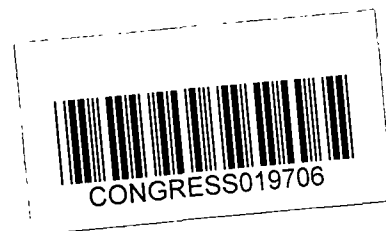


Council of Europe
Conseil de l'Europe



508
S6/1978



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Local Authorities

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 4 mai 1996
s:\sharp\session3\fcpl3.2A

CPL (3) 2A

TROISIEME SESSION

(Strasbourg, 2-4 juillet 1996)

PROJET DE RECOMMANDATION
SUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX
ET LES DROITS DE LEURS USAGERS

Proposé par le CDLR
et soumis pour Avis au CPLRE

PROJET DE RECOMMANDATION SUR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX
ET LES DROITS DE LEURS USAGERS

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social;
- Considérant que les services publics locaux modèlent l'environnement quotidien des habitants et déterminent dans une grande mesure la qualité de leur vie;
- Considérant que les services publics locaux sont une des dimensions essentielles de l'autonomie locale, dont ils permettent l'affirmation concrète et mesurent le développement réel;
- Considérant que leur poids dans l'économie nationale est important tant par le volume des dépenses qu'ils effectuent et des ressources qu'ils mobilisent, que par les fonctions qu'ils assument;
- Considérant que ces services contribuent de manière significative au développement local et à l'aménagement des activités et des équipements sur le territoire;
- Considérant qu'ils ont un rôle éminent dans l'organisation de la solidarité sociale par la fourniture de prestations essentielles à la satisfaction des besoins publics;
- Considérant que, du fait même de ce qui précède, leurs usagers doivent bénéficier des mêmes droits et garanties que ceux des services publics de l'Etat et, dans le cadre de la législation applicable, doivent obtenir une protection comparable, quand cela est approprié, à celle des clients des entreprises du secteur privé;
- Vu la grande diversité des missions assurées par les services publics locaux et l'émergence de nouvelles demandes sociales;
- Vu la contribution que les services publics locaux peuvent apporter à la modernisation de la gestion publique et à la diffusion des innovations techniques ou sociales;
- Vu l'étendue des transformations actuellement en cours dans ces services en vue de trouver des méthodes de gestion plus performantes, en raison notamment de la nécessité de mieux maîtriser les dépenses publiques;

- Vu les progrès déjà réalisés dans nombre d'Etats pour l'établissement de droits et garanties au profit des usagers des services publics, notamment locaux, mais aussi les inégalités non négligeables qui subsistent encore en ces domaines;
- Vu l'importante contribution que les services publics locaux peuvent apporter à la résolution de questions qui préoccupent gravement les Etats membres, comme la création d'emplois, la solidarité et la cohésion sociale, une vie plus démocratique, le respect des droits de l'homme dans leur dimension pratique, ou la protection de l'environnement;
- Vu la nécessité d'intégrer convenablement les services publics locaux dans les mécanismes économiques modernes, sans perturber toutefois le libre jeu de la concurrence;
- Estimant que la modernisation de la gestion et des moyens des services publics locaux, dans le respect de l'autonomie locale, des droits des usagers et des règles d'une économie ouverte, devrait être considérée par les Etats membres comme une tâche prioritaire;

RECOMMANDE AUX GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRES:

- de tenir compte des principes exprimés dans la "**Charte européenne des services publics locaux**", annexée à la présente Recommandation, lors de la formulation de leurs politiques et législations, afin d'inciter les collectivités locales à développer leurs services publics, pour mieux satisfaire l'intérêt général et respecter pleinement les droits des usagers;
- de rendre disponible ou de faciliter l'information pertinente sur les différents choix des modes de gestion des services publics locaux et sur les possibilités d'amélioration des relations avec les usagers, en coopération avec les collectivités locales;
- d'encourager ou faciliter, par tous les moyens appropriés, les études et l'innovation en ces matières, ainsi que les échanges d'informations entre collectivités tant au plan national qu'international, en coopération avec les collectivités locales.
- de traduire la recommandation et la Charte dans leur langue nationale et de diffuser les textes auprès des collectivités locales.

ANNEXE

**CHARTRE EUROPEENNE
DES
SERVICES PUBLICS LOCAUX**

INTRODUCTION

La Charte Européenne des Services Publics Locaux s'inscrit dans le cadre des efforts entrepris au niveau national dans plusieurs pays européens: Belgique (Charte de l'utilisateur des services publics, 1992), Espagne (Observatoire de la qualité des services publics, 1992), France (Charte des services publics, 1992), Portugal (Charte de la qualité des services publics, 1993), Royaume-Uni (Charte des citoyens, 1991). Ainsi encadrée, elle représente une tentative de généraliser, en Europe, l'effort de modernisation que les services publics locaux requièrent.

