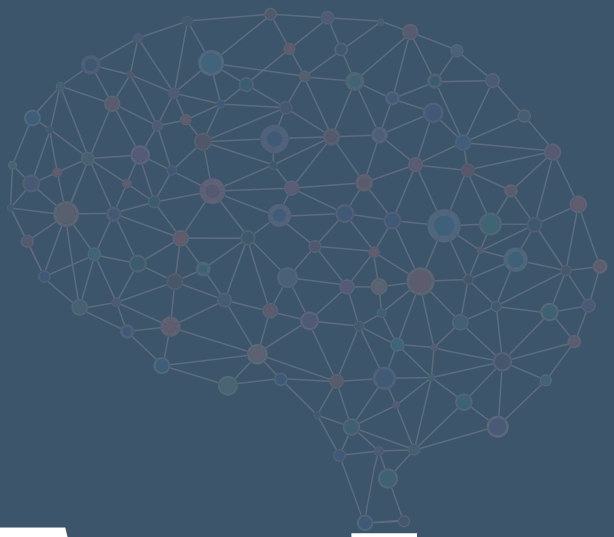
Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité - 2 et 3 juillet 2015

Territoires et action publique :

entre complexité et lisibilité pour le citoyen



Actes

En partenariat avec

Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

GROUPE Caisse des Dépôts

Le CNFPT

LA LETTRE DU CADRE TERRITORIAL

GROUPE Caisse des Dépôts

Pour la réussite de tous les projets

Groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique, la Caisse des Dépôts et ses filiales se mobilisent pour répondre aux enjeux :

- du financement des entreprises,
- du logement,
- de la transition écologique et énergétique,
- du financement des infrastructures, du tourisme et des transports,
- de la protection des personnes, de la gestion des mandats et de la sécurisation des dépôts,
- et de la transition numérique.

@CaissedesDepots
www.groupecaissedesdepots.fr

Direction du réseau et des territoires
72, avenue Pierre Mendès France
75914 Paris cedex 13
01 58 50 00 00

© Laurence Danière - Mission Lyon la Duchère, Jean-Marc Pétitine - Caisse des Dépôts, Hans Hillewaert (cc), Prométhée 33 (cc), El Lobo - Fotolia

SOMMAIRE

Introduction ... 5
Discours d'ouverture du Président, Pascal Fortoul ... 7

I. Habitant, usager, citoyen : quelle figure mobiliser dans la gestion des territoires ? ... 11
A. Synthèse de l'intervention ... 11
B. Réactions ... 15
C. Pour aller plus loin ... 17

II. Table ronde : Reconfigurer les services publics locaux - quelles innovations possibles pour les territoires ? ... 21
A. Synthèse des interventions ... 21
B. Réactions ... 23

III. Émulation en ateliers : comment connaître les besoins et mesurer le degré de satisfaction des citoyens ? ... 25

Comment informer le citoyen autrement ? Quel rôle pédagogique des équipes dirigeantes ? ... 27
A. Synthèse ... 28
B. Réactions ... 29
C. Pour aller plus loin ... 31

Comment observer le territoire et analyser les besoins ? ... 31
D. Synthèse ... 32
E. Réactions ... 33
F. Pour aller plus loin ... 33

Comment intégrer dans cette démarche la nécessaire sobriété de nos outils et de nos méthodes ? ... 34
A. Synthèse ... 34
B. Réactions ... 36
C. Pour aller plus loin ... 37

Comment gérer la remise en cause de l'expertise technique des services et, de fait, la valorisation de nombreux métiers ? Comment l'agent peut-il reprendre conscience qu'il est aussi créateur de richesse ? ... 37
A. Synthèse ... 38
B. Réactions ... 40
C. Pour aller plus loin ... 40
Conclusion : la synthèse de Joseph Carles ... 41

IV. L'évolution de l'action publique en Europe et dans le monde ... 45

Table ronde : La gestion des services urbains en France et en Europe : vers une gouvernance multiniveaux et multiacteurs ? ... 45
1. Synthèse de l'intervention de Pierre Bauby ... 45
2. Synthèse de l'intervention de Giuseppe Bettoni : la réforme territoriale italienne ... 52
3. Synthèse de l'intervention de Bernard Wœffray : l'organisation territoriale suisse ... 53
4. Échanges des intervenants sur leur vision du service public ... 56

Communiqué

FIN DES TRV Électricité : une opportunité pour les collectivités d'ici le 31 décembre 2015

Les collectivités territoriales font face à un nouvel enjeu énergétique avec la disparition des tarifs réglementés de vente (TRV) pour les sites dont la puissance souscrite est supérieure à 36 kVA. C'est le bon moment pour organiser sa stratégie d'achat d'électricité et penser au patrimoine dans son intégralité : si la fin des TRV concerne les tarifs « Vert » et « Jaune », **les sites en tarif « Bleu » réservent un fort potentiel d'économies.**

La collectivité devra choisir une offre de marché auprès du fournisseur de son choix. Elle pourra exprimer ses attentes en termes de maîtrise des consommations d'électricité en privilégiant une expertise technique reconnue.

Il est important de souligner que, suite à l'avis rendu par le Conseil d'État le 16 septembre 2014, les clients soumis à des règles de commande publique ne pourront pas bénéficier de l'offre de transition sauf pour des marchés d'un très faible montant (seuil de 15 000 € HT calculé pour un marché d'une durée de 6 mois). **D'où la nécessité de finaliser d'ici au 31 décembre 2015, la procédure de mise en concurrence préalable à la signature du marché de fourniture d'électricité !**

4 critères objectifs permettent d'apprécier les réponses des soumissionnaires et d'appréhender le coût global de la prestation du fournisseur d'énergie :

1. **le prix** (le prix unitaire de la fourniture ne pouvant être le seul critère de choix),
2. **la facilité de gestion** (clarté des éléments financiers, facturation et cohérence avec son propre système de gestion),
3. **la proximité avec le fournisseur** (relations avec un interlocuteur commercial dédié et qualité du suivi contractuel),
4. **l'expertise technique** (aide à la maîtrise de la consommation d'énergie).

Le patrimoine des collectivités (notamment pour leur éclairage public) est caractérisé par un grand nombre de sites en tarif « Bleu ». Par conséquent, la collectivité peut avoir **intérêt à intégrer les sites en tarif « Bleu » dans ses consultations,** même si ce tarif réglementé restera accessible aux clients publics après l'échéance du 31 décembre 2015. Ce peut être en effet l'occasion de réaliser des économies significatives et de bénéficier de nouveaux services ou d'options (services de gestion, énergie verte…).

La collectivité doit donc évaluer l'opportunité de lancer un appel d'offres sur l'intégralité de son patrimoine.

L'avis d'Arnaud de Carmantrand,

Directeur Clients Publics de GDF SUEZ Énergies France

« Devoir changer de contrat d'électricité est une formidable opportunité pour tout remettre à plat. Pour commencer, il faut analyser la situation actuelle (périmètre concerné, nombre de points de consommation et volumes, services techniques et de gestion, proximité commerciale souhaitée avec le fournisseur). En répondant à ces questions, la collectivité peut alors mettre en œuvre une véritable stratégie d'achat : bon moment pour lancer la consultation, forme de celle-ci et critères de jugement des offres, valorisation de la qualité technique et commerciale des offres en complément du prix unitaire de l'énergie. Les collectivités ont la possibilité de décider de leur propre stratégie d'achat, d'exiger un niveau de services décidé, de se donner les moyens de suivre les résultats en termes d'efficacité énergétique. Quels que soient vos enjeux, les forces commerciales de GDF SUEZ Énergies France sont à vos côtés pour vous apporter au quotidien nos meilleures solutions énergétiques. »

Contactez :
Stéphane Cochepain
GDF SUEZ Énergies France
Directeur adjoint Clients Publics
stephane.cochepain@gdfsuez.com

GDF SUEZ Energies France

GDF SUEZ devient ENGIE

GDF SUEZ, S.A. au capital de 2 435 285 011 € - RCS Nanterre N° 542 107 651 - Siège social : 1, place Samuel-de-Champlain - Faubourg de l'Arche 92930 Paris La Défense Cedex. Crédits photo : SHUTTERSTOCK - GDF SUEZ / MIRO / MEYSSONNIER ANTOINE / Document non contractuel : Juillet 2015. *Par nous pour tous.

INTRODUCTION

L'ADGCF organise depuis huit ans ses Universités d'été au Grand Bornand. Le principe en est simple : proposer aux directeurs généraux des communautés de France, petites, moyennes ou grandes, un espace de dialogue et de réflexion pour mettre en question leurs pratiques. Les Universités d'été se donnent pour objectif de permettre une parole libre, déconnectée des contingences du quotidien.

Cette année, le fil rouge des Universités est la refondation du lien entre nos **organisations publiques et le territoire réel**. Dans un contexte difficile, qui voit l'action publique sans cesse mise en cause, le devoir des dirigeants n'est-il pas de convertir l'incertitude en opportunité ? Pour ce faire, il convient de repenser l'action publique de manière à la centrer sur le citoyen.

Dès lors, face à la raréfaction de la ressource, comment repenser le service public, dont nous avons plus que jamais besoin, pour transformer cette rupture en opportunité et construire une société plus juste, plus solidaire, plus durable ?

© Gilles Piel

Pour tenter de répondre à cette question, les Universités se structurent autour de trois temps :

Les concepts
- Jeudi 2 juillet, matin
- L'éclairage d'un universitaire

Le travail en atelier
- Jeudi 2 juillet, après-midi
- Une mise en pratique : l'émulation

Le partage d'expériences
- Vendredi 3 juillet
- Un éclairage politique et international

Dans le cadre d'un partenariat avec l'INET, six élèves administrateurs sont invités au Grand Bornand : quatre élèves de la promotion Vaclav Havel sont chargés de synthétiser « à chaud » les ateliers.

Rapport rédigé par :
- Anne-Laure CHALET annelaure.chalet@administrateur-inet.org
- Lucile LESUEUR lucile.lesueur@administrateur-inet.org

© Gilles Piel

DISCOURS D'OUVERTURE DU PRÉSIDENT, PASCAL FORTOUL

© Gilles Piel

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis très heureux de vous retrouver au Grand Bornand pour nos 8es Universités d'été. Avouez que c'est bien au Grand Bornand qu'il faut être ! Vous repartirez avec votre dose de soleil et d'air pur mais notre ambition sur ces deux jours va bien au-delà : regarder d'un œil nouveau le service public et l'avenir de nos communautés… de notre métier.

Les sept premières rencontres régionales de notre tour de France, au cours du dernier trimestre, nous montrent combien nos collègues DG et leurs équipes de direction sont inquiets et en manque de visibilité.

On peut mettre en avant :
- le contexte législatif : 18 mois d'incessantes réformes, le sentiment que cela n'en finira jamais (un pas en avant, deux pas en arrière) et que l'avenir est pour le moins incertain ;
- des assemblées profondément renouvelées avec l'arrivée de responsables politiques auprès de qui il faut expliquer que l'intercommunalité n'est pas uniquement une coopérative de communes ;
- un contexte économique et financier pour le moins difficile, nous transformant parfois en simples « cost killers ».

Finalement, les interrogations de nos collègues ne sont-elles pas la traduction que nous vivons un moment historique, un moment de rupture, un changement de paradigme qui fait que demain ne sera pas, c'est certain, comme avant ?

