

LES POINTS PUBLICS POLYVALENTS DE PROXIMITE

Rêve éveillé ou conte sur le point de se réaliser ?

Communication de **Pierre Zémor**
conseiller d'État, président de
Communication publique

La satisfaction de Mme Dupont, aussi celle de M. Durand

Le 10 septembre 2000 à 16h41, à X-Y-sur-Seine, dans la banlieue parisienne, Madame Dupont sort soulagée du PPPP¹ où elle a passé environ vingt minutes.

Elle a pu, pour répondre à la demande de la Sécurité Sociale de compléter son dossier de remboursement de soins médicaux, fournir tous les éléments jugés nécessaires par les services dans sa situation difficile. Notamment obtenir, sur place, les renseignements provenant des ASSEDIC² concernant son conjoint au chômage et dont le dossier d'inscription à l'ANPE³ avait été ouvert quelques semaines auparavant, dans ce même PPPP d'ailleurs, ainsi qu'une fiche familiale d'état civil qui lui a été établie après la brève vérification téléphonique entre l'agent qui s'occupait d'elle et un employé municipal de la commune voisine où réside Mme Dupont.

L'agent polyvalent qui l'a accueilli a, tout compte fait, assez vite tiré au clair les conditions particulières de la situation de Mme Dupont, en interrogeant deux de ses collègues spécialisés, l'un au centre de Sécurité Sociale, l'autre dans un des services de la DASS⁴ à la Préfecture, avec lesquels il est entré en relation par l'usage de numéros de fonctions programmés sur son téléphone. Il a alors reçu par fax⁵, sous forme de fiche, une notice propre à ce cas de figure peu fréquent et pour lequel sa compétence polyvalente s'avérait limitée compte tenu de son récent détachement du centre des impôts vers le PPPP. Une aide fut également apportée par un agent, recruté au titre d'un "emploi-jeune", très à l'aise pour "surfer" sur Internet, sur réseaux télématiques et autres Minitel, entre les quatre bases de données, qui rassemblent droits ou obligations des usagers, procédures ou démarches, et que concurremment diverses administrations centrales, sans compter la "Documentation française" et le "site interministériel d'information du gouvernement", ont développés.

¹ PPPP : Point Public Polyvalent de Proximité

² ASSEDIC : Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce

³ ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi

⁴ DASS : Direction des Affaires Sanitaires et Sociales

⁵ Fax : télécopie

A 16h42, ce même jour, Monsieur Durand, avec un certain air de contentement, refermait la porte de sa maison après la visite d'un agent du PPPP, situé au chef lieu du canton de W-Z-sur-Corrèze, qui, venu lui délivrer un mandat postal, en a profité pour relever ses consommations d'électricité, de gaz et d'eau et pour enregistrer également la demande de Monsieur Durand de report d'échéance du règlement de sa taxe d'habitation. La satisfaction de Mme Dupont ou de M. Durand est celle généralement manifestée par tout citoyen susceptible de bénéficier de la proximité d'un PPPP.

La menace d'une coupure...

Soit dans un quartier difficile d'une agglomération urbaine où les services publics avaient, un à un, failli disparaître, leurs agents étant isolés, insécurisés, incapables d'aller au delà de leur savoir-faire spécialisé, qu'il soit d'aide sociale, administratif, d'éducation, de police ou autre, et impuissants à répondre à une demande multiforme d'habitants en situations de plus en plus précaires, désorientés, soit en milieu rural où le souci d'une rentabilité immédiate et la recherche d'économies, au fur et à mesure que la population de certaines campagnes se raréfiait, menaçaient l'existence même des services publics, tels que les bureaux de postes, des services d'intérêt collectifs, de transports par exemple ou de distribution de produits de première nécessité, le mouvement de retrait du service public s'était en effet dessiné à une époque mal venue.