Les services publics locaux, au sens de la présente Charte, sont les organismes qui, placés directement ou indirectement sous l'autorité d'un pouvoir politique local, fonctionnent dans un but d'intérêt général en fournissant à la population d'un territoire déterminé un ensemble de prestations. Il arrive cependant que, selon les pays ou les circonstances, les services publics locaux fonctionnent sous différentes formes d'organisation, notamment sous un régime soit de droit public soit de droit privé. Ceci est dû au fait que leur première caractéristique est la grande diversité des fonctions qu'ils assument comme de leurs modes d'organisation et de gestion.

Leur puissante influence sur les sociétés modernes vient de ce que leurs missions et activités touchent des secteurs essentiels de la vie collective. Proches de leurs usagers, ces services sont un facteur déterminant de la cohésion sociale, car ils apportent les biens ou les prestations qui modèlent l'environnement quotidien, et déterminent de façon décisive la qualité de la vie de la population. Enseignement et formation, loisirs, culture, sports, distribution d'eau potable, ramassage et élimination des déchets, santé, espaces verts, protection de l'environnement, transports, tourisme, création de zones d'activité, urbanisme, logement, cantines, assistance sociale, chauffage collectif, etc. sont autant de domaines où, suivant des combinaisons variables, propres à chaque Etat, les services publics locaux jouent souvent un rôle majeur.

Par ailleurs, dans la plupart des Etats européens, la législation, enrichie par des initiatives et des expériences engagées par les administrations locales elles-mêmes, accorde des droits de contrôle et de participation aux citoyens.

Il apparaît souhaitable de conforter ce mouvement et d'en faciliter l'extension, car l'amélioration constante des services publics est une préoccupation commune à tous les Etats. Les changements en cours dans les sociétés européennes modifient l'approche de ces questions par rapport aux idées et aux pratiques qui ont prévalu dans le passé. Les collectivités européennes sont, en effet, placées devant de grands défis. Elles devront se montrer inventives pour combiner à la fois leur tradition d'humanisme et l'exploitation des technologies les plus modernes, les formes éprouvées de gestion publique et les contraintes d'une économie compétitive et ouverte.

Une meilleure protection offerte aux usagers des services publics ne se veut en rien un frein à leur développement ou à leur efficacité économique.

La définition de lignes directrices pour l'amélioration des services publics locaux devrait prendre en considération quatre séries de données:

a) La diversité

L'extrême diversité des services publics locaux est leur caractéristique fondamentale. Elle se constate à la fois dans leur extension géographique, leurs missions, leurs statuts et les régimes juridiques applicables.

Elle résulte notamment des différences marquées qui existent dans les modes d'organisation des Etats membres, selon qu'ils sont de structure fédérale, régionalisée ou décentralisée, à des degrés eux-mêmes variables. Les services publics sont rattachés à des collectivités territoriales de nature et de niveaux différents. De plus, dans quelques pays, la responsabilité de la gestion de certains services publics locaux relève de structures de coopération intercommunale par délégation des autorités compétentes.

D'autre part, les services publics locaux sont gérés selon des méthodes variées et ont des fonctions et activités très dissemblables. Certaines activités qui concernent plus directement le maintien de l'ordre public (par exemple, en matière de sécurité et d'environnement) impliquent l'imposition de contraintes aux administrés. D'autres activités (par exemple, dans l'enseignement, la santé, l'hygiène, la culture) correspondent à la fourniture de services divisibles, plus ou moins individualisés, aux usagers et il est alors plus simple de nouer un dialogue avec eux.

b) Les exigences

Les services publics locaux sont de plus en plus fortement soumis à des exigences en apparence contradictoires, qui ont abouti à des compromis variables selon les Etats et selon les activités concernées.

Dans chaque pays, l'impératif d'équilibrer les budgets pousse à la réduction des coûts, à la rationalisation de l'organisation et à la recherche d'une plus grande efficacité.

En même temps, on demande une plus grande qualité des services et l'équivalence du niveau des prestations dans toutes les parties du territoire, en ville comme en milieu rural.

Le besoin de démocratie se manifeste dans des formes renouvelées. Les services publics, en étroite interdépendance avec l'économie de marché, doivent souvent aligner leurs méthodes sur celles des entreprises, afin que soit respectée une loyale concurrence. Le nombre et la précision des dispositions communes, applicables aux unes et aux autres, notamment du fait du droit international et des règles de l'Union Européenne, vont en s'accroissant.

Droits et pouvoirs devraient être attribués aux usagers en cette qualité-là et dans la plus grande mesure du possible.