Nous avons le devoir de convertir cette incertitude (pour certains), cette fatalité (pour d'autres) en opportunité, en capacité à comprendre et accompagner le changement, à rendre possible la mutation de nos institutions.
Vous le savez, la définition de la thématique de nos Universités d'été, sous l'autorité de Frédéric Pin, fait toujours l'objet de longs débats au sein du bureau de l'association, cette année plus que d'habitude…
Sûrement parce qu'il nous fallait mettre des mots sur ce qui fonde cette rupture, sur les enjeux du changement à venir, sur les perspectives et les méthodes managériales à mettre en œuvre.
Pour beaucoup, la raréfaction de la ressource (l'ADGCF en parle depuis cinq ans !) est une atteinte intolérable au service public. Soudainement, après avoir dénigré la gestion locale, voilà notre presse préférée venir au secours de cette pauvre commune qui va devoir fermer sa piscine et tout cela avec l'expertise, unique, de Madame Agnès Verdier-Molinié[1]… un cauchemar.

Et si justement, cette raréfaction de la ressource était une extraordinaire opportunité pour nous réinterroger :
- sur le service public, sur ses contours ;
- sur ce nécessaire et indispensable « appel au peuple » dans la définition, dans la construction, dans la mise en œuvre du service public, dans l'accompagnement de nos projets.
Ce changement nécessite méthode, anticipation et curiosité, sur ce que font les autres : « comment cela se passe ailleurs », car beaucoup partagent le même objectif, la même ambition d'une société plus juste, plus solidaire, plus durable.
Au-delà du soleil, de l'air pur et de l'indispensable convivialité, voilà l'ambition de nos deux journées.

© Gilles Piel

1. Directrice de la fondation Ifrap, auteure de On va dans le mur…, Albin Michel, février 2015.
La fondation Ifrap est un think tank indépendant analysant la performance de l'État, des administrations et des politiques publiques, afin de proposer des réformes concrètes.

Territoires et action publique :

entre complexité et lisibilité pour le citoyen

Jeudi 2 juillet
Matin

Actes

Ensemble construire autrement

Acteur majeur du BTP en France et en Europe, Eiffage Construction intègre l'ensemble des métiers liés à l'aménagement urbain, la promotion immobilière, la construction, la maintenance et les travaux services.

Imaginer, construire, rénover, développer... Nos équipes mobilisent pour vous toutes les expertises : de la planification des chantiers à l'élaboration de leur financement, de l'ingénierie à la direction des travaux, de la protection de l'environnement jusqu'au respect du bien-être de chacun.

EIFFAGE CONSTRUCTION

www.eiffageconstruction.com
11, place de l'Europe - 78140 Vélizy-Villacoublay

I. HABITANT, USAGER, CITOYEN : QUELLE FIGURE MOBILISER DANS LA GESTION DES TERRITOIRES ?

Une intervention dont le ton est libre… destinée à faire réagir les auditeurs.

© Gilles Piel

Thomas Kirszbaum

A. SYNTHÈSE DE L'INTERVENTION

• Un citoyen national…

En France, l'idée d'une citoyenneté ancrée dans le local ne va pas de soi : la citoyenneté s'est construite autour de la figure du citoyen national, représentant la Nation tout entière, et déconnecté d'une identité sociale, ethnique ou territoriale. Née avec la Révolution française, cette conception abstraite et a-territoriale de la citoyenneté a connu des aménagements progressifs, d'abord avec l'élection au suffrage universel direct des conseillers généraux et municipaux, puis à travers les tentatives de l'État gaullien de promouvoir les « forces vives » de la société civile contre les forces de conservation incarnées par le préfet et ses notables. Au cours des années 1960 et 1970, une autre vision de la participation se développe, construite par les citoyens eux-mêmes.

•… Avant d'être ancré dans le local

Au travers des grandes luttes urbaines et par des mouvements spontanés, le citoyen revendique une amélioration de son cadre de vie : émerge une autre vision de la participation marquée par l'idéal d'autogestion et de démocratie directe qui animait les « mouvements urbains » de cette époque. Apparaît alors l'ancrage territorial, dont les pouvoirs publics, et surtout les communes, vont se saisir dans le courant des années 80. Dès lors, la logique s'inverse car c'est par la loi ou à l'instigation des pouvoirs locaux que se développent diverses formules de « démocratie participative ». C'est l'apparition d'une offre de participation protéiforme qui s'adresse plus aux habitants qu'aux citoyens, dont ceux-ci ont du mal à se saisir.

• L'échec relatif de la participation citoyenne orchestrée au niveau local

Il peut s'expliquer par le fait que la participation est désormais orchestrée par l'institution (communale, intercommunale…), par opposition à la période précédente où les mouvements sont spontanés. Dès lors, la démocratie participative serait domestiquée par des élus locaux qui l'utilisent comme une ressource de légitimation[2]. On peut alors observer que les citoyens se sont peu saisis de cette offre, pour des raisons d'ordre structurel : la grande majorité d'entre eux ne souhaite pas s'impliquer dans les affaires publiques en dehors des élections ; et parce que cette offre, qui émane du pouvoir local, revêt un caractère suspect.

Dès lors, pourquoi les pouvoirs locaux continuent-ils de proposer des formes de participation dont leurs concitoyens ne veulent pas ?
Le développement de la démocratie participative n'est-il pas lié à la crise profonde que connaît la démocratie représentative traditionnelle ?

• Une conception spécifique de la participation construite autour de trois figures essentielles et distinctes

Les dispositifs de participation proposés s'appuient généralement sur trois catégories de public : **l'habitant**, **l'usager**, **le citoyen**. Or, si ces trois catégories sont chacune porteuses d'une conception spécifique de la participation, elles sont également restrictives car elles reflètent l'importance laissée aux participants par les élus locaux, toujours à l'origine des dispositifs proposés[3].

- l'habitant : en référence aux dispositifs développés dans le cadre de la politique de la ville, il enracine la participation dans le local, voire dans le micro-local (le quartier). Par conséquent, il est permis de penser que la portée de ces dispositifs est limitée, d'autant que l'espace de participation choisi est totalement déconnecté de l'espace de la décision[4] (intercommunalité, voire métropole !).

- l'usager : qui est-il ? un habitant ? un citoyen ? les deux ? Peut-on aussi oser le mot client, voire consommateur ? On a recours à cette figure

2. Blatrix, C. (2009), « La démocratie participative en représentation », Sociétés contemporaines, n°74.
3. Blondiaux, L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.), Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, La Découverte.
4. Bacqué, M.-H., Rey, H. (dir.), Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, La Découverte.

parce qu'il possède une compétence liée à l'usage de l'espace public et du service public. C'est une manière, pour les élus et les collectivités, de reconnaître cette compétence, qui côtoie celle des professionnels (maîtres d'œuvre, ingénieurs, architectes…). C'est aussi le reflet d'un tournant libéral dans la conception traditionnelle du service public à la française : les usagers sont érigés en consommateurs exigeants, dont la satisfaction, quantifiée par moult indicateurs quantitatifs, alimente une nouvelle régulation par la performance[5].

- Le citoyen : Pour conférer une dimension réellement démocratique à la participation, c'est lui qu'il convient de mobiliser. Une figure plus exigeante, qui entre en compétition directe avec l'élu et le technicien. Contrairement à ce qui est attendu de l'habitant ou de l'usager, quand on mobilise le citoyen, on fait appel à ses compétences démocratiques. On va donc chercher à aller plus loin que son seul point de vue sur son quotidien, mais lui demander comment il définit l'intérêt général, comment il évalue l'action publique.

FOCUS sur… l'usager

Lorsque l'on interroge l'usager, l'objectif pour l'élu et le technicien sera de sortir d'une logique de l'offre, pour passer à une logique du besoin. En d'autres termes, on introduit ici la notion d'efficacité dans l'exercice de la démocratie puisque l'usager est sollicité pour délivrer une expertise d'usage (il connaît ses besoins), donner un avis pour améliorer l'efficacité de la délivrance du service public en question.

La limite : dans cette acception stricte, l'usager n'est-il pas sollicité… que pour « raconter sa vie » ? On attend en effet de lui qu'il relate son vécu, son quotidien. Il s'agit donc d'une approche dépolitisée, dans laquelle la coproduction est souvent limitée car il n'est pas réellement intégré à la prise de décision.

• Dès lors, comment démocratiser réellement la prise de décision ?

Il faudrait d'abord accepter une forme de relation égalitaire entre les citoyens-usagers et leurs élus, ce que ne permet pas le système actuel. En outre, il conviendrait de s'appuyer sur les agents territoriaux qui sont au contact de l'usager et qui le connaissent bien. Or, cette culture du bottom up, qui fait de l'agent de terrain un acteur légitime de l'organisation et de l'amélioration du service public, est peu ancrée en France.

Dans le schéma actuel, la finalité est moins d'**approfondir la démocratie** que d'**optimiser la gestion** dans une logique managériale de modernisation du service public :

• La place de l'intercommunalité : s'appuyer sur la démocratie délibérative

Dans le contexte législatif actuel, l'intercommunalité est le parent pauvre de la participation réglementaire : beaucoup de textes ne concernent que les communes, et le développement de la participation à l'échelle de l'intercommunalité reste faible. Une solution peut résider dans le développement de la démocratie délibérative, qui met l'accent non pas sur le caractère décisionnaire de l'instance participative, mais sur la qualité des débats, le caractère ouvert et non contraint permettant à chacun (usager, administration, technicien) de s'exprimer librement. Si la décision reste aux élus, c'est-à-dire à l'instance représentative élue, celle-ci peut s'engager à respecter l'avis du collectif. Des marges de manœuvres concrètes peuvent également être laissées à ces instances (par exemple décider de l'imputation d'une partie du budget d'investissement).

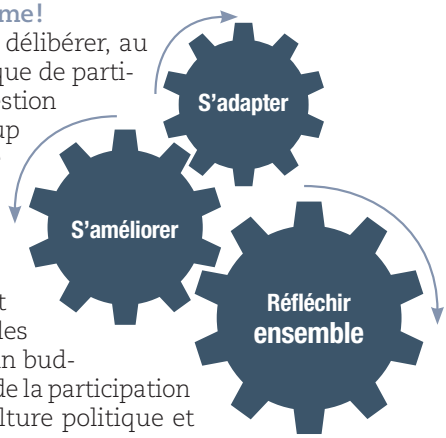
FOCUS sur… les conseils de développement

Au niveau supracommunal, ils sont l'un des principaux outils de la démocratie participative. Ils se veulent des lieux de débat et de controverse, pour aller au-delà du rapport exclusif élus-techniciens.
Limite : Le citoyen « ordinaire » n'est souvent pas présent dans ce type d'instance, certains y voyant une forme de cooptation du politique [6].

6. Jouve, B., (2005), « La démocratie en métropole : gouvernance, participation et démocratie », Revue française de science politique, vol. 55, n° 2.

• En conclusion… Changer de paradigme!

Reste la question cruciale : est-ce que délibérer, au sens de prendre part à un débat, implique de participer directement à la décision ? La question fait débat parmi les chercheurs. Beaucoup de tenants de la démocratie délibérative admettent que la prise de décision politique peut rester le monopole des élus [7]. D'autres privilégient une participation plus directe à la décision, soit que l'élu s'engage à respecter le résultat de la délibération collective, soit que des citoyens se voient confier la gestion d'un budget ou d'un projet. Cette dernière vision de la participation est assurément en rupture avec la culture politique et institutionnelle dominante en France.