Au delà de l'insuffisance des équipements notamment dans les quartiers dits en difficulté ou d'habitat social, les causes sont mêlées d'une coupure entre la population et l'État, les institutions qui l'incarnent à des titres divers, voire les gestionnaires des services collectifs perçus comme de première nécessité (transports, commerces de base,...) : insolvabilité ou solvabilité insuffisante de la population (poids des impayés, faiblesse des revenus annexes pour certains services qui dans d'autres quartiers trouvent une part importante de leurs recettes -par exemple les produits financiers de La Poste,...), difficultés des relations avec l'usager (maîtrise insuffisante de la langue, agressivité,...), lassitude des agents qui sont dépassés devant des situations individuelles dramatiques, inadaptation des services offerts définis selon des standards nationaux, technicité croissante des modalités d'intervention et informatisation qui engendrent l'anonymat, la complexité et finalement l'incompréhension,...

Plus fondamentalement, il apparaît que les attentes elles-mêmes de la population sont mal cernées, que leur approche continue de procéder d'un fonctionnalisme hérité de l'Etat-providence et d'un autoritarisme dont les racines sont encore plus anciennes (logique "descendante" du pouvoir administratif, affectation centralisée des ressources,...). L'un comme l'autre ne correspondent plus aux rapports nouveaux, qui se cherchent encore, entre l'individu et l'Etat : si après l'affaiblissement, voire la disparition, largement observés des corps intermédiaires, ces rapports n'ont toujours pas retrouvé leur équilibre, une chose est déjà certaine, ils ne pourront désormais reposer que sur un pouvoir d'initiative et une responsabilisation de l'individu sans commune mesure avec ceux qui lui étaient reconnus dans le passé par notre tradition administrative. Il y va de la vitalité de la société.

Mais quand l'individu accepte ou ose devenir acteur, il exige de pouvoir intervenir dans l'action publique. Il la réclame plus proche et plus concrète. Sa demande est alors globale et porte la marque de ses particularités. Pour répondre à cette attente, la détermination de l'offre de services collectifs doit devenir locale, beaucoup plus flexible et complètement disponible grâce à la polyvalence.

Bien plus, l'expérience des quartiers en difficulté montre que lorsque les rapports entre l'individu et l'Etat ne parviennent pas accéder à cette dynamique nouvelle, la menace d'exclusion sociale est immédiate, comme si, paradoxalement, alors que le rôle de l'Etat semble décliner devant les progrès du libéralisme, l'intégration sociale de l'individu se jouait plus que jamais sur son rapport à l'Etat.⁶

... écartée par la réponse des PPPP

Depuis que la loi modifiant le projet antérieurement élaboré de "maisons de services publics" avait été votée⁷, les PPPP s'étaient multipliés et, dotés d'une personnalité juridique, avaient pu très rapidement signer des conventions tant avec les services déconcentrés de l'Etat, et de ses établissements, qu'avec les collectivités territoriales, avec des organismes de prestations sociales, avec des prestataires privés exerçant des missions d'utilité publique, ou encore avec des entreprises ou des associations offrant des services d'intérêt collectif.

Ces conventions précisent, selon les dispositions de la loi, que les PPPP peuvent, pour le compte des services publics recevoir les demandes des usagers, en accuser réception, les transmettre à l'autorité ou à l'organisme compétent, en faciliter ou en assurer l'instruction et, par délégation, délivrer tout ou partie des prestations attendues ou prendre des décisions et signer les documents correspondants.

Dans la pratique, la fonction essentielle d'un PPPP est, au nom de toute institution publique, d'accueillir, d'écouter, d'analyser une situation particulière, de fournir les informations utiles et de s'assurer de la cohérence des procédures à suivre, de guider l'accomplissement des démarches, d'entamer l'instruction d'un dossier, de régler les questions administratives les plus simples, également de faciliter le contact en allant au devant de l'utilisateur des services publics, en se rendant si nécessaire à domicile ou par ramassage occasionnel de personnes handicapées ou encore par le passage régulier de minibus équipés.