Rationalité économique et extension du pouvoir des usagers-consommateurs ne sont pas nécessairement antinomiques, mais l'équilibre s'établit différemment selon les traditions et circonstances nationales ou locales et selon le service considéré.

c) Le chevauchement des catégories

L'effacement des frontières par rapport aux catégories juridiques classiques tend à modifier l'image des services publics locaux.

Parmi les services locaux, certains font l'objet d'une gestion publique, d'autres sont soumis à une exploitation commerciale par un organisme public rémunéré par un prix ou même par une entreprise de statut privé, avec application dans les deux cas des règles du droit commun. Parfois un même type de services peut être géré selon l'une ou l'autre de ces formules, au choix des responsables locaux et dans le cadre de la politique et la législation nationale.

Certains services publics locaux adoptent ainsi des modes de gestion et d'organisation proches de ceux des entreprises. Ils peuvent se voir partiellement soumis aux mêmes règles comptables et au même droit qu'elles, selon des formes qui se diversifient et qui peuvent aller, par degrés, jusqu'à la privatisation complète.

Ces différences, qui interdisent d'envisager un régime juridique uniforme pour tous les usagers, se justifient par des impératifs d'ordre économique et un grand besoin de souplesse. Elles ne doivent cependant pas faire accepter des écarts injustifiés ou des pratiques discriminatoires, ni ouvrir de simples facilités pour échapper aux obligations générales du service public.

Un autre clivage qui s'atténue est la distinction entre le local et le national, voire l'international. Les services locaux n'échappent pas à l'emprise croissante de normes inscrites dans le droit national, le droit de l'Union européenne ou le droit international, en matière de marchés publics, de concurrence, d'environnement, de lutte contre les pollutions, d'hygiène, de communications, de transports, d'enseignement, de droits de l'Homme, etc.

La mise en place d'un cadre normatif général rend plus efficace la protection des droits des usagers, mais doit se concilier avec le respect de l'autonomie locale, qui trouve son expression la plus naturelle et sa raison d'être dans la variété même des services publics.

d) L'entrecroisement de réglementations

L'amélioration des rapports entre les services publics locaux et leurs usagers s'obtient par l'entrecroisement de nombreuses réglementations.

- La législation générale sur l'administration peut contenir des règles concernant les usagers: l'accès aux documents administratifs pour tous les citoyens directement concernés, la publicité des décisions, des obligations d'information, la "déontologie" des agents publics, la motivation des mesures défavorables, les procédures en cas de litiges, etc.

- Le droit spécifique à l'administration locale, de son côté, comporte évidemment des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics locaux et à leurs relations avec leurs usagers.

- Le droit des consommateurs, qui définit les droits des clients des entreprises, peut s'appliquer aux services publics locaux dans la mesure où certaines protections qu'il institue valent indifféremment pour toutes les entreprises: information sur les prix, sur la qualité des produits, etc.

- Les lois spéciales à un service (assistance sociale, ramassage des déchets, transports, enseignement, distribution d'eau ou d'énergie, etc.) comportent souvent leurs propres dispositions relatives aux droits ou obligations des usagers et des gestionnaires, qui sont justifiées par les caractéristiques spécifiques de chaque service. Il ne devrait toutefois pas en résulter un émiettement des régimes juridiques tel qu'il oblige les usagers à devenir des juristes avertis pour pouvoir encore se retrouver dans la masse des règles applicables à leur vie courante.

I. SERVICES PUBLICS LOCAUX ET INTERET GENERAL

Les services publics locaux sont l'une des expressions les plus concrètes de l'autonomie des collectivités locales et un puissant moyen dont celles-ci disposent pour servir l'intérêt général.

1♦ Les services publics locaux contribuent à l'exercice des compétences des collectivités locales, qui, dans le cadre de la législation nationale applicable, en assument la responsabilité.

La création et la gestion des services publics locaux constituent une manifestation du principe de libre administration et contribuent à mettre en oeuvre les compétences des collectivités locales. Celles-ci, dans le cadre de la législation nationale applicable, assument la responsabilité de leurs services et les organisent de manière à répondre efficacement aux besoins de la population vivant sur leur territoire, en tenant compte de l'évolution des demandes sociales et des priorités politiques générales, des exigences d'une bonne gestion économique et des mutations technologiques.

La liberté des autorités locales pour choisir les modalités juridiques ou financières de l'organisation et de la gestion des services est plus ou moins large, en fonction des intérêts que l'Etat entend éventuellement protéger (égalité, protection des finances publiques, transparence dans la dévolution d'un service à des entrepreneurs privés, etc.).

Les services publics locaux obéissent cependant à certains principes particulièrement nécessaires à notre époque qui sont d'ores et déjà largement reconnus dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

2♦ Les services publics locaux assurent, de la façon la plus complète et réelle, l'égalité des usagers; ils respectent les principes de non- discrimination et de neutralité à leur égard.