B. RÉACTIONS

L'intervention suscite d'abord des questionnements. Les interventions dans la salle sont nombreuses, preuve que le discours et l'analyse ont piqué la curiosité des participants.
C'est d'abord la notion de **contre-pouvoir**, apparue à plusieurs reprises au cours de l'intervention, qui interroge : n'est-elle pas contradictoire lorsque l'on aborde la question de la participation citoyenne ? Peut-on en effet considérer que le citoyen, l'usager, se positionnent en tant que **contre-pouvoir face à des représentants qu'il a lui-même désignés ?**

A contrario, Thomas Kirszbaum propose une vision positive, considérant le contre-pouvoir comme inhérent à la pratique démocratique : **qu'est-ce que la démocratie si ce n'est la possibilité de mettre en scène la conflictualité des relations publiques en donnant aux citoyens un pouvoir d'interpellation réel ?** Ainsi, on peut se demander si la participation telle qu'elle existe aujourd'hui est vraiment démocratique. D'où la réflexion collective à mener, notamment cet après-midi en ateliers, autour des moyens à la disposition des élus et des DG pour relancer une participation citoyenne saine.

7. Bacqué, M.-H. et al. (dir.), op. cit.

Ensuite, c'est sur les trois figures essentielles en matière de participation citoyenne (le citoyen, l'usager, l'habitant) que les participants souhaitent revenir :

- Tout d'abord, s'agissant du **militant associatif ou syndical**, il apparaît réducteur de ne le considérer que comme le défenseur d'un point de vue minoritaire, insuffisamment représentatif et ainsi disqualifié par le fonctionnement de la démocratie actuelle. En effet, les mouvements de protestations militants qui ont bousculé les pouvoirs publics ces dernières années ne manquent pas : Bonnets rouges, Notre-Dame-des-Landes… et attestent que le militant est avant tout **une personne engagée** sans être nécessairement idéologue, à qui il faut proposer une forme de participation satisfaisante car il se désintéresse souvent du vote démocratique.
- Il convient également de souligner que la distinction entre l'habitant et le citoyen-usager est essentielle, dans la mesure où l'habitant paye des impôts locaux, ce qui n'est pas forcément le cas du citoyen en tant que tel. Toutefois, si le fait de payer l'impôt donne le droit de contrôler l'action publique (articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) la question se pose de savoir si la sanction électorale est suffisante[8].

© Gilles Piel

8. Art. 14 : Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.
Art. 15. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Enfin, deux observations pratiques interrogent sur la faisabilité de la participation citoyenne et sont de nature à nourrir la suite des débats de ces Universités d'été :
- Un constat, tout d'abord : quel que soit le service que l'on essaye de mettre en place, l'usager nous renvoie à la tentative de manipulation ! Dès lors, **comment faire ? Comment redonner confiance dans les instances de participation ?**
- Concernant l'initiative citoyenne, si le recours à la pétition se développe, notamment grâce à l'outil internet, force est de constater que les pouvoirs publics ont du mal à s'en saisir, tant au niveau national qu'au niveau local, où ces interpellations dépassent souvent le territoire.
Ainsi, la question de la composition des instances de participation est posée, comme étant une clé de résolution possible.

Pétitions : forums, espaces d'interpellation, tweets… Autant de nouvelles formes de contre-pouvoir, à la fois désintégrateurs de la légitimité démocratique… et correcteurs des biais de la démocratie représentative.

C. POUR ALLER PLUS LOIN

• Une expérience européenne : le Dresdner Debatte

La ville allemande propose depuis 2010 un dispositif permettant aux citoyens de discuter des enjeux d'aménagement de la ville, via un forum en ligne et l'infobox, un lieu d'échange direct avec les techniciens, installé en centre-ville. Fruit du volontarisme politique et non de la réglementation, il a pour but d'instaurer un dialogue entre les politiques, les aménageurs et la population sans forcément aboutir à une décision. Depuis sa création, le Desdner Debatte a fonctionné quatre fois, mais son efficacité semble aujourd'hui s'essouffler.
Source : Article in M3 hiver 2014-2015, n° 8, « Dresde : un débat qui s'essouffle ? », magazine Grand Lyon prospective, www.millenaire3.com.

• Bibliographie indicative

➔ Dominique Rousseau, « Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation », éditions du Seuil, avril 2015.
Professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature et codirecteur de l'École de droit de la Sorbonne depuis 2013, D. Rousseau formule dans ce nouvel ouvrage des suggestions fortes et hardies pour sortir de la crise de l'État-Nation.

D. Rousseau développe notamment le concept de démocratie continue, par lequel il estime que l'exercice quotidien de la démocratie ne peut se limiter aux échéances électorales : il est de la responsabilité des élus de revenir de manière régulière vers leurs électeurs.
➔ Alain Faure, Olivier Glassey et Jean-Philippe Leresche, Démocratie participative et démocratie différentielle, article in Métropoles [En ligne : metropoles.revues.org], 7 | 2010, mis en ligne le 9 juillet 2010.

© Gilles Piel

Territoires et action publique :

entre complexité et lisibilité pour le citoyen

Jeudi 2 juillet
Après-midi

Actes

ciril plus

L'Entreprise étendue

ciril

EDITEUR DE SOLUTIONS

- . Gestion Financière
- . Ressources Humaines
- . Services à la Population
- . Enfance et Education
- . Services Techniques
- . e-administration

Business Geografic

Solutions SIG et ingénierie de projets associés
en France et à l'international

SynAApS

Datacenter technologies

Hébergement, SAAS, PAAS
de vos applications

Siège Social : 49, avenue Albert Einstein - BP 12074
69603 Villeurbanne Cedex - **Tél:** + 33 (0)4 72 69 16 80

Internet : ciril@ciril.net - www.ciril.net
www.business-geografic.com - www.synaaps.com

II. TABLE RONDE RECONFIGURER LES SERVICES PUBLICS LOCAUX. QUELLES INNOVATIONS POSSIBLES POUR LES TERRITOIRES ?

Les participants :

Didier Locatelli, Directeur général, Agence New deal.

Jean-Christophe Delalande, Directeur commerce valorisation innovation chez Veolia

Stéphane Vincent, délégué général de la 27e Région : un « laboratoire de transformation publique » travaillant avec les administrations pour concevoir des politiques publiques différentes. Via des programmes de « recherche-action », il teste des méthodes et des compétences issues du design et de la conception créative, des sciences sociales (ethnographie, sociologie de terrain, observation participante) ou encore des pratiques amateurs (do-it-yourself, éducation populaire). L'expérience vécue par les utilisateurs, agents et citoyens devient ainsi le point de départ pour imaginer l'administration et les politiques publiques de demain. (www.la27eregion.fr).

Ludovic Noël, Directeur général de la Cité du design de Saint-Étienne : établissement public de coopération culturelle (EPCC), qui regroupe depuis janvier 2010 la Cité du design et l'École supérieure d'art et design de Saint-Étienne. Porté par la ville de Saint-Étienne, Saint-Étienne Métropole, la Région Rhône-Alpes et l'État, il est une plateforme d'enseignement supérieur, de recherche, de développement économique et de valorisation autour du design et de l'art.

A. SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS

L'objet de la table ronde est de s'interroger sur la manière de concevoir les services publics locaux : **quelles innovations adopter pour renouveler le service public, de manière à ce qu'il réponde mieux aux besoins des habitants, usagers et citoyens ?**

On constate aujourd'hui **deux changements essentiels** lorsque l'on interroge les citoyens à propos du service public local : l'importance de la proximité et la nécessaire satisfaction du besoin.

*L'accessibilité au cœur de la problématique, plus que la **proximité**.*

La notion de proximité, tout d'abord, ne se limite pas à une conception géographique et physique. En effet, le développement des mobilités, le changement de temporalité entraînent un **changement de rapport au territoire** : on distingue désormais le territoire dans lequel on dort du territoire dans lequel on vit. Aussi, ce qui est proche est ce qui est **accessible** à un moment donné, lorsque le besoin émerge. Il faut donc sortir de la conception commune = proximité pour concevoir des services publics sur un **territoire plus large**, à l'échelle de l'intercommunalité.

Rôle central de l'interco pour repenser la cartographie des services

Nous vivons par ailleurs dans une **société de consommation**, dans laquelle le bénéficiaire doit de plus en plus être pensé comme un consommateur, même lorsqu'il s'agit d'analyser le service public.

Face à ces constats, les intervenants proposent chacun des méthodes innovantes destinées à améliorer la production du service public.

➔ **La 27e Région** se présente comme un groupe de « fonctionnaires frustrés », de chercheurs et d'élus dont l'objectif est de réinterroger la fabrique des politiques régionales : **comment** ça marche et **qu'est-ce qu'elles produisent vraiment ? Quel usage** en est fait par le citoyen/l'utilisateur/le destinataire ?
Le point de départ de l'analyse est donc l'usage du service. La méthode employée pour cela consiste à opérer une immersion de longue durée (au moins 3 semaines) avec des designers sur le terrain sous la forme de « résidences », menées partout en France. Stéphane Vincent nous en livre quelques conclusions :
- prégnance de la logique consumériste ;
- dialogue difficile voire impossible avec les élus, en raison de l'autorité qu'ils représentent. Or, la plupart d'entre eux sont conscients de cela, et souhaiteraient se rendre « de nouveau » accessibles à leurs citoyens ;
- un certain manque de curiosité et d'empathie de la part d'élus qui, dans certains cas, ne s'intéressent pas vraiment à l'amélioration de leurs politiques publiques ;

- des écarts certains entre les déclarations et les pratiques : les promesses non tenues qui sont extrêmement mal vécues par des citoyens qui sont déçus de leurs représentants, et estiment alors que la concertation n'aboutit à rien.

➔ Une solution possible : travailler sur le **design des politiques publiques**. C'est ce que propose désormais la **Cité du design**. En effet, l'objectif de l'école est d'accompagner des entreprises sur l'innovation des usages en complément de l'innovation technologique. L'idée est de **remettre l'utilisateur au cœur du produit**, en intégrant l'usage futur de l'objet en amont de sa création. La Cité se propose aujourd'hui d'accompagner les pouvoirs publics pour appliquer cette méthode aux collectivités.

• Intervention de Veolia

Dans la gestion des déchets, Jean-Christophe Delalande fait remarquer que l'objectif est de mettre en œuvre un nouveau modèle. Or, les outils traditionnels du Code des marchés publics ainsi que les règles de financements sont totalement inadaptés, et déconnectés des usages. A contrario, les nouveaux outils proposés par le Code des marchés publics (dialogue compétitif, contrats de recherche et développement, contrats de conception/réalisation/maintenance…) sont peu utilisés, alors qu'ils sont moins cloisonnés que les outils traditionnels, ce qui pose la question de l'évolution nécessaire de la pratique, des élus comme des dirigeants.

B. RÉACTIONS

© Gilles Piel

La table ronde invite les auditeurs à s'interroger sur les pratiques existantes dans les services publics, avec par exemple le témoignage de La Poste qui s'oriente de manière systématique vers des bouquets de services destinés à répondre à la demande d'accessibilité et de proximité des usagers (exemple des maisons de service public).