La pertinence de cette réponse à l'attente des citoyens repose sur la mise en commun par les administrations et les missions d'intérêt général, quelles qu'elles soient, de la part à la fois la plus consistante et la plus délicate de la relation de service.

La part de communication, pourrait-on dire, par laquelle chacun, d'autant plus qu'il est en situation difficile, socialement démuné ou culturellement sous-informé, demande qu'on le prenne en considération, qu'on lui explique, qu'on dialogue, qu'on le guide.

Les agents publics les plus attentifs à l'autre savent bien qu'ils ont à mobiliser leurs compétences en fonction de cette relation et de ces échanges ; que, dans les faits, ils ne délivrent pas un "produit standard", ni seulement des formulaires, ni ne mettent en oeuvre que des procédures stéréotypées, mais qu'ils coproduisent, avec le demandeur, le service qu'ils délivrent⁸. Tout se passe comme si, à la valeur apportée par un service public, à un semi-produit, venait s'ajouter, en proportion souvent plus importante, le fruit de la communication établie, au guichet ou dans un bureau, entre agent et usager.

⁶ Extrait du rapport du groupe de réflexion sur "les services de proximité d'intérêt collectif" dans les quartiers d'habitat social, constitué à l'initiative de l'UNFOHLM, Avril 1994 - Février 1995

⁷ Un nouveau projet de loi du gouvernement a repris sur les "maisons de services publics" des dispositions analogues et sera examiné par le Parlement probablement avant la tenue du congrès IISA (voir Titre IV du projet en annexe)

⁸ Cf. "Le sens de la relation" - Organisation de la communication de service public, La Documentation française, 1992

Mieux écouter la demande de communication

Il était urgent que les institutions publiques fournissent maintenant cette réponse commune pour deux raisons.

La première est bien connue. En France, l'offre de services publics procède du législateur, au sommet. Certes, la décentralisation des pouvoirs et la déconcentration des services publics ont fait descendre cette offre vers le citoyen, mais de manière de plus en plus spécialisée et cloisonnée. Assistance, prestations et insertion sociales, emploi, habitat, formation professionnelle, justice, sécurité, transport, postes, eau, électricité, état civil, cadastre, carte grise... font l'objet de services précis, assurés par des fonctionnaires, certes prêts à écouter, mais enfermés dans une logique de producteur jalousement différenciée, bridés par des procédures spécifiques, et dès lors débordés par une demande massive d'informations de toutes natures et surtout une demande de relation, d'échange, de communication exorbitante lorsqu'on la rapporte à la seule spécialité proposée par un service public donné. Ainsi l'offre des services publics s'essouffle.

Les compétences et les procédures formelles font que la distribution ramifiée de l'offre publique reste dispersée. C'est un évident gaspillage de moyens et de bonnes volontés. C'est surtout un rendez-vous manqué pour que le citoyen bénéficie de services meilleurs, de proximité, accessibles, rapides et permanents.

Par ailleurs, le citoyen, qui n'a pas été insensible à la période de la croissance et au consumérisme, ni au modèle du "client-roi", credo des entreprises concurrentielles de distribution, comprend mal que, tardivement, on le découvre "interministériel". Qu'on tente de coordonner, avec des acrobaties parfois remarquables des "sous-préfets à la ville", les missions d'intérêt général, mais que souvent s'ignorent superbement services de l'État, ceux du département, ceux de la ville... La demande du citoyen est globale, polyvalente. Sa préoccupation du moment, la situation qui le motive ou l'émeut n'appellent pas qu'il soit découpé en tranches : allocataire, assujetti, administré, résident, transporté, abonné, ayant droit, justiciable.

On aura compris qu'au delà des premiers traitements administratifs les plus élémentaires la valeur ajoutée d'un PPPP est de communication... au sens plein, c'est-à-dire de mise à disposition d'informations, d'écoute de l'autre et de dialogue, donc de relation. Si l'on convient que les services publics sont des médias sociaux, la demande doit être prise en compte, comme l'utilisateur, dans son intégrité et son intégralité.