Les services locaux respectent les principes généraux des services publics: égalité, neutralité, non-discrimination et continuité et ont le souci de l'intérêt général et de la rationalisation des dépenses; dans ce but, ils doivent avoir recours, dans la mesure du possible, à toute entente intermunicipale permettant d'améliorer leur performance.

Ils visent à assurer, de la façon la plus complète et réelle, l'égalité des usagers, ce qui peut nécessiter, le cas échéant, que soit appliqué à ces derniers un traitement diversifié (tarifs, aides, conditions d'accès, etc.) afin de tenir compte des situations objectives différentes dans lesquelles se trouvent les usagers ou les candidats à l'usage du service.

Ils respectent les principes de neutralité et de non discrimination à l'égard de leurs usagers, la liberté d'opinion et l'ensemble des libertés publiques dont ils sont les garants et promoteurs.

3♦ Les services publics locaux garantissent la continuité des prestations essentielles pour la population dans la limite des contraintes économiques et budgétaires.

Les services publics locaux garantissent, en vertu du principe de continuité, la non-interruption des prestations essentielles, dans la limite des contraintes économiques et budgétaires pertinentes.

Permanence et continuité sont inhérentes à de nombreux services publics locaux : distribution d'eau potable, de gaz et d'électricité, lutte contre l'incendie, ramassage des ordures ménagères, production de chaleur pour le chauffage urbain, enseignement, etc. Ces principes doivent se concilier avec les droits du personnel du service, y compris le personnel employé par un entrepreneur qui fournit un service par délégation de l'autorité locale. Il est donc nécessaire qu'une législation ou des accords entre employeurs et salariés règlent sur le plan national la situation de l'ensemble des services publics.

L'octroi de la priorité à la défense des intérêts de la grande majorité de la population peut conduire à dresser une liste des services essentiels pour la population, où une interruption totale, même temporaire, est jugée insupportable. Dans de tels cas, tout arrêt de travail inévitable devrait faire l'objet de préavis et/ou de la mise en place d'un service minimum.

Les dispositions nationales devraient être judicieusement complétées par des accords locaux qui introduisent des accommodements relatifs à des occasions particulières, comme les vacances, les week-ends prolongés ou les "ponts", afin d'éviter que de tels services ne soient totalement fermés pour des durées incompatibles avec les intérêts qu'ils doivent sauvegarder.

Le principe de continuité rencontre le principe d'égalité lorsqu'il faut maintenir certains services publics à la disposition des habitants, là même où la faible densité démographique exclut leur rentabilité financière, notamment dans les zones rurales. La suppression d'un service public devrait y faire l'objet d'une décision dûment motivée, démontrant notamment que des solutions alternatives, telles que le regroupement de services, la polyvalence ou l'utilisation des technologies modernes, sont inopérantes.

Les services publics locaux contribuent à la cohésion sociale, soit en fournissant les prestations de solidarité prévues par la loi et en mettant en oeuvre les politiques d'assistance définies pour toute la collectivité nationale, soit en employant leurs pouvoirs autonomes pour compléter et enrichir ces politiques, selon les besoins et les ressources existant localement.

Ils ont le souci de resserrer les liens entre les habitants, d'éviter le déchirement du tissu social et de maintenir la solidarité dans les communautés locales, grâce à la qualité des biens qu'ils fournissent à la population et en particulier aux catégories défavorisées. Ils veillent à entretenir une harmonie collective en favorisant le progrès économique, sans lequel il ne peut y avoir de progrès social durable.

4♦ Les services publics locaux contribuent au développement durable et à une répartition équitable et rationnelle des ressources disponibles sur le territoire de la collectivité locale.

Les services publics locaux tiennent compte de l'interdépendance entre le monde urbain et le monde rural, entre les zones d'activités agricoles et industrielles et les espaces libres qui méritent d'être préservés. Ils concilient les exigences de l'économie et celles de la protection de l'environnement, en s'appuyant, le cas échéant, sur l'aide de l'Etat et des organisations internationales.

Ils sont des acteurs économiques à part entière, ainsi que l'enseigne la doctrine économique moderne, qui les range dans les secteurs institutionnels producteurs de biens et de services dont la valeur entre dans le produit intérieur.

Ils relèvent toutefois de logiques économiques multiples et différentes.

Certains sont de purs services collectifs, bénéficiant d'une situation de monopole, de droit ou de fait (sécurité, police, réglementation de l'usage de l'espace, création et entretien de la voirie, etc.) principalement financés par l'impôt ou par des dotations versées par l'Etat.

D'autres sont des services marchands, dont les usagers acquittent un prix qui représente leur ressource principale, voire exclusive. Ces services peuvent être, selon le cas, en situation de monopole (distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de télévision par câble, etc.) ou, au contraire, être soumis à des formes multiples de concurrence, parfois indirecte (enseignement, transports collectifs, soins sanitaires, piscines et équipements sportifs, etc.).