Par ailleurs, est soulignée la **place de l'intercommunalité** qui, en raison de sa spécificité, se doit d'être au cœur de l'innovation territoriale. Les intercommunalités sont vues en

effet comme des collectivités d'avenir, positionnées à un échelon territorial large leur permettant d'aborder de manière globale l'offre de services.

Toutefois, la question se pose de l'adhésion des communes membres et des élus : **Ludovic Noël**, de la Cité du design, compare les collectivités aux taxis, les Uber représentant l'avenir ! Il s'explique : il s'agit réellement de proposer un nouveau logiciel, c'est-à-dire une nouvelle méthodologie pour concevoir la politique publique. Pour cela, il faut changer de paradigme avec une clé essentielle : **se donner la possibilité de se tromper !** C'est à cela qu'invite, timidement, le législateur avec la pratique de l'expérimentation des politiques publiques, encore trop peu utilisée par les collectivités en raison des contraintes réglementaires. Pourtant, c'est l'apport essentiel du design : ne plus hésiter à passer par les étapes du **maquettage, du prototypage et de l'expérimentation**. Cela se traduit par exemple par la mise à jour du service public à la manière de nos applications de smartphones, ou encore en replaçant **l'agent** au cœur du dispositif en adoptant la logique de bottom up : les agents de terrains, au contact de l'usager et du territoire, sont porteurs de connaissances qu'il convient d'optimiser.

On nous encourage ainsi à **passer d'une culture de l'excellence à une culture de l'ingéniosité :** utiliser le faire, l'utilisation, l'usage, pour penser la conception, **l'ergonomie des politiques publiques** en s'associant à des designers, des sociologues… En bref, assumer le fait que la puissance publique, incarnée par l'État et les collectivités locales, ne dispose pas de la connaissance a priori en vertu du fait qu'elle est issue du peuple, mais doit sans arrêt se tourner vers lui et le territoire pour concevoir le service et l'adapter aux besoins. C'est donc le cycle de production d'une politique publique qu'il faut revoir. Toutefois, **les élus y sont-ils prêts ?** Cela semble en effet ébranler les fondements d'une certaine vision de la démocratie représentative, dans laquelle l'élu dispose d'une légitimité sans faille qu'il ne remet en jeu quasiment qu'à l'occasion des élections.

• Pour conclure :

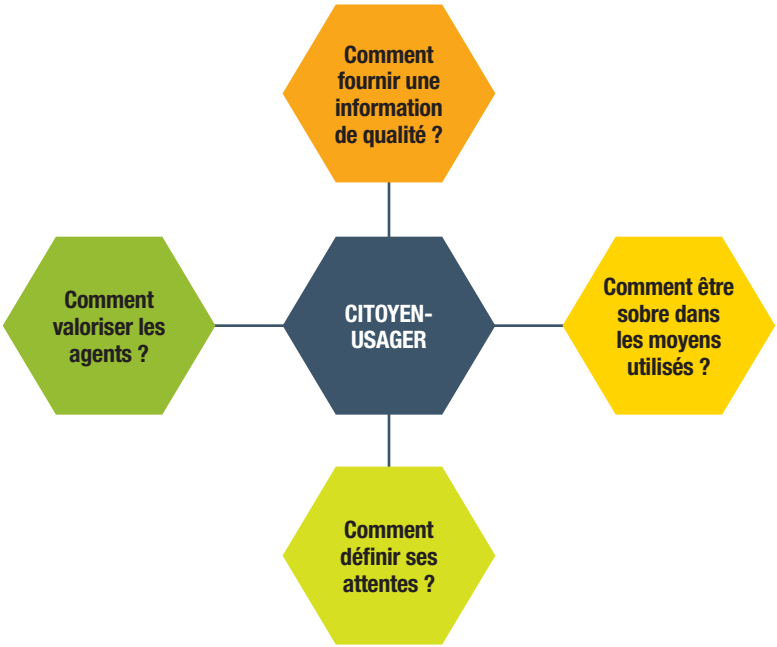
L'enjeu de la réflexion est la suivante : dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource, on ne peut se contenter de « serrer les vis », alors que le besoin de service public n'a jamais été aussi fort au vu de la précarité ambiante. L'innovation et l'expérimentation invitent à s'interroger sur ses pratiques, et à l'ingéniosité pour proposer des réponses possibles.
Ré-enchantons l'action publique : c'est ce à quoi travailleront les ateliers de cet après-midi !

III. ÉMULATION EN ATELIERS : COMMENT CONNAÎTRE LES BESOINS ET MESURER LE DEGRÉ DE SATISFACTION DES CITOYENS ?

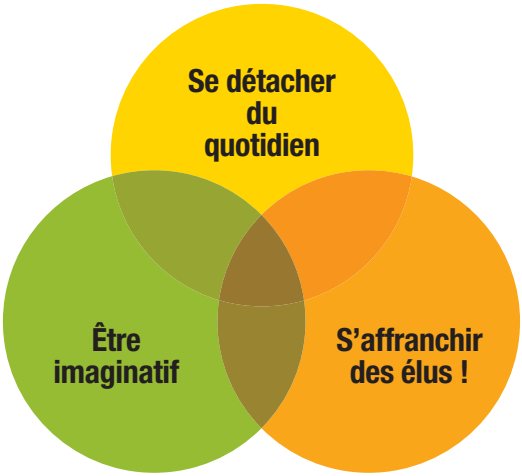
Après la controverse de la dernière université d'été, cette année, c'est l'émulation qui est à l'honneur.

Hugues Périnel, consultant et président de l'association Nuances, s'exprime sur le concept : l'émulation s'oppose à la compétition entre collectivités, entre managers. Dans une compétition, il y a un gagnant, il y a un perdant. Par peur de perdre, on n'ose plus, on ne s'offre plus la possibilité de se tromper. L'émulation, au contraire, est tournée vers l'ouverture, l'humilité, l'intelligence de tous. Pierre Soulages disait : « la réflexion vient après, c'est ce que je fais qui m'apprend ce que je cherche ».

Les participants sont répartis en deux groupes, qui devront réfléchir autour de quatre questions.



UNE SEULE CONSIGNE : LIBERER LA PAROLE !



© Gilles Piel

QUESTION 1

La qualité de la relation avec le citoyen dépend de la qualité de son information et de la confiance qu'il a dans cette information. Comment informer le citoyen autrement? Quel rôle pédagogique des équipes dirigeantes?

Valoriser les agents de proximité !

*L'**accessibilité** au cœur de la problématique, plus que la **proximité**.*

Faire remonter l'info

Être connecté à l'usager grâce aux réseaux sociaux, aux mails et aux SMS

Conserver un contact physique

Apporter une réponse aux usagers qui se créent leur propre service public grâce au numérique

Absence d'envie à l'action publique

Créer des plateformes où tous les services sont disponibles

Déjà 600 000 élus-citoyens

Recourir à l'expertise des agents de terrain

Incapacité à évaluer le service public

A. SYNTHÈSE

Retour d'expérience

L'ensemble des directeurs généraux partage le même constat : **l'information circule désormais grâce aux réseaux sociaux** (Facebook, Twitter…) et ne pas y participer, c'est risquer de ne pas être audible. Il faut donc se saisir de la question : ***Bordeaux par exemple, a choisi d'être la plus connectée possible aux usagers en les informant par mail et par SMS sur les événements de la ville, en leur proposant des plateformes de covoiturage…*** L'information reste cependant descendante et orientée vers le service public, alors que le numérique est un outil formidable pour permettre l'expression des citoyens. Cette participation à la prise de décision provoque encore parfois des réticences chez les DG eux-mêmes, comme à Troyes où le projet de réseau « Entre Troyens », porté par le cabinet, n'a pas pu voir le jour pour des raisons de sécurité. Cet exemple illustre néanmoins **la volonté des DG de réguler la communication à destination des citoyens-usagers**.

Retour d'expérience

Outre un moyen de communication, **le numérique** constitue également un outil pour améliorer le service public rendu. En effet, l'usager recherche la **simplicité** : il attend donc de la collectivité qu'elle mette à sa disposition l'ensemble des services publics en un point d'accès unique, ce que permettent les plateformes numérisées ou les cartes de type Pass Navigo. Une telle carte est capable de regrouper un bouquet de services : accès aux transports, mais aussi moyen de paiement, consommation de prestations sportives et culturelles… Le numérique constitue enfin un moyen de confier l'évaluation du service public à l'usager. Une collectivité a expérimenté ***une cartographie téléchargeable sur portable pour les bénéficiaires du RSA, qui leur permet de repérer près de chez eux des services utiles : épicerie sociale, friperie… Dans ce cas, la communication a été pensée en partant des besoins du public cible. L'outil doit être dédié, ergonomique et simple d'accès***.

Certains usagers-citoyens échappent aux collectivités. Par exemple, pour trouver une solution à la pénurie de crèches, les parents n'hésitent pas à monter une plateforme numérique où les annonces s'échangent afin de partager une garde à domicile. Quelle est la position des collectivités locales face à ces usagers ? Faut-il à tout prix leur proposer un service public, puisqu'ils semblent ne pas en avoir besoin ? Plus largement, puisque la France dispose d'un réseau associatif dense, **doit-on vraiment donner envie aux gens de se réapproprier la chose publique ?** En poussant la provocation, pourquoi demander l'avis des citoyens puisque

nous avons déjà 600 000 élus, soit 1 pour 100 habitants ! Si eux ne savent pas ce qu'attendent les citoyens… **Pour rendre la parole aux habitants, il faudrait donc diminuer le nombre d'élus !**

Pour conclure, les DG remarquent que les changements de comportement provoqués par le numérique n'empêchent pas les citoyens-usagers d'apprécier **le contact direct** avec la collectivité : il n'est donc pas question de remplacer complètement les outils institutionnels comme le magazine ou les agents d'accueil par le numérique mais bien de proposer les deux approches. Les collectivités disposent en effet d'une expertise grâce aux agents qui sont sur le terrain, qui peuvent faire remonter directement les expressions des usagers. Pour profiter de cette compétence, pourquoi ne pas imaginer des jardiniers connectés à des tablettes reliées directement au DG ? ***Nantes Métropole a mené une expérience dans ce sens en partant du constat que les agents de propreté étaient les premiers à rencontrer les usagers et à être sollicités sur les quartiers de la ville. Ils ont donc été formés pour répondre aux questions des usagers, ce qui a permis à la fois d'améliorer l'information des habitants et de revaloriser leurs métiers.***

Retour d'expérience

B. RÉACTIONS

La question de « comment donner une information de qualité au citoyen-usager » est traitée à l'aune d'une **tension** entre appropriation des réseaux sociaux par la collectivité territoriale et maintien d'un accueil physique de proximité. Les réponses apportées ont été finalement assez théoriques. Peu de propositions concrètes ont été formulées, les collectivités présentes n'ayant que peu de retour d'expérience à partager en la matière. Par exemple, des outils de communication simples comme le site internet de la collectivité n'ont pas été évoqués. Or, de

© Gilles Piel

nombreux sites internet sont désormais structurés par type d'usager : parent/touriste/entrepreneur… Il aurait sans doute été enrichissant d'identifier au préalable des collectivités précurseurs qui auraient pu faire part de leur expérience et susciter le débat.

