

**Rapport au Premier ministre**

# **Pour des Services Publics Tournés vers l'Avenir**

***Jean-Pierre Duport***

*Préfet de région hors cadre, Conseiller d'État en service extraordinaire*

*Avec la collaboration de*

***Catherine Maubert***

***Benoît Lajudie***

*Chargés de mission au Centre d'analyse stratégique*

**Rapport au Premier ministre**

**12 février 2007**

# **Pour des Services Publics Tournés vers l'Avenir**

***Jean-Pierre Duport***

*Préfet de région hors cadre, Conseiller d'État en service extraordinaire*

*Avec la collaboration de*

***Catherine Maubert***

***Benoît Lajudie***

*Chargés de mission au Centre d'analyse stratégique*

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>Première partie - LES SERVICES PUBLICS DANS LA DYNAMIQUE EUROPEENNE.....</b>	<b>6</b>
<b>I. Un système historique global et cohérent .....</b>	<b>7</b>
1. Des identifications structurantes .....	7
2. Une faible implication directe réelle de l'État dans le pilotage des services publics marchands .....	7
<b>II. Le bouleversement communautaire .....</b>	<b>8</b>
1. L'approche fonctionnelle et la concurrence .....	8
2. La distinction entre définition et organisation des services publics .....	8
3. La concurrence : un rôle central mais non exclusif .....	9
4. Les obligations communautaires : une opportunité de progrès.....	10
5. Un système mixte, une régulation hybride et une performance à évaluer .....	11
6. Une passivité porteuse de risques majeurs.....	15
<b>III. Les enjeux pour l'avenir .....</b>	<b>16</b>
1. L'absence de cadre normatif global propre aux services d'intérêt général .....	16
2. L'existence d'une activité normative transversale.....	17
3. Une expérience propice aux remises à plat .....	18
4. En France, une vision et un outil politiques .....	19
<b>Deuxième partie - L'ENJEU CENTRAL DES SERVICES PUBLICS : L'ACCESSIBILITE .....</b>	<b>21</b>
<b>I - Trois moteurs du changement.....</b>	<b>22</b>
1. Les évolutions démographiques.....	22
2. La qualité comme norme des services publics .....	23
3. Des infrastructures d'accès (routes, fer, Internet) déterminantes .....	24
<b>II - La numérisation : facteur d'évolution et d'accessibilité des services publics .....</b>	<b>26</b>
1. La numérisation dans les services publics .....	26
2. Des choix politiques.....	29
3. Des difficultés : fracture sociale et fossé numérique.....	32
4. Les nouveaux défis de l'e-inclusion.....	33
<b>III L'enjeu des réseaux à haut débit .....</b>	<b>37</b>
1. Les communications électroniques : une industrie de réseau .....	37
2. La concurrence : un moteur pour les télécommunications ? .....	38
3. L'implication des collectivités territoriales .....	40
4. La rupture du très haut débit .....	43
5. Une réponse à la hauteur des défis du 21 <sup>ème</sup> siècle.....	46
<b>PROPOSITIONS - RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>52</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>54</b>

## INTRODUCTION

La réflexion sur les services publics, que m'a confiée le Premier ministre (lettre de mission en annexe), répond au souhait du Gouvernement de disposer d'une vision de ces services à l'horizon d'une quinzaine d'années, notamment en ce qui concerne leur champ, leurs acteurs, leurs modalités d'action et l'intégration des évolutions technologiques. Cette réflexion, menée avec le Centre d'analyse stratégique que je remercie pour son appui efficace, est inscrite dans le respect des principes d'égalité d'accès, de neutralité et de laïcité.

De nombreux travaux qui abordent les services publics sous divers angles sont conduits régulièrement. L'esprit de ma mission et la modestie des moyens dont l'équipe de Centre d'analyse stratégique et moi-même avons disposé m'ont conduit à ne pas m'engager dans un tour d'horizon complet des enjeux des services publics à l'horizon fixé et à faire miennes les analyses et les recommandations de ces rapports. Je tiens à mentionner en particulier celui du groupe présidé par Jean Bergougnoux, consacré aux services publics en réseau face à la concurrence<sup>1</sup> et celui du Conseil économique et social, présenté par Jean-Alain Mariotti, sur les services publics, les services au public et l'aménagement du territoire<sup>2</sup>. En effet, nombre des contributions de ces travaux sont restées en l'état et il appartient au gouvernement de s'en saisir. Je considère faire, dans le présent rapport, des propositions complémentaires.