Des initiatives pionnières...

Les rapports, les missions d'études, de mise en oeuvre et les expériences avaient été assez nombreuses et leurs conclusions fort louables.

Encouragés par la DGAFP⁹, les "points publics" se sont développés, parfois au delà de l'expérimentation, en milieu rural notamment, de manière satisfaisante, par exemple, à la Côte-Saint-André dans le département de l'Isère. Mais aussi sous la forme de services publics de quartiers à Amiens, à Brest où à l'initiative de la ville, de la Caisse d'Allocations Familiales, de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie du Nord-Finistère, enfin de l'État dans le cadre de la politique de la ville, a été mis en place, en février 1993, un point d'accueil multiservices dans le quartier de Kereden, dit "Point malin".

⁹ DGAFP : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Ce "point" fonctionne par simple convention entre les parties qui mettent à sa disposition des moyens en équipement et en personnel et désignent un chef de projet assurant le secrétariat du comité de pilotage, la coordination technique étant confiée à la DDE¹⁰.

Dans le cadre des "missions d'amélioration du service public" qui ont fait suite au rapport Picard¹¹, un "centre de ressources" avait été créé pour le quartier du "Frais Vallon" à Marseille, comportant un guichet d'information et d'orientation du public et un service de proximité "économie-emploi". Les protagonistes (Education nationale, Police, ANPE, CAF, Centres sociaux, La Poste...) ainsi que les habitants qui étaient représentés, se sont heurtés à la difficulté de donner à ce centre une existence institutionnelle et de formaliser les relations avec l'ensemble des administrations et organismes présents sur le quartier.

Il en fut de même pour la plate-forme de services publics de proximité à Vienne, ou pour la "Maison de services" aux trois ponts à Roubaix, privées de support juridique et d'outil de gestion, alors qu'elles résultaient d'une volonté de regrouper des agents de très nombreux services : CAF, CCAS, CPAM, Mairie, Mission locale, Education nationale, OPHLM¹², La Poste, Police...

A Rennes, au coeur du quartier de Maurepas (fort de 45 000 habitants), qui a bénéficié d'un programme de développement social des quartiers¹³, trois partenaires -la ville, le Conseil général d'Ille-et-Vilaine et la Caisse d'allocations familiales- viennent de regrouper dans 2 000 m² de la mairie annexe, une antenne du centre communal d'action sociale, le siège de la circonscription départementale d'action sociale de Rennes-Nord-Est, un centre social de la CAF ainsi que quelques autres permanences d'organismes tels que la mission locale, l'association des travailleurs chômeurs solidaires et le centre d'information et d'orientation de Rennes-Nord¹⁴.

S'ajoutent parfois à ces configurations expérimentales des associations d'habitants, de réinsertion, ou encore de "femmes-relais", originaires du quartier comme au "Pôle de services publics" de Montfermeil.

... qui ont trouvé leurs limites

Ainsi, les gouvernements successifs, les administrations centrales, les directions générales des groupes publics ou privés concessionnaires de services publics ont-ils tenté, en liaison avec les collectivités locales, de réagir. Ainsi ont-ils suscité, à travers l'action de la Délégation Interministérielle à la Ville, travaux et rapports, comme aussi lancé des actions locales de coopération et de coordination des services, une des dernières manifestations de cette démarche ayant été le rapport Picard et le dispositif expérimental qui l'a suivi.

La polyvalence, la qualité de l'accueil et de la communication, la proximité et l'accessibilité du service (par l'ouverture de permanences, le recours à la délégation) sont alors devenues des priorités affichées.

¹⁰ DDE : Direction Départementale de l'Équipement

¹¹ Rapport "L'amélioration du service public dans les quartiers" de Paul Picard, remis à M. Delebarre, juillet 1991

¹² OPHLM : Office Public d'Habitation à Loyer Modéré

¹³ DSQ : Développement Social des Quartiers

¹⁴ Voir "Service public" n° 56, mars 1998

Parallèlement, et souvent dans le cadre de ces interventions, les agents des services publics de quartiers parmi les plus difficiles se sont réunis et ont engagé une réflexion approfondie sur la nature de leur action et les moyens de conjuguer plus efficacement leurs efforts.

