisés, médiateurs, qui écoutent la population et retransmettent dans les services.

Par exemple, au Val Fourré à Mantes-la-Jolie, dans les Yvelines, existent des conseils de quartier qui réunissent habitants et représentants des services publics permettant une prise en charge plus directe par la population des éléments de vie quotidienne du quartier. Les habitants sont alors au cœur des problèmes, ils ne sont plus sujets : le service public devient un intermédiaire, un « facilitateur ». On retrouve ici cette idée de citoyenneté active dans la vie du quartier, de la ville.

### *Spirale du déclin et inégalités*

Permettre l'accès aux services tant en milieu urbain dense qu'en milieu rural plus lâche, est une nécessité de toute politique d'aménagement du territoire. En effet, le maintien du service public est souvent vital pour les habitants en milieu rural. Traduite par un mouvement de fermeture de nombreux services (écoles, gares, postes, services marchands...), la spirale du déclin crée aujourd'hui un sentiment d'inégalité des habitants du monde rural devant les services publics et les services au public. Certes, l'offre de service ne peut être maintenue partout, mais il est important de s'organiser pour garantir un tissu minimal de services facilement accessible.

L'exemple du Tonnerrois montre que la volonté de communes (regroupées en syndicat intercommunal) et de leurs partenaires peut permettre de garantir la proximité et d'assurer l'accès des services. Dans son projet de développement, le syndicat intercommunal a renforcé l'organisation territoriale :

- en garantissant la présence de services publics dans chaque chef-lieu de canton (P et T, gendarmerie, perception, services de l'équipement, écoles...) et l'ensemble des services dans le bourg-centre ;
- en renforçant et en améliorant le tissu commercial, artisanal et de services privés dans l'ensemble des communes où il existe encore, et en assurant la desserte des petites communes ;
- en remettant en cause les systèmes de transports existants et en les adaptant aux besoins : dessertes hebdomadaires des communes du canton les jours de marché, système de transports à la demande...

### *Des usagers participants ?*

Il apparaît donc que toute tentative de « renouveau de service public » ne peut qu'être vouée à l'échec si elle n'est pas le produit d'une élaboration concertée avec l'ensemble des partenaires dans une démarche où agents du service public et population se retrouveraient également acteurs sociaux. Rassembler la demande des différents acteurs sociaux en matière de service public est simple à énoncer, difficile à mettre en œuvre. Avec qui et comment débattre ?

Même dans les années phares de la participation, le contrôle des usagers sur les services publics n'a jamais été réel. Aujourd'hui, la rencontre entre l'offre et la demande en matière de participation à la gestion des services publics ne s'effectue pas. L'offre, c'est une représentation structurée et constante de l'utilisateur-client sur le modèle des associations loi 1901 ou de comités d'usagers, tandis que la demande, multiple, concerne davantage la satisfaction de revendications ou l'aboutissement de projets de groupes.

Et puis, ne faudrait-il pas donner prioritairement la parole aux plus marginalisés, c'est-à-dire à ceux à qui manque le plus fortement une médiation avec l'Etat ? La participation des exclus à des débats pour la définition d'un service public n'est pas chose aisée ; précisément parce que non reconnus, ils ne reconnaissent pas non plus d'emblée cet espace public dans lequel devraient s'inscrire de tels débats. Il ne peut bien souvent être question pour eux de passer par les règles du jeu d'institutions qui les ont d'abord marginalisés, pour prétendre ensuite leur offrir une reconnaissance sociale.

Mais si les conditions d'un dialogue entre toutes sortes de citoyens pouvaient être réunies, comment faire pour que les marginalisés se sentent concernés ? Pour réinstaurer la confiance et permettre la participation de tous, il faut énoncer un enjeu concret, une perspective temporelle suffisamment brève pour qu'il y ait un investissement possible.

### *De l'utilisateur au citoyen*

L'exigence de productivité des services publics est tout à fait légitime. Contrairement à la rentabilité, elle répond à une attente forte des usagers. Cependant, les critères d'évaluation de la productivité — et donc du coût — de services publics ne peuvent être identiques à ceux d'une entreprise privée. Aussi, les effets induits par le service public, en termes de développement économique, comme de vie sociale et d'environnement devraient-ils être mieux évalués et pris en compte.

La place des usagers dans le service public doit être réévaluée et il est temps de développer une autre logique qui ne dissocie pas l'utilisateur du citoyen : quand il fait appel au service public, l'utilisateur demeure un citoyen et doit être traité comme tel ; à l'inverse, être citoyen au quotidien, c'est aussi être usager des services publics.

En fait, il semble que la concertation avec les usagers par l'intermédiaire des associations risque d'être un faux-semblant si elle ne permet pas l'accès des citoyens et des associations à l'expertise : les procédures d'enquête publique, par exemple, doivent être mises en œuvre dans des conditions qui permettent réellement l'expression des citoyens.

Enfin, question posée à l'ensemble des acteurs, publics et privés, du service public : comment requalifier le service public dans sa mission fondamentale d'insertion sans l'engager dans un effort de transparence, de lisibilité, d'adaptation aux besoins des usagers les plus en difficulté ? C'est dans cette perspective que peuvent être développés des réseaux locaux de service public décloisonnant l'action des multiples intervenants concernés, reliant entre eux les territoires de la ville, réintégrant les zones rurales. Cette démarche n'a de sens — et d'efficacité — que si elle se construit à partir de l'écoute des habitants eux-mêmes. Pour ouvrir de nouveaux espaces de citoyenneté, le service public doit prendre le temps de la démocratie.