A l'horizon fixé et compte tenu des évolutions en cours, j'ai choisi de concentrer les travaux sur quelques points clés particulièrement importants tout en me situant dans la perspective de la modernisation et de l'adaptation des services publics fixée par la commande du Premier ministre. Dans cette approche et après étude des nombreux rapports, j'ai, en accord avec les chargés de mission du Centre d'analyse stratégique, décidé d'orienter ce travail selon deux axes qui me paraissent déterminants pour l'avenir : la dimension européenne et l'accessibilité. Ces deux sujets sont étroitement liés, les perspectives ouvertes par la numérisation et les développements de nouvelles technologies de l'information représentant, en effet, un chemin de réponse aux exigences européennes.

Toutefois, ces deux dimensions ne touchent pas les diverses composantes des services publics de manière identique. L'intégration communautaire, et en particulier l'introduction de la concurrence, concerne les services d'intérêt économique général, c'est à dire les services marchands, parmi lesquels les services publics industriels et commerciaux. En revanche, l'accessibilité se rapporte à tous les services publics et à l'ensemble des services au public, ainsi qu'aux administrations.

L'intégration communautaire constitue l'axe de changement majeur des services publics, car elle bouleverse leur cadre et leurs modalités d'action. Les autres facteurs de changement, tels que l'évolution des besoins sociaux ou le déploiement des technologies numériques, se manifestent et produisent leurs effets dans ce contexte nouveau, en rupture avec le cadre historique des services publics en France. C'est pourquoi la réflexion porte en premier lieu sur l'analyse des modalités et des conséquences de l'intégration communautaire.

Notre analyse prend acte, cependant, de l'existence de tensions fortes, dans notre pays, génératrices d'inquiétudes et, bien souvent, d'attitudes défensives, entre « service public à la française » et conception communautaire. Elle observe, et regrette, que les débats concernant la construction européenne aient souvent conduit la France à adopter des stratégies de retardement face à des évolutions devenues inéluctables, eu égard à sa politique européenne.

Considérant d'une part que l'intégration communautaire est une donnée de situation qu'elle n'a pas à juger en tant que telle et d'autre part que les services publics français souffrent de ces attitudes

---

<sup>1</sup> Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations, Rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux, Commissariat général du Plan, 347p, Avril 2000.

<sup>2</sup> Aménagement du territoire, services publics et services au public, rapport du Conseil économique et social présenté par Jean-Alain Mariotti, 144p, Janvier 2006.

excessivement défensives face au fait européen, notre réflexion prend le parti d'une attitude active et positive pour faire de l'intégration communautaire un point d'appui à la dynamisation et à la modernisation des services publics.

Cette attitude est d'autant plus nécessaire que, se produisant dans le contexte de la rupture provoquée par l'intégration communautaire, des évolutions telles que la numérisation ou les nouveaux modes de vie provoquent des effets structurels majeurs qui nécessitent de repenser les services publics dans leur globalité : leurs finalités, leurs instruments, leur régulation... Pour cela, l'État et l'ensemble des acteurs doivent être en mesure d'élaborer une vision positive qui leur permettra de fonder les politiques publiques dans le nouveau cadre.

Mais la mutation dans laquelle les services publics sont engagés est telle qu'elle ne saurait être pensée ni conduite en dehors d'un débat de fond sur leurs finalités et les attentes de la société française.

Afin de rendre compte des éléments de notre réflexion, j'ai choisi d'articuler ce rapport autour de deux parties : une première partie consacrée à la dimension européenne des services publics, qui analyse les bouleversements et les enjeux liés à l'intégration communautaire et qui concerne les services d'intérêt économique général ; une seconde partie dans laquelle est exposé ce qui me paraît être l'enjeu central des services publics c'est-à-dire l'accessibilité et plus particulièrement celle induite par les nouvelles technologies de l'information, qui touche l'ensemble des services au public ainsi que les administrations.

En fin de rapport sont regroupés l'ensemble de mes préconisations et l'expression de pistes d'évolution pour promouvoir des services au public tournés vers l'avenir.

## Première partie

### LES SERVICES PUBLICS DANS LA DYNAMIQUE EUROPEENNE

La construction européenne est un facteur majeur de changement des services publics marchands. En France, le service public donnait, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, une place particulière à la conception organique, dans laquelle des entreprises publiques étaient en situation de monopole et pratiquaient la péréquation tarifaire pour assurer des prestations identiques sur tous les points du territoire. En introduisant la concurrence et en imposant une conception fonctionnelle, qui laisse libre le choix des opérateurs des services publics, l'Union européenne bouleverse le modèle en vigueur en France.