Pour autant, quelques propositions concrètes ont émergé :
- traiter la question des **entreprises**, qui sont très demandeuses d'informations en créant un compte Twitter qui leur serait dédié, avec des informations basiques mais utiles ! (balayage mécanique, entretien des espaces verts, limitation de la circulation…) ;
- le citoyen, l'usager, le bénéficiaire : pourquoi ne pas proposer un interlocuteur unique en proposant une source d'information commune, par exemple **un journal intercommunal** ou **un portail citoyen** à l'échelle du territoire, pour remplacer les multiples sites internet des communes, de l'EPCI et de tous les satellites ;
- supprimer tous les supports récurrents et traditionnels, et faire du « **one shot** » tous supports, adapté à la cible et au message que l'on souhaite faire passer.

Les DG semblent confrontés à **un paradoxe** : ils craignent d'être dépassés par le numérique, ne savent pas pour autant comment utiliser les réseaux sociaux à bon escient, mais souhaitent à tout prix maîtriser la communication auprès des usagers. Le recours à l'expertise de la direction de la communication externe constitue donc un enjeu fort pour le succès de la mutation des moyens de communication avec l'usager.

Par ailleurs, la question des **moyens** et des **compétences disponibles** est soulevée : si les DG pouvaient faire du marketing [9]… ils le feraient ! Mais cela suppose des moyens financiers et humains et, bien sûr, l'adhésion du politique.

Le débat s'est également focalisé sur **une question de fond** : celle du périmètre et des acteurs du service public. Jusqu'à quel point est-ce à la collectivité de répondre aux besoins des usagers ? Est-il nécessaire d'avoir autant d'élus ? Ressentir le besoin de reposer une question si fondamentale révèle la difficulté que peuvent avoir les DG dans leur

9. Le marketing est une méthodologie concurrentielle de gestion de la compétitivité des marques d'une entreprise ou d'une organisation ; et, simultanément, de l'établissement d'une relation interactive de fidélisation à long terme, si possible à vie, par la cocréation de services pour ses clients et ses partenaires.

positionnement face au politique pour conduire l'action publique. La question des élus reflète également l'impact des différentes réformes territoriales en cours : en tant que représentants des intercommunalités, les DG envisagent la réduction du nombre de communes. Ce malaise est également perceptible sur la question de l'évaluation du service, sur laquelle les DG déclarent manquer des moyens nécessaires. Ces deux questions, restées sans réponse, pourront sans doute être à l'ordre du jour d'une prochaine réflexion collective.

C. POUR ALLER PLUS LOIN

Collectivités territoriales et réseaux sociaux : étude annuelle 2013
http://www.edgar-quinet.fr/barometre-collectivites-territoriales-reseaux-sociaux/etude-annuelle-2013/

QUESTION 2

Comment observer le territoire et analyser les besoins ?

Développer de nouvelles compétences de concertation publique… Sans tomber dans une vision consumériste du service public !

© Gilles Piel

A. SYNTHÈSE

Les DG commencent par **définir les termes**, à savoir ne pas confondre information et opinion, demande et besoin :

- **l'information est de nature objective :** dans le rapport des collectivités locales avec les usagers citoyens, il s'agit d'une communication descendante permettant à l'usager citoyen de bénéficier au mieux du service public et de participer à la vie de la collectivité ;
- **l'opinion est au contraire subjective** car il s'agit de l'expression du citoyen-usager, qui fait remonter ses positions auprès des élus et des services ;
- les DG distinguent ensuite **la demande**, qui est l'expression immédiate d'une revendication, **du besoin**, perçu comme plus structurel. Les réponses apportées par la collectivité doivent être différentes car celle-ci doit être en capacité de prendre du recul par rapport à l'immédiateté des demandes.

La question ainsi posée « comment être sûrs qu'on répond aux besoins ? » présente en effet **un risque de basculer dans une vision consumériste du service public**, dans laquelle la collectivité doit satisfaire l'ensemble des besoins des citoyens-usagers, sans tri ni priorité. Le Royaume-Uni est cité ici en contre-pied de cette vision. Lorsqu'un service public n'y est plus assuré, un individu ou une communauté prend alors le relais pour le rendre. Dans cette conception, le service public perd son caractère universel.

Pour répondre à la question, les DG mettent en avant **l'indispensable dialogue entre élus et citoyens**. La réforme territoriale accapare les dirigeants territoriaux au détriment de l'organisation de débats publics. De plus, il faut bien reconnaître que tous les territoires n'ont pas la même envie de faire participer l'usager-citoyen. Les conditions préalables à cette participation résident dans l'attention portée par les collectivités à des démarches comme celle du design de service, mais aussi dans la prise de risque. Les collectivités ont besoin de nouvelles compétences pour réus-

Retour d'expérience

sir à mettre en œuvre la participation de l'usager-citoyen, comme celles d'un ingénieur de la concertation publique. ***Saint-Nazaire relate alors une expérience concluante : celle de l'immersion de collaborateurs des fonctions supports d'une société publique locale de transports sur le terrain, pendant quinze jours, qui a eu pour mission d'expliquer aux usagers les changements de l'offre de transports et de faire remonter leurs revendications***.

Le rôle du DG est également posé comme facilitateur de cette relation élu/citoyen. On en revient à la question du marketing : la mission du DG n'est-elle pas de connaître les besoins de la population afin de conseiller au mieux ses élus ? À l'échelle de l'intercommunalité, cela renvoie à travailler sur les compétences afin de construire un projet politique cohérent et adapté. **Le marketing territorial dans l'ADN du DG ?**

B. RÉACTIONS

Les DG ont ressenti le besoin de replacer cette question très pratique dans un questionnement plus théorique : qu'est-ce qu'un besoin, est-ce à la collectivité ou à l'usager de le définir, est-ce que la collectivité doit répondre à l'ensemble des besoins, etc. ? Ici encore, la question de **la légitimité** transparaît en filigrane.

On remarque que seule la question de la participation de l'usager a été abordée. Pourtant, avant même d'organiser sa participation, la collectivité peut mettre en place des outils pour **observer les besoins** sur son territoire : les CCAS et CIAS par exemple ont l'obligation de mettre en place un observatoire social, auquel les intercommunalités pourraient recourir. De plus, la question de la participation de l'usager-citoyen à la définition des besoins n'est abordée que dans sa relation avec les élus. Mais il existe d'autres moyens de faire participer l'usager : enquête de satisfaction, commission consultative des services publics locaux, comité d'usagers, médiation…

C. POUR ALLER PLUS LOIN

L'exemple britannique :
http://www.institut-entreprise.fr/sites/default/files/publication/docs/publication_extrait/royaume-uni_lautre_modele_web.pdf

En s'appuyant sur les compétences existantes : élus, habitants, bénévoles… et en développant l'évaluation

QUESTION 3

Comment intégrer dans cette démarche la nécessaire sobriété de nos outils et de nos méthodes ?

A. SYNTHÈSE

La première réponse des DG à la problématique de la sobriété des moyens est de **recourir aux compétences existant sur le territoire** : celles des **bénévoles**, celles des **élus**, celles des **habitants**. L'exemple du bénévolat dans les bibliothèques est cité : souvent, les bénévoles craignent la professionnalisation du service car ils ne peuvent plus alors se rendre utiles. Pour être sobre dans les moyens utilisés, une première solution consiste

Retour d'expérience

donc à élargir autant que faire se peut le recours aux bénévoles. ***La communauté de communes de la Vallée de l'Orne fait une autre proposition : faire rendre le service public par les élus ! Cette collectivité l'a expérimenté, d'abord faute de moyens, à l'occasion de l'animation d'un forum de l'emploi, puis, devant le succès de cette initiative, songe à élargir la participation des élus à d'autres services publics***. Enfin, certaines intercommunalités proposent de s'appuyer sur la **motivation des nouveaux habitants**. Ces derniers pourraient par exemple remplir un contrat de service civique à leur arrivée, ce qui leur permettrait de connaître le territoire tout en rendant service à la collectivité.

Le citoyen-usager n'est en effet pas forcément source d'inflation du service public : il est souvent beaucoup plus raisonnable que ne le pensent les élus. Par exemple, certains usagers ont fait remonter qu'il n'était pas nécessaire de collecter les ordures ménagères tous les deux jours mais qu'une fois par semaine était suffisante. **L'enjeu est donc de supprimer les pratiques coûteuses et de ne conserver que ce dont l'usager a réellement besoin**. La collectivité a ensuite tout intérêt à valoriser les actions économes en moyens, car cela améliorera son image.

Parfois, ce sont les élus eux-mêmes qui manquent de sobriété : dans le cadre des projets de territoires, certains équipements ont vu le jour sans que la population n'en ait exprimé le besoin. Aussi, pour pousser la provocation, certains DG proposent de **supprimer les élus pour être plus économes…** La communauté de communes de Lisieux évoque le tirage au sort des citoyens pour remplir leurs missions. De façon moins extrême, d'autres DG mettent en avant la **progressivité des aménagements**.

© Gilles Piel

La question de la sobriété des moyens en soulève d'autres : comment doit être réparti le coût du service entre usager et contribuable ? Comment évaluer le rapport qualité/prix du service public ? Les grilles tarifaires des services publics ne sont que trop rarement revues, ce qui signifie que **le poids financier pèse d'avantage sur le contribuable que sur l'utilisateur du service en question**. Par ailleurs, la qualité du service doit faire l'objet d'une **évaluation régulière pour vérifier la bonne efficience de moyens utilisés**. Cette évaluation peut avoir lieu en interne, grâce aux compétences des services Évaluation des politiques publiques et Contrôle de gestion. ***Une communauté fait alors part de son expérience en tant qu'animatrice du réseau évaluatif, qui a pour objectif de partager les bonnes pratiques en matière d'évaluation avec l'ensemble des collectivités locales***. L'ambition est toujours la même : passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Mais l'évaluation peut également provenir de l'usager-citoyen : l'enjeu est d'**organiser le débat**.

Retour d'expérience

Un DG relate son expérience en matière de concertation : lors du deuxième projet de territoire, la collectivité a recouru aux services d'un cabinet pour animer la concertation. Or, celle-ci a été une pleine réussite : les élus n'ont même pas eu le temps de prendre la parole car les usagers s'exprimaient.

Le Québec est également cité en exemple pour ses compétences en matière de concertation. Mais cet exemple illustre aussi ce que craignent les élus : ne pas parvenir à **manager la participation du citoyen**.

Les DG ont souhaité conclure sur la question de la sobriété des moyens en rappelant que celle-ci ne doit pas être une finalité en soi : le service public doit conserver une part de poésie et d'utopie… **Et c'est justement par l'innovation qu'il peut continuer de faire rêver**.

B. RÉACTIONS

Sur cette question, les réponses ont été particulièrement pratiques et innovantes, ce qui montre à quel point la sobriété des moyens concerne l'ensemble des collectivités. Cela prouve aussi que la contrainte financière peut avoir un effet positif : celui de pousser les collectivités à valoriser les compétences existantes, à faire confiance à l'usager-citoyen pour évaluer ses besoins, à innover. Pour reprendre la formule du président lors de l'ouverture de ces universités : transformer la rupture en opportunité, car c'est ce qu'attendent de nous, cadres territoriaux, les élus et les citoyens.