Ces différentes approches se sont traduites notamment par plusieurs initiatives de regroupement de services dans des locaux voisins ou sous un même toit. Un effort de coordination, étayé par des échanges réguliers et la participation à des formations communes, a souvent accompagné ces regroupements.

Mais ces expériences ne sont pas parvenues à faire suffisamment école.

En attestent notamment les difficultés constatées dans les quartiers d'habitat social dont les organismes HLM sont un des premiers acteurs. D'où la certitude que, si ces tentatives, malgré l'énergie qui y est investie, ne parviennent pas à se généraliser ni à renouveler fondamentalement, comme elles le souhaiteraient, la relation du citoyen et de l'Etat, c'est qu'elles ne réussissent pas à rompre suffisamment avec l'approche sectorielle des services publics existant dont elles restent dépendantes.

Certes elles pratiquent la polyvalence, mais celle-ci, et les économies d'échelle qu'elle permet, sont surtout la réponse des services publics existants à l'exigence de rentabilité qui les gagne.

De plus, le mouvement de différenciation des services publics face à la complexité de leur environnement, mouvement qui les porte à se faire concurrence pour se faire entendre, est encore plus fort. Et il angoisse le citoyen.

Les limites rencontrées, lors de ces réflexions approfondies et à l'occasion de ces expériences généreuses, indiquaient la voie aux PPPP.

Il n'y aurait de réel renouvellement de la situation que si la qualité du contact avec l'usager, quel qu'en soit pour ainsi dire le prétexte, devenait effectivement la mission et la raison d'être de structures ad hoc. De lieux voués institutionnellement à entretenir le lien social par l'accueil, l'écoute, le dialogue, l'orientation, l'information, les premières réponses, et animés par des équipes dont la compétence serait d'abord celle de communiquer. L'objectif ultime n'est-il pas d'associer l'usager à la décision et, comme nous l'avons dit, de coproduire le service avec lui ?

Une démarche devait donc s'afficher comme volontariste et conférant à ces lieux polyvalents la reconnaissance sociale et la dimension institutionnelle dont ils avaient besoin. Toutefois la recherche d'une identité forte ne devait pas conduire à retomber dans l'écueil de la spécialisation, comme s'il s'était agi d'inventer un service public de plus, dont la spécificité serait simplement d'être polyvalent... La réponse devait venir d'une articulation originale avec les services publics existants et plus largement avec les services de proximité d'intérêt collectif dont ces lieux assureraient à la fois la représentation et le relais sur le terrain.

L'ambition assumée a donc été d'aller au delà des regroupements fonctionnels des services déconcentrés de l'État qu'avaient envisagés les dispositions de l'article 25-II de la loi du 4.2.1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Au delà également de l'idée de simple regroupement physique, sous un même toit, de services plus ou moins existants à proximité, comme avait pu le faire à tort envisager l'appellation "maison des services publics" du projet de loi présenté par le Gouvernement au Parlement au début de l'année 1996.

Et par ailleurs, certainement en deçà du concept de guichet unique qui suppose une rationalisation, une réorganisation voire une fusion préalables de plusieurs services appartenant à diverses administrations... Une utopie, hors de portée compte tenu de la longue histoire centralisée de la distribution du service public en France et de l'inertie de la partition administrative en logiques et pratiques bien spécifiques...

Les fonctions et délégations du PPPP

Il a donc été prévu de mettre en place des PPPP, des "plates-formes" durablement et manifestement établies, personnes morales dotées d'une existence juridique et auxquelles est dévolue une liste de tâches, qui d'ailleurs n'a pas à être homogène sur l'ensemble du territoire, mais plutôt adaptée aux situations rencontrées, où peuvent dominer, par exemple, des jeunes à la recherche d'emplois, des personnes âgées difficilement associées à la vie locale, des mères de familles plutôt nombreuses et majoritairement au foyer,...