Ce changement produit ses effets dans de nombreux domaines. Il conduit à une modification profonde des systèmes de régulation, à la mise en place de dispositifs destinés à assurer la continuité des services publics, etc. Alors que l'État avait fait jouer aux entreprises publiques en monopole le rôle principal dans la stratégie des services publics, leur privatisation les rend incapables de poursuivre ainsi et nécessite la mise en place de dispositifs de pilotage des services publics adaptés.

En France, la rupture avec le système existant que provoque la construction européenne nourrit une crainte, et à tout le moins des risques de tension, qui se sont propagés parmi les différents protagonistes des services publics :

- les entreprises publiques, parce qu'elles y perdaient leur monopole et une façon de fonctionner, percevant alors l'ouverture à la concurrence comme une cause d'instabilité et l'abordant avec une prudence teintée d'une grande méfiance,
- les organisations syndicales, très attachées à la qualité des services publics, mais aussi à la qualité et à la pérennité de l'emploi, de même qu'aux conditions de travail,
- les usagers qui, bien qu'attachés à la qualité du service public avant de l'être à sa forme, étaient nombreux à s'interroger sur les conséquences de la fin de la péréquation tarifaire sur l'égalité de traitement,
- les collectivités locales, attachées au maintien du statu quo, qui se souciaient, à l'instar des usagers, des effets de la fin du monopole sur la couverture territoriale par les services publics,
- les responsables politiques qui, troublés et inhibés face à de telles inconnues et sensibles aux inquiétudes qui apparaissaient dans la société, n'impulsaient pas le débat public pourtant nécessaire,
- l'État, qui, ne disposant pas des instruments qui lui auraient permis de penser davantage l'avenir des services publics, n'a pas anticipé ces changements ni pris appui sur eux pour les mettre au service d'une élévation de leur qualité.

Le bouleversement communautaire doit être pris en compte de manière positive. Outre qu'il découle du choix européen de la France, il présente une opportunité de progrès pour des services publics qui doivent s'adapter à des évolutions fortes de leur contexte : l'accélération des mutations technologiques, la diversification et la différenciation des besoins selon les territoires, l'internationalisation des stratégies des entreprises, le développement de la construction européenne et la construction du marché unique, etc.

C'est pourquoi, à partir de l'analyse de la situation et de l'organisation des services publics marchands en France, je présente ce sur quoi le changement communautaire prend appui et comment il produit ses effets. Je décrirai, ensuite, les défis qu'il propose aux autorités françaises : quels problèmes, mais aussi quelles opportunités, et à quelles conditions ces dernières ont les plus grandes chances de servir l'intérêt général.

## I. Un système historique global et cohérent

### 1. Des identifications structurantes

Le choix fondamental de la conception organique, fait en France à la sortie de la Seconde guerre mondiale, a conduit à ce que l'intérêt public soit étroitement associé à la puissance publique et le service public au secteur public. Ainsi sont apparus les fondements et la légitimité des entreprises publiques en situation de monopole et de l'État entrepreneur en même temps que régulateur. Cette conception a présidé à l'organisation des services publics en France, à l'exception notable des services publics locaux (eau, assainissement, plus récemment déchets ménagers), qui ont poursuivi sur la voie fonctionnelle, traditionnellement la leur.

C'est ainsi que l'État est devenu simultanément entrepreneur et régulateur, dans un système de service public souvent réduit à l'entreprise publique en situation de monopole. Cette situation a été déterminante dans le niveau et le fonctionnement des services publics en France.

### 2. Une faible implication directe réelle de l'État dans le pilotage des services publics marchands

Chargé de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques nationales, l'État s'est doté dans tous les domaines concernés de l'expertise et des services nécessaires. C'est le cas, par exemple, des politiques routières et autoroutières, pour lesquelles il disposait de l'expertise réunie au sein du Ministère de l'équipement sous l'autorité du Conseil général des Ponts et Chaussées.

Il n'en a pas été de même dans les services publics marchands, où les entreprises publiques entretenaient avec l'État des rapports très étroits. Ceci a conduit à une imbrication de la fonction d'orientation du service public, qui revient à l'État, et de celle de mise en œuvre des choix stratégiques, qui revient aux entreprises. Soucieux de tenir compte des entreprises publiques et de les soutenir, notamment lorsqu'elles équipaient le pays et étaient porteuses d'innovations radicales ou soumises à des concurrences telles que celles qui existaient entre les modes de transport, il les a progressivement laissées occuper l'espace stratégique et ne s'est pas donné la capacité d'expertise dont il se dotait dans les autres domaines de l'action publique.