Ils adoptent, dans chaque cas, la forme de gestion et le mode de financement qui assurent la meilleure synthèse entre tous les intérêts en présence, y compris ceux des collectivités locales, et qui offrent le meilleur rapport coût/avantages. Ils tiennent compte pour cela aussi bien des effets directs que des effets induits de l'activité du service, y compris en termes de solidarité sociale, de protection de l'environnement, de bon usage de l'espace.

Ils sont dotés du mode de financement le plus adapté à leurs fonctions, à la raison économique et aux exigences sociales. Selon les circonstances, qui varient avec les types de services et les lieux, l'on pourra opter soit pour une tarification au coût réel, le budget du service s'équilibrant par ses recettes propres provenant des usagers, soit par un financement par l'impôt général ou par un impôt spécial affecté (afin d'appliquer le principe pollueur-payeur par exemple), soit par des subventions d'autres collectivités ou de l'Etat, soit par une combinaison de ces modalités, solution largement employée.

5♦ Les collectivités locales adaptent de façon continue leurs services publics pour suivre l'évolution des demandes sociales, les exigences d'une bonne gestion économique et les mutations technologiques.

Les services publics locaux participent à la modernisation de la gestion publique. Ils sont volontiers à l'avant-garde des innovations techniques ou des expérimentations sociales.

Ils s'adaptent aux besoins changeants de la population et accueillent les techniques nouvelles lorsqu'elles favorisent le progrès et permettent d'améliorer la satisfaction des usagers.

Ils accompagnent le mouvement général du progrès en offrant fréquemment la possibilité d'expériences, que leur diversité, leur souplesse et la capacité de décision de leurs dirigeants favorisent. C'est donc souvent à leur niveau que se font les premières expérimentations de nouvelles méthodes de gestion publique. Ils peuvent même montrer ainsi la voie aux grands services nationaux.

Leurs responsables sont attentifs aux enseignements qu'ils peuvent tirer de l'expérience acquise par d'autres collectivités, y compris étrangères. Ils sont encouragés à participer à des échanges d'informations, au plan national ou international, pour parfaire les pratiques de la gestion publique locale.

Ils utilisent des techniques qui se perfectionnent constamment: traitement des eaux, des déchets, transports, etc. Ils servent donc naturellement de lieux d'essais ou de mises au point et c'est dans ces services que les nouvelles techniques seront diffusées, au fur et à mesure que les collectivités renouvellent leurs équipements.

Les collectivités locales participent à de nombreuses opérations pilotes pour le lancement de nouvelles techniques, même dans des domaines où elles n'ont pas de vocation dominante. Elles jouent un rôle démonstratif de premier plan dans les politiques d'économies d'énergie ou de lutte contre les pollutions.

Mais l'innovation n'est pas seulement technique. Elle peut se trouver tout aussi bien dans de nouvelles pratiques sociales, dans le domaine de l'assistance ou de la santé, de la sécurité, de la prévention de la toxicomanie, de la formation, de la participation des citoyens aux choix publics, dans les activités culturelles ou sportives, etc. L'exemple y est souvent venu des collectivités locales qui ont imprimé à leurs services une dynamique de changement et une volonté d'adaptation.

Si toutes les collectivités ne peuvent progresser au même rythme, il est essentiel que l'esprit d'entreprise souffle partout, chaque fois que cela est possible et que les opérations réussies puissent ensuite être diffusées. En assurant une certaine sécurité à ceux qui s'inspirent de ses résultats connus, l'expérimentation est un des grands facteurs de changement dans les administrations publiques.

II. DES USAGERS PLUS LIBRES

Par la nature même des prestations qu'ils fournissent à leurs usagers, beaucoup de services publics de proximité participent concrètement à l'affermissement des libertés, aspiration constante des sociétés démocratiques. Ils y contribuent encore en aménageant au mieux leurs rapports avec ces usagers.

De l'obligation de publicité au droit à l'information

6♦ Les services publics locaux organisent leur communication avec les usagers de manière à assurer à toutes les personnes intéressées une connaissance adéquate de leurs droits et des services qu'elles peuvent obtenir ainsi que des règles applicables.

Dans nos sociétés modernes de communication où l'information joue de plus en plus un rôle important, l'information fournie aux usagers des services publics locaux doit poursuivre plusieurs finalités, notamment offrir à toute personne intéressée une connaissance adéquate de ses droits et des prestations qu'elle peut obtenir, et constituer un moyen de faire progresser la qualité du service en intensifiant les rapports qu'il entretient avec son milieu.

La publicité des actes et des délibérations des autorités publiques, locales ou nationales, fait partie des principes fondamentaux sur lesquels reposent les systèmes juridiques européens et est généralement une condition du caractère exécutoire de la décision administrative.