Mais, en tout état de cause les missions assurées s'articulent autour de quatre grandes fonctions :

- Une fonction de relais des institutions qui confient aux PPPP les tâches pouvant aller, comme indiqué précédemment, de la simple information de l'usager sur la réglementation à l'exécution d'un premier traitement des dossiers, à leur mise en forme, à leur suivi, à l'organisation de rendez-vous avec les services spécialisés sur place ou ailleurs, à la fourniture d'interprètes si nécessaire, à l'aide à la compréhension des formulaires,...
 - Une fonction d'appui, en particulier technique, à la disposition d'autres services intervenant sur le quartier, qu'il s'agisse, cas le plus courant, d'héberger leurs permanences ou, plus original, de servir de point de rencontre à toutes sortes d'autres services, notamment à domicile, qui auraient intérêt à communiquer entre eux mais qui en sont empêchés par l'absence d'interface : par exemple restauration à domicile, soins infirmiers, aides ménagères,...
- Ces services publics ou privés, souvent concédés, reposent actuellement sur des mécanismes largement indépendants les uns des autres, si bien que lorsque l'un d'entre eux perçoit à l'occasion de son passage chez un usager la nécessité qu'intervienne un autre service, l'information se perd.
- Une fonction de proposition et de promotion de nouveaux services de proximité, dont de nombreux économistes et sociologues s'accordent à reconnaître qu'ils sont l'un des gisements importants de croissance et de création d'emplois, mais dont la diffusion ne se fera pas sans un support pour en assurer l'intendance et sans une initiation de la population à ces nouvelles offres de service.

Parmi celles-ci, les services destinés aux personnes âgées sont certainement parmi les plus porteurs pour des raisons évidentes de vieillissement de la population. Mais on peut aussi penser que d'autres, plus innovants comme la domotique, ne se développeront réellement que si, malgré leur autonomie technologique, ils peuvent bénéficier d'un relais humain et logistique proche du consommateur. Pour commencer, il faudra les faire connaître et apprécier.

De même, les services de proximité ne pourront ignorer les transformations de notre rapport à la connaissance et au savoir : l'accès aux médias interactifs, dont le rôle sera

fondamental et particulièrement discriminant, exigera, sous peine d'enfanter d'innombrables mécanismes d'exclusion, une humanisation de l'interface usager-réseau de connaissances pour tous les individus dont l'intégration est menacée. Une telle mission entre à l'évidence dans la vocation d'un PPPP qui, loin de se tenir à l'écart des "autoroutes de l'information", peut et doit en être un des noeuds les plus proches du public et suggérer... les chemins vicinaux.

- Une fonction d'identification des attentes insatisfaites de la population, de révélation des manques dans l'offre de services et par là-même de régulation et de médiation sociale.

En effet ne doit pas être négligé l'intérêt de pouvoir disposer d'un lieu très fréquenté par les habitants du quartier desservi. Une rencontre, voire une concertation, est de plus en plus souhaitée par les concessionnaires de service public, par des bailleurs de logements sociaux, par une entreprise de transport désireuse d'appréhender la demande sociale détaillée quant aux horaires ou de diffuser ses titres de transports. De même tel autre concessionnaire, prêt à confier le relevé des compteurs au PPPP, en attend également qu'il prenne en charge l'explication des factures et la formation à la maîtrise des consommations d'énergie.

On le voit, ces missions, portées à la rencontre du citoyen, de "front office" des services existants, ont été très insuffisamment remplies. Leur développement, qui n'a pas pour objet de se substituer aux services existants, ne pourrait avoir pour effet de les dessaisir de leurs prérogatives ou compétences. Néanmoins, les PPPP ne pouvaient tenir leur rôle qu'en se voyant assigner de réelles missions et qu'en bénéficiant de délégations clairement formalisées.