C. POUR ALLER PLUS LOIN

Organiser la participation citoyenne à l'heure d'internet : **l'exemple de la Basse Normandie :** http://www.idem-normandie.fr/index.php/pratique-citoyenne-a-l-heure-d-internet

Sur l'évaluation dans les collectivités locales : http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?mode=actualite&id_actualite=482&PHPSESSID=37a763fe1f67ff04f341aff6dda24167

QUESTION 4

Un management basé sur l'humilité et le dialogue

Comment gérer la remise en cause de l'expertise technique des services et, de fait, la valorisation de nombreux métiers ? Comment l'agent peut-il reprendre conscience qu'il est aussi créateur de richesse ?

A. SYNTHÈSE

Face à l'exigence accrue des citoyens-usagers **de participer à la définition du service public**, les agents d'exécution peuvent se sentir remis en cause dans leur expertise technique.

Pour aborder la question de la valorisation de leurs compétences, les DG commencent par définir les qualités que doivent avoir leurs managers : **bienveillance, confiance, humilité, altérité**. L'enjeu est en effet de développer une relation de confiance entre managers et managés à travers l'instauration d'un **dialogue permanent**. Pour cela, le DG doit conserver une position humble et se garder d'être trop technicien. Il n'a pas vocation en effet à faire le travail de ses équipes. Mais alors si le DG n'est pas un technicien, quel est son rôle ? Plutôt que de supprimer les élus, ne faut-il pas supprimer les DG ? Le documentaire d'Arte « **Le Bonheur au travail** » [10] est cité : il porte sur les entreprises dans lesquelles les salariés disposent d'une autonomie totale dans les décisions prises pour améliorer leur productivité. La question est posée afin de faire ressortir l'importance de ses missions : **le DG se doit d'être un généraliste capable de comprendre les arguments de l'ensemble de ses équipes**. Pour mobiliser les agents, il formulera les objectifs aussi clairement que possible. Son emploi du temps type peut être divisé en trois temps : **travail sur le fond, gestion de crise, présence sur le terrain**. Quelques expériences sont alors partagées :

- la gestion de la problématique du « fini parti » [11] relative à la collecte des ordures ménagères. Dans ce cas, le DG s'est rendu sur le terrain pour passer du temps auprès des rippers sur les camions poubelles. Cela lui a permis de nouer une relation de confiance qui a facilité la résolution de la crise ;

- le management de la contrainte financière : pour emporter l'adhésion des équipes aux mesures d'économie, ou au moins leur acceptation, **le DG ne doit pas hésiter à aller à la rencontre de ses agents**, à se confronter aux questions qui lui seront posées et à y apporter des réponses ;

- le « vis ma vie » : une expérience qui a fonctionné dans de nombreuses collectivités, dont le but est de faire découvrir un métier en l'exerçant concrètement pendant un temps donné (quelques jours par exemple), expérimenté aussi bien entre agents d'un même service qu'entre cadres, pour engager une démarche d'amélioration de la qualité de vie au travail.

10. http://boutique.arte.tv/f10216-bonheur_travail
11. Pratique autorisant les agents de collecte des déchets à quitter leur travail une fois la tournée terminée, sans considération du temps de travail effectif.

Les DG réfléchissent ensuite aux **moyens de valoriser et développer les compétences des agents**. L'enjeu est de développer les savoirs grâce à des synergies. Cela passe classiquement par la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de la DRH, mais aussi par **la possibilité offerte aux agents de se réinterroger sur leur métier**. En participant à des réunions de travail sur le processus métier, les agents proposent des pistes d'amélioration du service. ***Ainsi, un exemple de réorganisation du service état civil est cité : les agents eux-mêmes se sont prononcés pour l'ouverture du service le samedi matin. Un autre exemple de réorganisation est mis en avant : celui des bureaux de poste, dans lesquels le personnel vient désormais au contact du client, ce qui constitue un vrai changement et qui résulte d'un besoin identifié par les agents de terrain.***

Retour d'expérience

Le débat se termine sur la réforme territoriale en cours. **Les DG, en tant que managers d'intercommunalités, considèrent que la clause de compétence générale devrait revenir aux communautés plus qu'aux communes**. La légitimité de l'action publique locale n'est pas au bon endroit. D'autres DG relativisent cependant en évoquant le principe de subsidiarité : l'intercommunalité n'est pas nécessairement et exclusivement le bon niveau d'intervention.

© Gilles Piel

B. RÉACTIONS

La place des agents dans une nouvelle organisation des collectivités favorisant la participation de l'usager à la définition du service est primordiale. D'abord, parce qu'ils sont **les premiers interlocuteurs du public** et ont donc une connaissance certaine de leurs besoins. Leur connaissance des usagers leur permet aussi de savoir comment organiser au mieux leur participation. Ensuite, parce qu'ils ont une expertise sur **la manière de rendre le service** et peuvent ainsi améliorer l'organisation interne.
Enfin, parce que la participation accrue de l'usager peut être déstabilisante pour l'agent public car elle peut conduire à une remise en question de ses pratiques professionnelles. Le manager aura alors un rôle de filtre pour que la confrontation ait lieu de manière sereine et constructive.

Les valeurs de management mises en avant par les DG pour développer les compétences des agents sont pleinement partagées par la promotion Hannah Arendt, qui en a esquissé les contours lorsqu'elle a choisi le nom de la promotion : « Comprendre, pour Arendt, c'est intégrer, tout ce que l'homme comporte d'inattendu. C'est ainsi un homme apte à commettre les pires actes, aussi bien qu'à sortir des sentiers battus pour régénérer son époque et son milieu qu'évoque Arendt dans son œuvre. Cet être-là, elle l'envisage aussi à son point le plus haut, comme un individu mobilisé, responsable et apte au discernement moral. C'est ce même regard que nous souhaitons porter sur ceux qui nous entourent, vers cet autre créatif et autonome que nous rencontrons dans chaque agent, chaque citoyen, chaque élu » [12].

Il nous paraît également pertinent que les politiques publiques puissent être gérées à l'échelle des bassins de vie constitués par les territoires intercommunaux. C'est le sens des intercommunalités de projet aujourd'hui existantes. Cela suppose d'imaginer une relation complémentaire entre intercommunalités et communes, ces dernières pouvant constituer un point d'ancrage de proximité pour les services intercommunaux.

C. POUR ALLER PLUS LOIN

Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? :
http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/Etude_Rencontres_Transformation_Publique_22_octobre_2013.pdf

12. Extrait de l'éditorial du trombinoscope de la promotion Hannah Arendt, 23e promotion d'élèves administrateurs territoriaux.

CONCLUSION : LA SYNTHÈSE DE JOSEPH CARLES

© Gilles Piel

Nous, dirigeants d'intercommunalités, évoluons dans un monde en mutation : le numérique et les réseaux sociaux donnent aux individus les moyens de s'autogérer, les ressources naturelles et financières se raréfient, les exclusions sociales et territoriales sont criantes. Ces mutations révèlent un paradoxe entre l'hypermodernité permise par les nouvelles technologies et des archaïsmes primaires comme la pauvreté. Comment gérer ce paradoxe ?

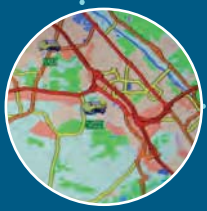
Les individus se comportent en consommateurs mais veulent aussi être traités comme des citoyens et, à ce titre, participer à la vie locale. Les élus, a contrario, traitent mieux l'habitant, qui n'est pas forcément celui qui participe à l'action publique. Or, ces trois casquettes sont portées par les mêmes individus, à des moments différents de leur vie personnelle. C'est dans la recherche de l'intérêt général que le paradoxe se résout, car alors ce ne sont plus les intérêts particuliers qui priment mais bien l'intérêt du territoire. Les intercommunalités, qui représentent justement les intérêts d'une communauté regroupant différentes collectivités, sont bien placées pour porter cet intérêt général, comme l'atteste par exemple leur prise en charge de la voirie communautaire. Il faut donc abandonner la compétition entre les communes pour aller vers une saine émulation.

Ce paradoxe se gère enfin en repensant la spatialité : le citoyen consomme des territoires divers, que ce soit celui où il réside, celui où il travaille, celui où il se divertit. Mais il n'a plus besoin que ces territoires soient proches de là où il habite, il a besoin que ces territoires soient accessibles. De plus, pour transformer le râleur passif en citoyen actif, les intercommunalités doivent ré-enchanter l'action publique locale et s'adapter aux mutations. Une piste d'adaptation pourrait être des formations proposées par l'association dans le cadre des Universités d'été, qui se veulent laboratoire d'émulations.

RATP DEV

Soyons plus *proches*, allons plus *loin*

- Notre passion, faire avancer vos projets et assurer la mobilité des hommes
- Notre expertise, développer des solutions de mobilité adaptées à vos besoins
- Notre savoir-faire, être au plus près des besoins de vos territoires



www.ratpdev.com

Territoires et action publique :

entre complexité et lisibilité pour le citoyen

Vendredi 3 juillet
Matin

Actes

Groupe LLC et Associés

Conseil - Règlement des litiges - Accompagnement de projet
Formation - Assistance à maîtrise d'ouvrage - Veille stratégique

LLC et Associés élue
"Meilleure firme nationale multi-bureaux"
Trophées du Droit - 2014 : OR - 2015 : ARGENT

Trophées du "Monde du Droit"

OR
Catégorie Immobilier
2015

BRONZE
Droit Public des Affaires
2015

OR
Catégorie Construction / Immobilier
2014

ARGENT
Catégorie Urbanisme
2014

BRONZE
Catégorie Droit Public
2014

BRONZE
Catégorie Immobilier
2013

ARGENT
Catégorie Construction / Immobilier
2013

BRONZE
Catégorie Urbanisme
2013

Cité par le magazine
DECIDEURS
STRATEGIE FINANCE DROIT

"Forte notoriété" en
URBANISME/AMÉNAGEMENT/DOMANIALITÉ

"Pratique réputée" en
PROMOTION IMMOBILIÈRE

"Pratique réputée" en
CONTENTIEUX DE LA CONSTRUCTION

"Pratique réputée" en
FINANCEMENT D'ACTIVITÉS IMMOBILIÈRES

"Pratique de qualité" en
MARQUES, DESSINS ET MODÈLES

"Forte notoriété" en
CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

"Pratique réputée" en
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
& ECONOMIE MIXTE

"Pratique réputée" en
CONTRATS ADMINISTRATIFS
& CONTENTIEUX AFFÉRENTS

"Pratique de qualité" en
NÉGOCIATIONS COLLECTIVES ET RELATIONS SOCIALES

"Pratique réputée" en
RESTRUCTURATIONS, RÉORGANISATIONS SOCIALES ET CONTENTIEUX COLLECTIFS ASSOCIÉS

"Forte notoriété" en
CONTENTIEUX À RISQUE ET DROIT PÉNAL SOCIAL

"Pratique réputée" en
GESTION SOCIALE DES M&A ET AUDITS SOCIAUX

"Pratique réputée" en
REPRÉSENTATION DES DIRIGEANTS ET DE MANDATAIRE SOCIAUX

"Pratique réputée" en
SÉCURITÉ SOCIALE

LLC Associés AVOCATS

IV. L'ÉVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

TABLE RONDE : LA GESTION DES SERVICES URBAINS EN FRANCE ET EN EUROPE : VERS UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX ET MULTIACTEURS ?