Toutefois, les modalités par lesquelles la publicité s'effectue habituellement ne sont pas toujours satisfaisantes, tant au regard de la bonne marche des services, que des droits des usagers. Un effort particulier devrait être consenti sur le langage utilisé, afin d'éviter qu'il ne soit trop spécialisé et donc inaccessible à une partie de la population, ainsi que sur les supports et l'accessibilité de cette information élémentaire.

Mais il apparaît souhaitable d'aller au-delà, en demandant aux services publics locaux de définir et de mener une véritable politique d'information, contrepartie du droit à l'information reconnu aux usagers.

L'obligation de diffuser une information, générale et complète, porte non seulement sur les règles de droit, mais sur l'ensemble des données relatives à l'organisation et fonctionnement du service (nature des prestations, prix, qualité, horaires), qui doivent être mises à la portée de chacun selon des modalités différenciées, tenant compte du type de service et des caractéristiques de la population à toucher.

Les responsables publics doivent se préoccuper de l'effectivité de l'information. Justifiée par des motifs d'équité, elle est aussi nécessaire à la bonne marche des services, qui suppose que toutes les personnes intéressées, agents et usagers, connaissent correctement les règles applicables.

L'obligation d'informer est, en effet, un corollaire du principe d'égalité de traitement. La complexité des règles qui en rend la compréhension difficile pour une part grandissante de la population, crée des discriminations qu'on n'évitera que si le service public s'efforce en permanence de mettre à la disposition des personnes intéressées une information appropriée, dans sa forme aussi bien que dans son contenu.

Les sciences de l'information et de la communication, ainsi que l'expérience acquise par les collectivités locales depuis de nombreuses années, permettent aujourd'hui de sélectionner les médias les plus pertinents pour une situation déterminée : affichage, service d'accueil spécialisé, presse locale, bulletin municipal, radio, télévision, télématique, téléphone, etc.

Chaque service combine ces techniques en tenant compte de ses spécificités et des personnes qu'il vise.

Pour tous les grands projets, création et suppression de services ou équipements, les usagers doivent recevoir une information circonstanciée et préliminaire. Ils doivent se voir offrir la possibilité de faire part de leur opinion sur cette opération à l'autorité publique qui en a l'initiative.

Offrir des choix aux usagers

7♦ Les collectivités locales organisent les services publics de manière à assurer aux usagers, chaque fois que cela paraît adéquat, la possibilité d'opter entre plusieurs prestations, voire entre plusieurs fournisseurs.

Les services publics locaux sont souvent en situation de monopole. C'est cela, plus que leur statut public, qui explique, semble-t-il, certaines des difficultés qu'ils rencontrent dans leurs relations avec leurs usagers. Lorsque l'offre de services est diversifiée, les usagers ont le moyen de faire connaître leurs préférences; ceci incite à être plus attentif à leurs besoins et il peut en résulter un progrès économique ou social.

Il est donc recommandé que les collectivités locales organisent les services publics de nature commerciale ou industrielle afin que les usagers puissent opter entre plusieurs prestations, voire entre plusieurs fournisseurs, là où la nature du service concerné rend cela praticable et approprié. Le législateur ne devrait imposer l'exclusivité que dans des cas limités, explicitement justifiés.

8♦ Les services publics locaux s'attachent à développer les droits et la protection des usagers dans le cadre de la législation applicable.

Dans l'exercice de leurs mandat, les élus locaux doivent assurer aux usagers un niveau de protection adéquat.

Par ailleurs, s'agissant de services de nature commerciale ou industrielle, (eau, transports, déchets, énergie, etc.), le "principe de la disposition la plus favorable" pourrait être adopté par les collectivités locales et signifierait qu'à situation semblable et dans des circonstances similaires les garanties dont bénéficient les usagers des services publics ne devraient pas être moindres que celles qui sont accordées aux clients des entreprises privées. L'utilisateur du service public devrait pouvoir invoquer les mêmes droits que les consommateurs, sauf dans les cas où les nécessités propres aux services publics, les caractéristiques d'un service déterminé ou une disposition expresse de la loi interdisent cette transposition.

III. DES USAGERS JOUISSANT D'UNE MEILLEURE CONSIDERATION

L'évolution du droit public a conduit à reconnaître de plus en plus solennellement la personnalité et les droits des citoyens. Elle doit se poursuivre au profit des usagers des services publics, qui ne se confondent pas toujours avec le citoyen et qui doivent bénéficier d'un respect et d'une considération semblables, car ils sont, en définitive, la raison d'être du service.

La simplification administrative

9♦ En général, il faut encourager l'établissement de normes uniformes et claires, valables pour l'ensemble des services publics locaux, et l'usage d'un langage administratif et juridique compréhensible pour les usagers.