Ces délégations, sauf exception, ne doivent pas être personnalisées, mais c'est le PPPP qui doit être mandaté, libre à lui de choisir les agents chargés de l'exécution, sous la seule réserve, le cas échéant, qu'ils possèdent les qualifications officiellement requises.

L'enjeu est double. D'une part, une simple information délivrée dans un centre de services de proximité et concernant un service public sera perçue par l'utilisateur comme engageant ce service lui-même. Par ailleurs, il est difficile d'imaginer qu'un premier traitement de certains dossiers puisse être conduit sur place sans qu'une délégation en bonne et due forme ne le prévoie.

D'autre part, la délégation claire constitue la condition d'une reconnaissance réciproque entre les services délégant et le PPPP, sur la base d'obligations de part et d'autre définies (obligation de mise à disposition de moyens par le délégant, reconnaissance d'un pouvoir de proposition au délégataire, obligation d'information réciproque, engagement de confidentialité du délégataire,...).

... et sa personnalité juridique

Point de repère local, ancrage familial de l'État de droit, lieu d'accueil et de convergence de la demande des citoyens, le PPPP se doit d'être clairement identifiable.

Les conventions qui président à la mise en place d'un PPPP font d'ailleurs l'hypothèse d'une personne morale et prévoient, outre les prestations qu'il peut délivrer ou les décisions qu'il peut prendre, l'autonomie financière des PPPP, les modalités de son fonctionnement matériel, les conditions dans lesquelles les personnels relevant des services publics sont détachés ou mis à disposition, à temps plein ou partiel, ainsi que celles des recrutements.

Divers statuts conférant la personnalité étaient envisagés, de l'association loi 1901 à la société anonyme, en passant par la Société d'Economie Mixte, la SARL, l'Union Economique et Sociale... Une fois admise l'obligation que la majorité des pouvoirs du conseil d'administration et de l'assemblée générale revienne à des personnes de droit public, les mérites du GIP (groupement d'intérêt public)¹⁵ se sont imposés.

Nés de la nécessité de grouper les efforts, notamment en matière de recherche et de développement technologique¹⁶ la formule du GIP peut être encore adaptée aux PPPP en permettant des aménagements, allègements et simplifications, qui les rendraient plus aptes à prendre en charge la gestion du fonctionnement (durée du groupement, capacité à recruter,...) pour des unités et des budgets modestes.

Des conventions régissent le GIP

D'abord, à l'origine de la création d'un PPPP, il faut la volonté commune d'un nombre minimum d'institutions décidées à faire appel à ses services. Cet accord doit se concrétiser par la signature d'une convention multipartite, créant et définissant le PPPP, son statut, ses règles de fonctionnement, son organisation. Elle se traduit normalement dans la création d'un comité d'orientation où se retrouvent tous les signataires de la convention de fondation.

Cette convention peut prévoir les conditions de participation des habitants du secteur desservi au comité d'orientation. Egalement sa dénomination : office, agence, point, maison... selon les circonstances.

Viennent ensuite des conventions bipartites de délégation des tâches confiées au PPPP par les institutions publiques. Chacun de ces actes de délégation comporte un cahier des charges, aussi précis que possible, fixant les missions confiées, les conditions de mise en oeuvre et notamment les qualifications exigées du personnel appelé à remplir les missions confiées, les moyens mis à disposition, la rémunération, le détachement ou non de personnel, la durée de la délégation et les conditions de son renouvellement éventuel ou de sa résiliation anticipée, les procédures de contrôles, le partage des responsabilités.

Il paraît souhaitable que le cahier des charges puisse prévoir aussi un système d'évaluation de l'intervention du PPPP, même si ce dernier n'est pas astreint à des obligations de résultat au sens strict. Un tel système est le moyen d'organiser et d'adapter l'offre en recherchant l'expression de la satisfaction des usagers.