Les participants :

Pierre Bauby, Docteur sciences politiques, enseignant-chercheur à Sciences Po Paris et à l'Université Paris VIII

Marc Fesneau, Président de la communauté de communes Beauce et Forêt, Président de la commission « institutions et pouvoirs locaux » de l'AdCF

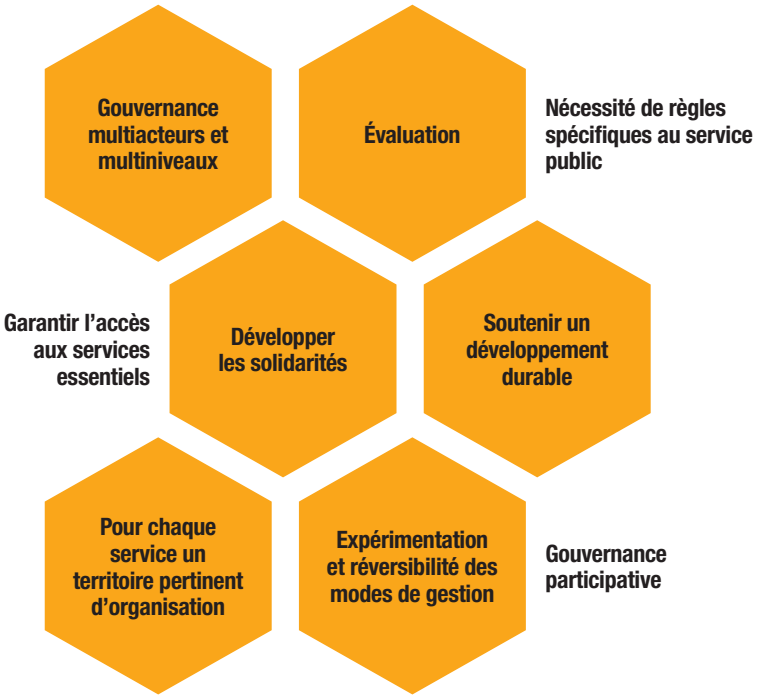
Giuseppe Bettoni, Professeur à l'université Tor Vergata de Rome, Vice-président d'Europa

Bernard Woeffray, Géographe et urbaniste, Directeur du service de l'aménagement du territoire de la ville de Nyon

1. Synthèse de l'intervention de Pierre Bauby

La gestion des services urbains en France et en Europe : Quelles relations et complémentarités entre collectivités et partenaires privés ?

Pour garantir un service accessible, solidaire et durable, le service doit être rendu à un échelon pertinent, grâce à une coordination des acteurs et des niveaux. Le choix du mode de gestion doit être libre, réversible et participatif. Chaque pays européen a construit son service public sur le long terme : il en résulte une grande diversité de conception et de modes de gestion :



ainsi la **France** est-elle championne d'Europe de la **délégation du service public de l'eau** alors que sa gestion est 100 % publique en Allemagne. La responsabilité de sa gestion peut être centralisée au niveau étatique ou au niveau local, avec une différence entre fédéralisme et décentralisation.

Mais toutes les autorités européennes considèrent que certains services doivent relever de règles complémentaires des règles du droit commun de la concurrence pour :
- garantir l'accès des habitants aux services essentiels tels que la santé et l'éducation ;
- développer les solidarités, la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- prendre en compte les générations futures à travers une démarche de développement durable.

• Les autorités locales sont organisatrices de services publics locaux, sans en avoir l'exclusivité

Aucune institution n'a de compétence exclusive pour gérer un service public : nous sommes donc dans un **système de gouvernance à multi niveaux**, y compris avec une dimension européenne. Il devient donc nécessaire de définir, pour chaque service, le territoire pertinent d'organisation. L'enjeu est de combiner les niveaux, de passer d'une logique de concurrence à une logique de solidarités. Cela implique l'organisation de la participation de tous les acteurs, qu'ils soient usagers ou collectivités publiques. Il est important de souligner que l'autorité organisatrice conserve la responsabilité finale du service.

• Aucun mode de gestion n'est systématiquement supérieur, et les besoins de financement sont très différents en fonction du service
Les services publics de base sont financés par les autorités publiques locales (exclusivité, gestion directe) mais, depuis les années 80, de nouvelles formes de partenariats public-privé apparaissent : privatisation, délégation, PPP… Les modes de gestion sont ainsi en cours d'invention. Un constat cependant : il n'y a pas un mode gestion supérieur aux autres. Il faut donc laisser libre choix aux collectivités pour **expérimenter, évaluer, changer !**

On observe une grande diversité de besoins et de modes de financement : les transports publics par exemple sont peu ou prou subventionnés car sinon ils sont systématiquement défavorisés par rapport aux transporteurs privés. L'Union européenne tolère donc et organise les aides d'État, qui vont de simples subventions au cofinancement. Les collectivités cherchent à recouvrir complètement le coût du service, ce qui nécessite

© Gilles Piel

au préalable une transparence sur les coûts indirects. Elles mettent également en œuvre, ce qui s'inscrit pleinement dans le principe d'abordabilité prôné par le Traité de Lisbonne, des tarifs différenciés pour prendre en compte les différences de situation sociale des usagers.

• Répondre aux besoins, organiser leur expression et leur évolution grâce à une gouvernance participative
Toutes les formes de démocratie participative doivent être mises à contribution pour permettre l'expression de leurs besoins par le citoyen-usager : up down, mais aussi bottom up, et surtout en utilisant **le numérique** ! Cet outil est aujourd'hui largement sous-utilisé. Le débat public permet de confronter les avantages et les inconvénients d'une proposition, ce qui est essentiel car il n'y a pas une solution évidente et unique. Il revient cependant bien au politique de prendre une décision et d'en assumer ensuite la responsabilité, mais la qualité de sa décision sera meilleure. L'évaluation se fera in fine, par le suffrage universel.

Le Traité de Lisbonne définit six critères permettant d'évaluer et de faire évoluer le service : Qualité, Sécurité, Caractère abordable, Universalité, Droits des utilisateurs, Égalité de traitement.

Le dialogue social interne à la collectivité constitue enfin un outil pour recueillir les idées d'amélioration du service auprès des agents et de les associer à leurs évolutions. À noter l'émergence d'un nouveau niveau de dialogue : le niveau européen par le biais du Comité de dialogue social sectoriel européen sur l'administration locale.

En conclusion : assurer une gouvernance multiniveaux grâce à une approche holistique du service public et améliorer le service grâce à une gouvernance participative.

Les réactions de la salle

© Gilles Piel

L'Europe ne manque-t-elle pas d'harmonisation fiscale et sociale ?

Pierre Bauby : Effectivement, de nombreux pays d'Europe de l'Est comme la Roumanie pratiquent le dumping social. Mais il faut garder à l'esprit que l'Europe n'est pas un « super-État » : son budget ne représente que 1 % du PIB des États-membres ! Elle a pourtant été construite sur le long terme, et les difficultés qu'elle a surmontées (par exemple la crise de 1973), et la crise grecque qu'elle gère aujourd'hui montrent sa force, tout en lui offrant une opportunité de changer de paradigme.

Vous préconisez une approche multi-niveaux : mais en France, le territoire pertinent est défini par les institutions, pas par la pratique !

Pierre Bauby : L'approche est différente selon que l'on est dans un État décentralisé ou dans un État fédéral. En France, la décentralisation est **organisée top down** : l'État décide de ce qu'il délègue ou pas. Ce fonctionnement constitue en effet un frein : il n'y a pas de normativité locale et l'autonomie financière est ridicule. **Prenez l'exemple de l'eau** : le service est traditionnellement une compétence communale. Or, il est absurde d'utiliser le même terme de « commune » pour désigner un village de 50 habitants ou une métropole ! De plus, le territoire

pertinent ne peut être que la commune : a minima, ce doit être l'intercommunalité, et surtout le bassin-versant. Il faut définir un territoire pertinent, y compris si cela bouscule nos institutions.

Mais qui aura le leadership du territoire pertinent ? D'autant que la pertinence s'apprécie différemment selon le service rendu…

Pierre Bauby : La responsabilité doit être clairement définie, non pas pour gérer la compétence de manière exclusive, mais pour mettre en œuvre une démarche multiniveaux. Par exemple, depuis que les régions ont été désignées autorités organisatrices des transports ferroviaires, ces derniers ont connu un véritable rebond. Il faut expérimenter.

Si les compétences ne sont pas clairement définies, comme on le voit au niveau intercommunal, alors il y a des revendications. On voit donc mal comment les territoires pertinents vont pouvoir être organisés…

Pierre Bauby : Parfois il faut accepter les usines à gaz, même si l'organisation est complexe !

Ce que vous dites peut être illustré par la compétence intercommunale de lutte contre les inondations et de protection contre la mer : à Trouville par exemple, il peut y avoir 2 mètres d'eau alors que le problème vient d'un autre département, à plus de 100 kms… De même pour la mer : si les communes plus riches bétonnent, ce sont les plus pauvres qui auront les ennuis ! Est-ce qu'il y a en Europe des expériences utiles pour régler ce genre de situations ?

Pierre Bauby : La réponse, c'est le multiniveaux ! Il faut vraiment sortir de l'exclusivité ! Ça ne veut pas dire sortir de l'institution mais qu'il faut conjuguer pour inventer une gouvernance différente.

Si on parle de gouvernance multi-niveaux, la question de la légitimité démocratique reste posée, d'autant plus si les territoires pertinents sont multiples. Le numérique seul ne pourra répondre à cet enjeu de légitimité.

Giuseppe Bettoni : La gouvernance a plusieurs sens : nous ne l'entendons pas ici comme une participation du public, mais comme une coordination entre l'ensemble des acteurs.

Mais il n'y a pas de territoire pertinent !

Giuseppe Bettoni : Il faut se poser la question du découpage : en Italie on supprime l'échelon le plus ancien et on garde le plus récent. Le découpage des communes date ! Aujourd'hui les choses ont changé, il faut avoir le courage politique de redécouper, sinon les administrateurs passeront leur temps sur des casse-tête liés aux conventionnements.
De plus, préparez-vous à **une participation brillante mais agressive du citoyen** sur l'évaluation de votre gestion du service public !

Le transfert GEMAPI suscite de vraies interrogations : quel est le niveau pertinent ? Le risque de confier cette compétence à des intercos impuissantes est que chacun se défausse de ses responsabilités…

Pierre Bauby : Le découpage des collectivités actuelles est effectué par l'État : innovons ! Expérimentons ! La Constitution le permet.

Le problème est que nos associations d'élus sont trop nombreuses et n'ont pas de force de frappe d'ensemble. L'État joue sur ces divisions… Alors qu'en Roumanie et en République Tchèque par exemple, il n'y a que deux niveaux de collectivités, et leurs associations négocient entre elles.

Pour aller plus loin
www.actionpublique.eu
http://www.lagazettedescommunes.com/377808/la-gemapi-nest-plus-si-imbuvable/
http://www.senat.fr/international/colloqeuropecentrale/colloqeuropecentrale.html
https://reseauxchaleur.wordpress.com/2014/07/29/en-allemagne-les-stadtwerke-se-developpent/

2. Synthèse de l'intervention de Giuseppe Bettoni : la réforme territoriale italienne

La réforme territoriale consiste à supprimer les provinces et à instaurer une clause de suprématie nationale. Elle répond au double objectif de simplifier l'organisation du service public local pour le citoyen et d'en accroître l'efficacité économique. Une agence a été créée pour mener la réforme à bien, la résistance est jusque-là avant tout passive.