**C'est ainsi que la politique française des services publics a davantage découlé des aspirations des entreprises publiques que de l'expression de la volonté de l'État lui-même.** Ce sont elles qui ont conçu et mis en œuvre la politique de l'État dans leurs domaines respectifs : la SNCF et Air-France dans le transport ferroviaire et aérien, EDF, GDF et Cogema dans l'énergie, France Télécom dans les télécommunications... En conséquence, l'approche française des services publics a été segmentée et dominée par les logiques d'entreprise qui reflétaient de manière très variable les finalités du service public.

Par ailleurs, les travaux de réflexion sur les enjeux globaux et transversaux (sociaux, territoriaux, etc.) conduits par le Conseil économique et social, le Conseil d'État, le Commissariat général du Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ont abordé les questions de fond, mais de façon ponctuelle et dans une perspective consultative, avec peu d'écho auprès de l'État et des services publics.

En l'absence d'un véritable pilotage stratégique et politique, le service public organique français a peu évolué depuis sa définition originelle. Ses missions et ses modalités n'ont pas été reconsidérées jusqu'à la fin du siècle dernier et le système a obéi essentiellement à des logiques technico-économiques.

## II. Le bouleversement communautaire

### 1. L'approche fonctionnelle et la concurrence

La conception fonctionnelle, seule référence commune et seule conforme aux traités, est largement pratiquée depuis longtemps, en France, dans les services publics locaux (eau, assainissement plus récemment déchets, transports), qui sont souvent confiés à des entreprises privées.

Outre la nécessité de définir préalablement les missions et obligations de service public avant de choisir des opérateurs, l'exigence qui marque la conception communautaire est l'introduction de la concurrence, principe fondamental de l'intégration européenne depuis le traité de Rome de 1957 et plus encore de l'Acte unique de 1986. En effet, d'un côté l'Union européenne considère qu'elle est la condition de l'efficacité, car elle stimule la variété et la qualité de l'offre, la prise en compte de l'évolution des besoins et la vigilance sur les prix, de l'autre elle admet que les mécanismes du marché ont des limites et qu'existe un risque d'exclusion d'une partie de la population dont l'évitement relève des autorités publiques.

En effet, le système antérieur de la péréquation tarifaire, rendu possible par l'existence d'entreprises en monopole, assurait la fourniture des services considérés en tout point du territoire et les tarifs étaient déterminés en prenant en compte les coûts liés aux faibles densités de population. Elle était financée par les seuls usagers des services publics. Le système de la concurrence rompt avec cette pratique, à laquelle les Français sont très attachés, et nécessite de recourir à des systèmes différents de péréquation qui consistent le plus souvent à faire prendre en charge par des crédits publics les coûts que le marché ne peut pas assurer. La péréquation devient budgétaire et elle est financée par l'ensemble des contribuables. Ce système peut avoir des conséquences importantes sur les budgets publics.

Une difficulté propre à la France tient à ce que, dans la conception organique, l'entreprise publique en monopole assure l'existence même du service public, alors que, pour l'Union européenne, la finalité prime sur l'organisation et la concurrence est un élément essentiel de l'efficacité.

### 2. La distinction entre définition et organisation des services publics

L'Union européenne fait porter ses exigences sur quelques principes fondamentaux des services publics et laisse aux États une grande liberté d'action dans leur mise en oeuvre.

**La définition du service public relève des États-membres.** La Commission européenne cite, au titre des principes fondamentaux des services d'intérêt général, « La liberté des États membres pour définir les missions d'intérêt général, octroyer les droits spéciaux ou exclusifs pour assurer ces missions aux entreprises qui en sont chargées, régler leur gestion et veiller le cas échéant à leur financement<sup>3</sup> ». Dans le Livre blanc sur les services d'intérêt général, elle rappelle que ceux-ci constituent une responsabilité partagée entre l'Union et les États membres, mais que « Néanmoins, il appartient essentiellement aux autorités compétentes sur le plan national, régional et local de définir, organiser, financer et contrôler les services d'intérêt général. » Cette définition concerne les finalités, les objectifs et les obligations du service public, qui doivent assurer une totale transparence.