Une réponse d'avenir européen

Mises à disposition, détachements de fonctionnaires, recrutements de contractuels, moyens matériels, notamment télématiques, permettent de conférer à de tels centres de services de proximité d'intérêt collectif les moyens de s'adapter au terrain et d'être l'interface recherchée de tous les services d'utilité publique.

Ce retour aux sources de la demande sociale peut donner au service public à la française l'occasion de se rapprocher des expériences pragmatiques des "public-utilities" anglo-

¹⁵ Voir dans la Collection "Les études du Conseil d'État", "Les groupements d'intérêt public", La Documentation Française, 1997 (Section du Rapport et des Etudes)

¹⁶ Cf article 21 de la loi n° 82-6/0 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France

saxonnes, souvent nées du constat que les offres privées et concurrentielles de proximité pouvaient être de bons supports pour la distribution des services d'intérêt collectif.

L'épicerie, accessoirement bureau de poste britannique, n'est pas très éloignée du bureau de tabac délivrant les vignettes automobiles, alors qu'apparaissent bien rudes les affrontements des tenants de la "common law" et de l'intérêt général immanent...

Lorsque le marché ne peut être le recours, aucun opérateur n'étant disposé à assurer des services de proximité, à l'évidence non rentables pour une offre isolée, et lorsque s'imposent des critères d'efficacité et de qualité, on aurait tort de tergiverser. Et de ne pas convaincre nos partenaires européens de la nécessité d'assurer, au-delà d'un "service universel" minimum garanti, des services collectifs de prérogative publique.

Une récente enquête sur l'image des services d'intérêt général dans les pays de l'Union Européenne¹⁷ n'a-t-elle pas mis en évidence, après interrogation de 6000 citoyens de l'Union (400 par Etat membre), que ceux-ci classaient, dans le même ordre l'intérêt général, économique ou social, 16 secteurs couvrant les services sociaux, postaux, hospitaliers, les transports et services urbains, le logement social, la distribution d'énergie et les télécommunications, en s'accordant, dans le même ordre décroissant, sur l'importance des critères : qualité du service, respect de l'environnement, continuité du service, égalité de traitement, efficacité du fonctionnement, transparence des prix et des tarifs.

Plus important, l'intervention d'une autorité publique apparaît ici une demande européenne exprimée, selon les secteurs, par 62 % à 85 % dans l'unanimité des pays, moins un en ce qui concerne les télécommunications.

Une révolution tranquille

Nous avons rappelé comment l'offre publique, restant largement mise en oeuvre en fonction de principes conçus dans une logique centrale, spécialisée et génératrice de cloisonnements, se trouve distribuée avec un grave manque de souplesse, alors que la demande locale s'accompagne d'exigences pressantes, de la part de chaque citoyen, à voir traiter sa propre situation rapidement et globalement.

De surcroît, que soient différées des réponses de proximité au questionnement social complexe conduit à s'interroger tant sur l'affirmation des vertus de la décentralisation ou de la subsidiarité que sur les prouesses annoncées du télétraitement et des réseaux d'information.

Si l'on veut que soit mieux aménagé notre territoire et que soit resserré le lien social, rien ne s'oppose vraiment à ce que le service public effectue cette révolution sur lui-même : quelques réformes pour que le citoyen bénéficie, dans sa situation particulière, de ce que le législateur a voulu pour le bien de tous. La vie quotidienne de nos concitoyens peut-elle alors espérer les effets d'une réponse concrète et rapide ?

La volonté politique de la réforme de l'État est, dans ce sens, affichée de manière récurrente.

La prise en compte d'une véritable communication entre les citoyens et les agents du service public et la place prégnante reconnue à la relation, qui ensemble appellent la polyvalence, ouvrent la voie de l'évolution souhaitable de la distribution de l'offre publique.

¹⁷ CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) et Junior ESSEC (Junior Entreprise des élèves de l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales) "L'image des services d'intérêt général dans les Pays de l'Union Européenne"