



Des démarches territorialisées de services publics impulsées par l'État. Bref historique

décembre 1997

Les cahiers du DSU

La question des services publics a d'abord été abordée par l'État et pour l'État sous forme de réflexion pour la période 1988-91. La relation du service au citoyen était au centre des préoccupations. Cela s'est traduit en 1992 par la présentation d'une charte des services publics par le Ministre de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, Jean-Pierre Soisson. Celle-ci a un double objectif : « mettre l'usager au cœur des préoccupations du service public et donner aux fonctionnaires la fierté de servir ».

Le service public peut être défini selon la jurisprudence du conseil d'État comme « une activité d'intérêt général pour laquelle des prérogatives de puissance publique sont mises en œuvre et qui est exercée sous le contrôle de l'administration. L'activité répond à l'intérêt général, c'est-à-dire à un besoin social non satisfait par l'économie de marché auquel il est indispensable de pourvoir ».

Trois grands principes définissent le service public : l'égalité, la neutralité et la continuité. **L'égalité** signifie qu'aucune distinction ne peut être faite quant à l'accès au service public. Chacun doit être à même de bénéficier des prestations du service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence, ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie. « *L'égalité ne signifie pas bien sûr une uniformité de prestation.* » Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public afin de lutter contre les inégalités économiques et sociales. **La neutralité** implique la laïcité de l'État, l'impartialité des agents publics et l'interdiction de toute discrimination. **La continuité** suppose la permanence des services, un fonctionnement régulier quels que soient les lieux et les contextes.

Dans le cadre de la charte du service public, deux nouveaux principes sont proposés : **transparence et simplicité**. La transparence implique le droit à l'information et au recours. La simplicité doit permettre d'alléger les démarches et ainsi offrir un accès plus facile à l'usager. Ces mesures ont abouti à de nombreuses modifications du fonctionnement des services publics notamment la simplification des formulaires, le retrait de la règle du refus tacite par absence de réponse, l'accès simplifié aux informations etc. Au-delà de ces démarches d'adaptation, des implantations de services ont été également développées comme les points services publics dans les zones rurales ou les maisons de services publics.

RENFORCER, ADAPTER, INNOVER

La question des services publics dans les sites en « politique de la ville » a été traitée en parallèle de la réflexion menée au sein du ministère de la fonction publique. Toutefois, la problématique n'était pas tout à fait identique puisqu'elle s'inscrivait dans une logique territoriale et devait de ce fait, intégrer dans la réflexion d'autres services que ceux de l'État. Dès lors un problème de définition des services publics s'est posé. Parfois les services publics sont évoqués au sens large comprenant les services de l'État, ceux des collectivités territoriales mais également ceux gérés par des institutions d'utilité générale (CAF, CPAM, associations...). D'autres fois il s'agit d'une définition plus stricte renvoyant aux seuls services de l'État et des collectivités territoriales. Trois rapports apparaissent comme fondateurs de la démarche services publics au sein de la politique de la ville.

• **Le rapport PÉCHEUR**, février 1991. *Valoriser les hommes et les femmes du service public dans le cadre de la politique de la ville.* • Il est proposé de reconnaître et de valoriser les services effectués dans les « postes difficiles ». La nécessité d'une expérience nouvelle de gestion des ressources humaines est soulignée et l'impératif de ne pas oublier les agents des collectivités territoriales dans la réflexion sur les services publics est pointé.

• **Le rapport LANGLAIS, LEBEAU, de MAZIÈRES**, juillet 1991. *Les services publics de proximité dans les quartiers en difficultés.* • Un recensement des services publics de proximité au sens large dans 320 quartiers « politique de la ville » est produit. Il apparaît dans cet état des lieux que le service le plus présent est l'école maternelle (90 %), puis l'école élémentaire (84 %), la protection maternelle et infantile (64 %), la Poste (61 %), l'antenne H.L.M. (39 %), la crèche (35 %), la mairie annexe (25 %)... Le rapporteur conclut à un besoin de renforcement des services, des effectifs et de formation des personnels.

• **Le rapport PICARD**, juillet 1991. *L'amélioration du service public dans les quartiers*. • Trois propositions sont formulées :

- instaurer des espaces d'expression communs aux agents du service public local et à la population,
- reconnaître les agents comme acteurs, à travers la mise à disposition de moyens a priori, dont ils auraient à définir en commun l'usage,
- constituer des lieux d'interface entre le service public de quartier et ses partenaires, par des instituts régionaux de la ville (IREV).

Ces trois rapports vont structurer les dispositifs proposés qui répondent à l'injonction suivante : renforcer, adapter et innover. Renforcer en faisant plus en termes d'implantation d'équipements ou d'augmentation de personnel. Adapter le service public aux besoins des habitants en prenant en compte les difficultés vécues par la population. Innover en ouvrant un espace d'initiatives dans lequel les agents ont toute leur place.

DES ACTIONS DIRIGÉES VERS L'IMPLANTATION DE SERVICES ET LA FORMATION DES PERSONNELS SUR UNE BASE TERRITORIALE

La traduction en termes d'actions de ces principes sur les sites « politique de la ville » s'est structurée autour de deux grandes tendances : les actions en direction des personnels et les actions en termes d'implantation.

Des démarches de formation interservices ont été mises en place traitant des domaines comme la connaissance des personnels des autres services publics locaux, la connaissance de la population du quartier, la connaissance des publics d'origine étrangère, l'accueil des publics en difficulté. Ensuite, des départements ou des sites se sont engagés dans le dispositif préconisé par le rapport Picard et qui s'appuie sur une ligne budgétaire spécifique 37-82.10. Le principe de la démarche étant de mobiliser des agents en contact avec le public pour travailler à l'élabora-

tion d'un projet local de services publics. Celui-ci impose d'avoir diagnostiqué les difficultés rencontrées et de travailler à l'élaboration de propositions d'actions concrètes.

Les actions en termes d'implantation ont été de plusieurs ordres. Tout d'abord les implantations simples, poste de police, annexe de la poste, de la mairie... Ensuite, il y a eu l'installation de permanences de services dans un local réalisé spécialement ou dans des locaux d'autres services. Enfin, il y a les démarches d'installations de points services ou plateformes de services. Il s'agit de réunir dans un même espace plusieurs services qui ont soit leur personnel propre, soit un personnel polyvalent.

À travers l'implantation des services dans les quartiers pour tenter de rattraper le retard pris au moment de la construction des grands ensembles, il y a l'objectif de marquer la présence des services de l'État comme ceux des collectivités territoriales et ainsi d'afficher la volonté de ne pas abandonner les espaces périphériques et de se rapprocher de l'usager. Il y a là une intention de banalisation, faire des quartiers comme les autres et améliorer la relation des usagers et des services par leur proximité. Autrement dit, en étant situé près des habitants les services seront plus performants. Ce principe peut être discutable. En effet, l'implantation de services dans le quartier peut tout à fait avoir comme effet le renforcement de la captivité déjà tant décriée de certaines catégories de population. Au-delà d'un risque de renforcement d'une assignation à résidence n'y a-t-il pas celui à terme de la constitution d'un service public de seconde zone fonctionnant d'une certaine manière à l'image du quartier ? C'est-à-dire ne renvoyant plus à une norme commune mais bien plus à une norme d'usage négociée et différentes selon les sites et les services. On peut en effet s'interroger sur l'intérêt d'une insertion dans le quartier si elle ne s'accompagne pas d'une insertion dans la ville. ■

Pascal BAVOUX, Trajectoires