**Les pouvoirs publics nationaux et locaux définissent les principes de fonctionnement,** choisissent les opérateurs, leurs rapports à l'autorité publique responsable, assurent la régulation, etc. La Commission rappelle (Livre blanc) que « Si la fourniture des services d'intérêt général peut être organisée en coopération avec le secteur privé ou confiée à des entreprises privées ou publiques, la définition des obligations et missions de service public, en revanche, reste du ressort des pouvoirs publics à l'échelon approprié. Les pouvoirs publics concernés sont également chargés de réguler les marchés et de veiller à ce que les opérateurs accomplissent les missions de service public qui leur sont confiées.(...) [Ils] doivent conserver les pouvoirs nécessaires pour garantir la réalisation effective des choix définis en matière de politique publique ainsi que le respect des choix démocratiques, notamment en ce qui concerne le niveau de qualité et les coûts qui en résultent. »

<sup>3</sup> Communication de la Commission européenne du 26/9/1996, Les services d'intérêt général en Europe, JO C 281/3



Les États choisissent donc les opérateurs, leurs rapports à l'autorité publique responsable, les principes de fonctionnement et de régulation, etc.

**La neutralité est une question centrale :** « La neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises et de leurs personnels, [est] garantie par l'article 122 du traité. La Communauté ne remet nullement en cause le statut, public ou privé, des entreprises chargées de missions d'intérêt général, et n'impose donc aucune privatisation. Du coup, les comportements anticoncurrentiels font l'objet de la même vigilance de la part de la Communauté, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées<sup>4</sup>. »

### **3. La concurrence : un rôle central mais non exclusif**

La clé de voûte de la conception communautaire des services d'intérêt général est donc la concurrence, dès lors que les prestations sont marchandes. Cependant, la différenciation entre les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général n'est pas toujours claire. Si le caractère marchand ou non des services fournis est un critère de cette différenciation, il n'est pas toujours suffisant. En effet, le rapport des services aux citoyens, notamment leur mode de financement, doit également être pris en compte. On pourrait ainsi considérer que les services d'intérêt général non marchands sont ceux qui sont financés principalement par les contribuables et que les services d'intérêt économique général marchands sont ceux financés principalement par les usagers.

Il reste que, dans tous les cas, la présence d'opérateurs multiples est importante pour que la concurrence soit effective. Selon la conception communautaire, « Les forces du marché permettent une meilleure allocation des ressources et une efficacité accrue dans la fourniture des services, au bénéfice notamment du consommateur qui en retire une meilleure qualité à un meilleur prix. Toutefois, ces mécanismes présentent parfois leurs limites et peuvent risquer d'exclure une partie de la population des bénéfices qui peuvent en être retirés et de ne pas permettre la promotion de la cohésion sociale et territoriale. L'autorité publique doit alors veiller à la prise en compte de l'intérêt général.<sup>5</sup> »

On voit ainsi que l'irruption de la concurrence dans le système français des services publics nationaux ne met pas en cause leurs fondements. Plus encore, dès lors que ce processus résulte de décisions prises par l'ensemble des Pays membres de l'Union européenne, il ne peut être remis en cause par aucun de ceux-ci individuellement. Il peut donc être considéré comme irréversible.

#### **De nombreux défis au-delà de la concurrence**

De plus, de nombreux autres facteurs de changement existent, qui imposent aux services publics des adaptations de grande ampleur. Le risque est important de laisser la question de la concurrence faire écran aux nombreux autres défis posés aux services publics par les évolutions techniques, économiques, sociales et territoriales.

En effet, les innovations technologiques, l'internationalisation de l'économie, les exigences croissantes et évolutives des usagers, imposent aux services publics marchands d'évoluer vers une gestion plus souple, plus dynamique et plus réactive. La conjonction de ces facteurs produit un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics et les besoins de l'économie et des populations. Cette difficulté s'illustre avec le cas des télécommunications en France, où on a trop longtemps cru à l'avenir du Minitel et sous-estimé la perspective de l'Internet. C'est l'ouverture à la concurrence et l'engagement des pouvoirs publics français dans une politique publique de développement numérique qui ont permis à la France d'entrer dans l'ère de l'Internet et d'y conquérir une place de tout premier plan. L'étape à franchir est structurelle, car le monde est dorénavant en perpétuelle mutation et nécessitera des services publics agiles et réactifs, capables de traduire les changements en progrès économiques et sociaux.

Les transformations que nous réalisons dans le cadre de l'intégration communautaire ont donc deux dimensions :

---

<sup>4</sup> idem

<sup>5</sup> ibid.