La complexité croissante de la gestion des sociétés modernes est une constante qu'il faut à la fois accepter et surmonter. Il paraît à cet égard judicieux de suivre quelques lignes de conduite, du reste fort modestes.

La langue administrative et juridique, malgré son exigence naturelle de rigueur, doit aussi être conçue comme un moyen de faciliter les relations sociales. Elle doit donc s'adapter à la culture moderne, en vue d'être compréhensible par le plus grand nombre.

Il faut privilégier, autant que possible, l'établissement de normes uniformes, claires et valables pour l'ensemble des services publics locaux; normes que tous les usagers soient capables de comprendre, de respecter et d'invoquer.

10♦ Les relations des services publics locaux avec leurs usagers sont organisées de façon à minimiser la gêne et le coût qu'ils assument.

Les services publics locaux veillent à éviter les procédures redondantes, inutiles ou excessivement coûteuses, et à n'exiger des usagers ou administrés que ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de leurs missions.

Les relations avec les usagers sont, dans la mesure des moyens disponibles, organisées de façon à minimiser la gêne et les coûts qu'ils assument, notamment en temps d'attente ou de déplacement. Ceux-ci peuvent être réduits grâce à une bonne organisation des moyens de communication: téléphone, télématique, télécopie, téléconférence, etc.

La mobilisation et la formation des agents du service public

11♦ Le personnel des services publics locaux est spécialement formé à ses missions et rendu attentif aux droits des usagers.

Pour l'utilisateur, le service public est d'abord constitué des agents avec qui il entre en contact direct et qui lui fournissent, ou lui refusent, ce qu'il vient demander. Il est donc essentiel que ce personnel ait été formé à cette tâche et ait une forte conscience à la fois de ses missions et des droits des usagers, au service desquels il se trouve.

L'organisation matérielle des locaux, le choix des heures d'ouverture, l'identification des agents, la personnalisation des relations, y compris écrites, sont aujourd'hui autant de moyens pour atteindre ces objectifs.

Le traitement des plaintes des usagers

12♦ Les procédures de réclamations sont simples, faciles à connaître et à utiliser par les usagers et organisées en vue de permettre un traitement rapide.

Les plaintes des usagers d'un service public révèlent ses dysfonctionnements et doivent présenter pour les dirigeants une occasion d'améliorer l'organisation du service et ses rapports avec ses usagers.

Le traitement des réclamations des clients est donc une fonction normale dans toute entreprise et doit être conçue et organisée en conséquence. Elle doit avoir le double souci de solutionner rapidement les problèmes soulevés et, lorsque la requête est fondée, de remédier en profondeur à ses causes.

Les procédures de réclamation et celles de leur traitement sont portées largement à la connaissance des usagers.

Les conditions pratiques de traitement des réclamations ne peuvent être que très variables selon la taille du service, ses activités, son rattachement à une grande ou petite collectivité, à un groupe industriel (eau, gaz, transport, électricité), etc.

Il peut s'agir d'un service spécialisé, généralement placé sous la responsabilité immédiate d'un élu, d'un organisme doté d'une représentation des usagers, d'une commission d'élus. Dans tous les cas il doit avoir un personnel particulièrement formé et soucieux de son efficacité.

Suite à l'expérience faite dans certains pays européens, la nomination d'un médiateur est encouragée partout où l'importance des services le justifie et où cette solution correspond aux traditions juridiques locales. Nombre de collectivités locales ont d'ores et déjà désigné un membre de leurs conseil élu, ou une personne spécialement nommé, pour remplir ces fonctions, soit pour l'ensemble de leurs services publics, soit pour certains services déterminés dont l'activité suscite davantage de problèmes avec les usagers.

IV. DES SERVICES PUBLICS LOCAUX MODERNES ET MIEUX GERES

Les citoyens disposent des multiples canaux de la démocratie locale pour exprimer leurs demandes et faire connaître leurs critiques à l'égard des services publics locaux: élection des assemblées et des exécutifs locaux, droit de pétition et de réclamation, assistance aux réunions des assemblées délibérantes, participation à des référendums et éventuellement à des initiatives populaires, etc.

Les usagers, à l'instar du comportement qu'ils ont vis-à-vis des entreprises privées, souhaitent également disposer d'une capacité d'influencer les fournisseurs de services publics; l'extension des mécanismes de contrôle et d'évaluation peut répondre à ces attentes.

Améliorer les moyens d'influence des usagers

13♦ Les usagers des services publics locaux sont reconnus et satisfaits en tant que tels.

Les usagers sont en priorité soucieux de la qualité du service reçu et de son rapport avec le prix demandé. Ils veulent être considérés et écoutés en leur qualité d'usagers, et non seulement en tant qu'électeurs ou citoyens. De même, ils veulent pouvoir influencer directement le fournisseur de services publics pour obtenir de meilleures prestations, comme dans le secteur privé.