Le but premier de la réforme territoriale italienne est l'**efficacité économique**, la chasse aux coûts inutiles. L'État a défini ce qui était économique et d'intérêt général : le gaz, l'électricité, les déchets, l'eau, les transports. Les entreprises du secteur connaissent récemment un mouvement de fragmentation. **L'agence Invitalia** – équivalent d'un CNFPT version consultant – a été chargée de définir les nouveaux découpages territoriaux. Il y a là à la fois des enjeux de pouvoir, et de rationalisation. La ré-

forme vise à effacer la province, même si paradoxalement elle est conservée comme circonscription de gestion.

© Gilles Piel

Invitalia a monté un **observatoire des services publics locaux**, tout en redéfinissant les zones. La loi oblige les collectivités à adhérer à ces nouvelles entités, mais parfois ces dernières refusent. Elles ne font pas le contraire mais ne font rien… Le recours à une autorité supérieure est possible, mais pas utilisé car personne ne veut se frotter aux maires.

La réforme de Matteo Renzi a pour ambition d'améliorer une réforme mal faite en 2001 : à cette époque, l'élu national est décrédibilisé suite à des scandales et l'élu local apparaît alors comme un rempart. Mais il a depuis été délégitimé à son tour. Cette loi de 2001 a donné trop de pouvoirs aux régions : celles-ci peuvent refuser d'accueillir sur leur territoire une infrastructure présentant pourtant un intérêt national ! C'est pourquoi une clause de suprématie nationale est désormais instaurée, comme en Allemagne.

La réorganisation territoriale est aussi une réponse à une pression populaire croissante : le web est un véritable tsunami en Italie, certains partis n'existent que sur internet. Or, il est difficile d'expliquer la complexité au citoyen, mais si les pouvoirs publics ne le font pas, il est difficile de revenir sur une opinion qui s'est faite via une information erronée sur le web.

3. Synthèse de l'intervention de Bernard Wœffray : l'organisation territoriale suisse

La confédération suisse a fusionné un nombre important de communes en faisant valider les citoyens par le système des votations. Son service public est aujourd'hui en mutation : de services industriels assurés par l'administration à des services industriels gérés par des sociétés anonymes à capitaux publics.

La Suisse est un État fédéraliste. La répartition des compétences entre confédération, cantons et communes est énumérée dans la Constitution et s'effectue en application du principe de subsidiarité. Il n'y a pas de région ni d'agglomération au sens institutionnel du terme, mais des expériences contractuelles et des plans divers. Le besoin de politique d'agglomération est apparu à l'occasion des problématiques d'urbanisation et de mobilité.

Les communes gèrent les services de réseaux tels que l'eau, l'électricité, le gaz, grâce à des services industriels (SI), historiquement partie prenante de l'administration locale. Les évolutions récentes montrent qu'une mutation importante est en cours : le gaz et électricité sortent de l'administration pour devenir des sociétés anonymes, avec des capitaux publics.

La réforme des institutions n'a pas fait l'objet d'un débat national sur la question de la remise en cause de cette organisation. La réduction drastique du nombre de communes s'est opérée par fusion, avec vote démocratique (votation) assuré à chaque instant du processus. Aujourd'hui, la fusion entre commune et canton a fait l'objet d'une étude et n'est plus un tabou.

Les réactions de la salle

Quelle est la participation du citoyen au service public local en Suisse ?

Bernard Wœffray : L'exécutif et le législatif sont compétents pour gérer le service, mais la population peut demander un référendum. Les associations de proximité ont moins d'influence qu'en France car les individus prennent des initiatives assez fortes par eux-mêmes. Le processus démocratique est très poussé : les votations ne servent pas que pour les élections mais tout au long du mandat.

Comment se noue le processus démocratique ? Sur la fusion, qui a décidé ?

Bernard Wœffray : C'est l'assemblée électorale de la région, y compris les étrangers en fonction de leur durée de résidence, qui est consultée sur le projet de fusion, puis qui l'accepte ou pas.
Je m'avance peut-être, mais le succès de cette participation est peut-être lié au multipartisme du système. En n'étant pas soit dans l'opposition, soit dans la majorité, le citoyen sait que sa voix va être entendue.

N'y a-t-il pas un paradoxe entre la démocratisation grâce aux réseaux sociaux et la perte de démocratie via la semi-privatisation des services industriels ?

Bernard Wœffray : Il y a une violation du principe démocratique pour de l'efficacité économique, c'est vrai, car il n'y a plus de votation, mais elle est mineure car le contrôle des SA reste 100 % public.

La démocratie participative peut-elle être vue comme un frein à l'efficacité ?

Giuseppe Bettoni : Le fait que le citoyen puisse se faire entendre plus rapidement grâce aux réseaux sociaux ne signifie pas que la démocratie sera plus rapide. En effet les réseaux sociaux ne sont pas la démocratie ! En revanche, il est clair que les pouvoirs publics doivent prendre en considération le fait que les citoyens disposent d'une

plus grande faculté pour s'exprimer et contester via internet. Ils doivent donc se positionner et adopter des outils pour y répondre. Or, ce sont ces outils qui nous manquent aujourd'hui !

Bernard Wœffray : Le processus est très long lorsque les services industriels sont gérés directement par l'administration : parfois, des votations sont organisées pour installer cinq cents mètres de tuyau ! Grâce aux SA avec capitaux publics, le mécanisme de décision sera accéléré.

Pierre Bauby : L'usager n'a qu'une vision parcellaire : comment le rendre citoyen en prenant en compte l'intérêt général ? Il est plus faible que le citoyen car il dispose de moins de moyens d'expression sur la qualité du service.
Aujourd'hui, il semble que c'est l'**usager consommateur** qui est plutôt seul : est-il vraiment pris en compte ? N'est-il pas dévalorisé par rapport au citoyen ? Pourtant, il conviendrait que les pouvoirs publics se mettent en relation avec lui, ce que tente de faire le Traité de Lisbonne lorsqu'il parle d'utilisateurs, soient les individus eux-mêmes, les groupements, les collectifs.

Pour aller plus loin
http://www.lagazettedescommunes.com/305817/reforme-territoriale-les-recettes-venues-dailleurs/
http://www.constructif.fr/bibliotheque/2014-11/reforme-territoriale-la-methode-italienne.html?item_id=3444
https://www.credit-suisse.com/fr/fr/about-us/corporate-responsibility/news.article.html/article/pwp/news-and-expertise/2014/05/fr/the-challenge-of-municipality-mergers.html

4. Échanges des intervenants sur leur vision du service public

Pour Marc Fesneau, le service public vit une étape cruciale de redistribution entre niveaux de collectivités avec des **enjeux de lisibilité, d'efficacité, d'accessibilité**. La participation de l'usager est une des conditions de réussite de cette mutation, mais elle n'est pas du tout la même en fonction du service (ex. : faible pour l'assainissement, forte pour le transport). Or, en France, on constate une défiance durable entre le citoyen et les élus lorsqu'il s'agit d'interroger celui-ci. Enfin, la redistribution des compétences s'opère dans un contexte de contrainte financière : ce peut être une bonne opportunité pour repenser le service public.

Pierre Bauby nous enjoint d'ouvrir les fenêtres pour permettre l'expression du **réservoir d'inventivité de la société**. En effet, la société est un laboratoire d'idées extraordinaire, et les élus ont un rôle fondamental à jouer à ce stade : ils doivent **fixer les priorités et s'engager**. Mais s'ils le font en cercle fermé sans s'appuyer sur les citoyens/usagers, ils feront des mauvais choix, et seront mis en danger. Or, l'expression du citoyen ne doit pas être vécue comme une menace, mais comme une opportunité pour affiner le service public.

Giuseppe Bettoni cite Umberto Ecco : à la question « que pensez-vous des réseaux sociaux ? » il répond « tout le bien possible, mais c'est aussi donner la parole à l'idiot du village alors qu'avant celui-là était régulé ». En Italie, la poussée de l'efficacité économique vient aussi des citoyens grâce aux associations et au numérique : ils mettent aussi le doigt sur ce que personne ne voulait dire. Churchill le disait : « je n'aime pas trop la démocratie mais c'est encore ce que j'ai trouvé de mieux ».

Pour Bernard Wœffray, les réseaux sociaux ne constituent pas un lieu de débat mais un lieu d'interpellation : il faut donc les considérer à leur juste valeur, tout en maintenant de véritables lieux de débat démocratique. En ce qui concerne la répartition des compétences, appliquons le principe de subsidiarité. La Suisse s'inspire pour cela de la France, en reprenant la contractualisation comme outil de gouvernance partagée.

Le mot de la fin

© Gilles Piel

Les échanges que nous avons eus durant ces deux jours l'auront parfaitement illustré : le processus de modernisation du service public et de réduction de son coût ne peut que s'opérer que « d'en bas », à partir de l'expertise d'usage des habitants mais aussi de celle des agents des collectivités. Et c'est bien leurs interactions quotidiennes qui se révèlent hautement productrice d'innovation et de règles nouvelles.

On le sait, les intercommunalités ont fortement investi la gestion des services publics locaux, contribuant notamment au rééquilibrage de la relation contractuelle avec les opérateurs privés. Mais surtout, peut-être parce qu'elles étaient privées de l'onction du suffrage universel direct, les communautés ont conceptualisé et déployé des dispositifs de travail collaboratif originaux avec les usagers (baromètres, focus groupes, TIC…). Rançon de la gloire, la loi NOTRe vient renforcer leur fonction d'autorité organisatrice des services publiques locaux (extension des périmètres, réduction du nombre de syndicats, mutualisation, prises de compétences en matière d'eau et d'assainissement, d'énergie, d'emploi…). En ligne de mire : un rôle d'ensemblier pour l'intercommunalité lui offrant des opportunités nouvelles en matière de transversalité, de cohérence, d'expérimentation et d'efficience mais aussi, sans doute, une responsabilité en matière de redéfinition du périmètre même de l'action publique locale.

In fine, quel enjeu contemporain pour nos territoires ? Sans doute réussir à organiser le passage de l'usager au citoyen dans le processus de modernisation des services publics. Car si la modernisation du service public se fait par l'usager, elle doit s'accompagner du nécessaire contrôle démocratique du citoyen sur la construction du bien public.

En somme continuons, au sein de l'ADGCF, à être créatifs, ambitieux et novateurs : et pour cela, rendez-vous les **7 & 8 juillet 2016** au Grand Bornand pour les 9es Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité !

EDF 552 081 317 RCS PARIS, 75008 Paris – Photo : Rob Payne

EDF ET SES FILIALES CONÇOIVENT LE FUTUR RÉSEAU DE RECHARGE AUTOMOBILE

Nous déployons des réseaux de bornes de recharge et nous concevons des batteries plus performantes pour circuler autrement. D'ici 2015, 5 000 bornes de recharge électrique seront installées partout en France. En partenariat avec les constructeurs automobiles, nous faisons entrer le véhicule électrique dans la ville.

pulse.edf.com

L'énergie est notre avenir, économisons-la !

Conception : Groupe Territorial - Impression : Repro Technic

Association des directeurs généraux des communautés de France
22 rue Joubert, 75009 Paris - Tél. : 01 55 04 88 19

www.adgcf.fr