Grâce aux informations qui leur sont données, aux alternatives qui leur sont offertes et aux procédures d'évaluation mises en oeuvre, les usagers devraient pouvoir agir, par leur propre comportement, sur la production et la distribution des services publics, bien davantage que par l'intermédiaire de délégués ou la multiplication d'institutions et de procédures spécialement créées à cet effet.

De la participation des usagers à la gestion des services publics locaux

14♦ Dans le cadre de la législation applicable, les collectivités locales encouragent la participation des usagers ou de leurs représentants à la gestion des services publics locaux selon des formes appropriées à la nature du service et aux circonstances.

La participation des usagers à la gestion des services publics locaux n'est pas une alternative à la démocratie représentative mais un moyen de rapprocher les citoyens de l'administration locale.

L'opportunité d'associer les usagers à la gestion des services publics doit être soigneusement pesée; leur participation devrait être encouragée lorsque leurs intérêts peuvent ainsi être mieux pris en compte, sans pour autant favoriser des corporatismes ni alourdir excessivement les mécanismes de gestion.

C'est surtout dans les services à caractère nettement collectif, services sociaux, culturels, enseignement, etc., que des participations formelles au processus de décision peuvent être mises en place utilement, par exemple: comités mixtes *ad hoc*, représentation des administrés dans des commissions municipales ou dans des conseils d'administration, rencontre annuelle des représentants des usagers et des services concernés sur un ordre du jour établi d'un commun accord, etc.

15♦ Les collectivités locales encouragent le bénévolat, le mécénat et les initiatives qui peuvent contribuer, en liaison ou en complément avec leurs services publics, à satisfaire les besoins collectifs des habitants.

Dans plusieurs pays, des citoyens regroupés dans des organismes associatifs ou mutualistes prennent directement en charge certaines fonctions collectives: crèches, cantines, ramassage scolaire, bibliothèques, etc. Parallèlement, le bénévolat et le mécénat trouvent de nouvelles applications: environnement, aide aux personnes âgées, santé, suivi d'enfants en difficulté scolaire.

Les collectivités locales ne doivent pas voir ces initiatives comme une concurrence qu'il faut freiner, mais, au contraire contribuer à leur épanouissement. Elles représentent en effet une ressource en nature d'une valeur souvent très appréciable, qui ne pourrait se trouver dans le budget local, et elles constituent une manifestation remarquable d'esprit civique et de solidarité.

Loin de chercher à décourager les particuliers ou les groupements qui tendent d'intervenir dans ces domaines pour compléter et améliorer son action, la collectivité locale devrait s'inspirer du principe de subsidiarité et considérer que les habitants ont une vocation naturelle à s'occuper directement des affaires qui les touchent.

16♦ Chaque service public local important donne lieu à une évaluation périodique concernant son efficacité et sa qualité; les résultats sont rendus publics.

Contrôler et évaluer

Les usagers n'ont pas les moyens de contrôler tous les services locaux. Ceux-ci sont, au demeurant, soumis à de multiples contrôles spécialisés ou généraux de l'assemblée locale, des autorités étatiques, des juridictions, des corps d'inspection. Ces contrôles devraient non seulement viser à prévenir ou sanctionner des irrégularités mais également à faire progresser la qualité des prestations.

Par leur compétence technique, ces organes doivent être considérés comme des garants et des auxiliaires précieux pour les usagers face aux insuffisances des services publics. Le résultat de leurs investigations doit être communiqué à l'assemblée politique qui exerce une surveillance sur le service concerné et pourrait faire l'objet d'une information adéquate aux usagers.

Chaque service important devrait donner lieu à une évaluation périodique du degré de satisfaction de ses usagers, mesuré par quelques indicateurs simples (nombre d'abonnés ou de désabonnements, taux de fréquentation, prix, recettes encaissées, nombre de réclamations contentieuses, etc.). Ce bilan pourrait faire l'objet d'un examen public.

17♦ Les services publics locaux devraient être dotés d'un système comptable qui favorise l'évaluation des coûts, assure la transparence, une bonne adéquation des financements et renforce la responsabilité des gestionnaires.

Les services publics locaux sont, autant que possible, dotés d'un système comptable qui permet d'en évaluer le coût, ainsi que d'assurer la transparence des financements, la responsabilité des gestionnaires et les intérêts des citoyens et usagers, correctement renseignés.

Le gestionnaire du service public local doit pouvoir connaître très précisément ses charges et ses ressources pour en faire le meilleur emploi et accroître ainsi sa performance économique. Une approche économique rationnelle permettra enfin d'accroître la performance réelle du service au bénéfice de l'intérêt général.