- répondre à des évolutions majeures dans les domaines de l'économie, des technologies et de la société,
- mettre en place un modèle nouveau, partagé entre les pays de l'Union, dont l'ambition est de relever les défis présentés par ces évolutions.

La dimension institutionnelle et communautaire est, en réalité, une partie d'un ensemble plus vaste et universel.

#### **4. Les obligations communautaires : une opportunité de progrès**

Le véritable défi est de prendre appui sur l'obligation communautaire pour en faire une opportunité de progrès. Une telle attitude, qui consiste à rebondir sur une contrainte, n'est pas spontanée de la part des opérateurs historiques, car ils doivent affronter la concurrence après plusieurs décennies passées dans les abris monopolistiques. Pourtant, certains adoptent des postures défensives, d'autres des postures offensives.

Même modeste, notre expérience en la matière permet d'identifier des facteurs de plus ou moins grande réussite de ces changements. Il apparaît ainsi que ceux qui choisissent d'être offensifs et proactifs parviennent souvent plus que d'autres à préserver, voire développer, leurs positions. Les différentes stratégies observées dans le fret ferroviaire l'illustrent. La Deutsche Bahn (DB) a choisi de s'appuyer sur la concurrence pour stimuler sa compétitivité. Elle a, pour cela, filialisé son activité de fret et joué le jeu des mises en concurrence. Ses parts de marché en Allemagne étaient de 88% en 2005, les 300 opérateurs alternatifs qui disposent d'une licence d'exploitation pour l'Allemagne se partageant le reste. Le marché du fret ferroviaire est dynamique et son volume augmente<sup>6</sup>. La DB semble en mesure de conquérir des marchés dans le reste de l'Europe.

A l'opposé de cette stratégie, certains autres opérateurs historiques vivent l'ouverture à la concurrence comme une menace pour leur existence. Ils ont continué à valoriser leurs points forts selon des stratégies adaptées aux conditions de marché en monopole et ont négligé d'évoluer dans d'autres domaines. Le TGV est apparu remarquablement performant alors que d'autres composantes des activités ferroviaires de l'opérateur historique français sont devenues fragiles, face à la concurrence (fret, peut-être demain les transports régionaux...). Aujourd'hui, ces opérateurs perdent des parts de marché et ne parviennent pas à valoriser de manière satisfaisante leur expertise dans les nouvelles conditions économiques. En France, l'ouverture à la concurrence se met tout juste en place, les opérateurs alternatifs sont au nombre de six et la part du fret ferroviaire régresse toujours.

On voit ainsi les opérateurs historiques jouer le jeu de la concurrence là où elle est ouverte, hors de leur marché domestique et, adopter sur le territoire intérieur une position protectionniste qui leur permet de valoriser leurs points forts sans améliorer leurs points faibles.

#### **Conjuguer le dynamisme du marché et la cohésion sociale**

Si les valeurs qui fondent le service public en France sont partagées par l'Union européenne, les changements induits par l'intégration communautaire produisent une sorte de dislocation du service public en monopole. Il ne suffit pas, pour réussir une telle mutation, de modifier ponctuellement le système, au gré des directives sectorielles. Il faut revenir aux fondements du service public et des services d'intérêt général pour que le changement soutienne leur renouveau.

Au-delà des principes d'égalité, de continuité, d'adaptabilité, de neutralité et de transparence, les services publics poursuivent trois finalités<sup>7</sup> :

- garantir les droits fondamentaux de la personne, l'accès aux services essentiels. C'est la dimension du service universel notamment ;
- assurer des rapports de solidarité et de cohésion. Ces deux termes sont les plus employés dans l'Union européenne (« égalité » est utilisé presque exclusivement en France). Les actions

<sup>6</sup> Source : Federal Statistical Office, VDV, in « Railimplement-implementation of EU directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14 E », Country report, Germany.

<sup>7</sup> Cette liste est extraite de l'audition de Pierre Bauby (CEEP), le 15 juin 2006

- volontaristes en matière de solidarité et de cohésion sont complémentaires des règles du marché ;
- prendre en compte le temps long et la préparation de l'avenir, sachant que le marché tend à fonctionner sur le court terme.

## **5. Un système mixte, une régulation hybride et une performance à évaluer**

### **Un système mixte**

Le système des services publics change de forme et de logique d'action. Il devient mixte : une partie des besoins des usagers est couverte selon les règles du marché, alors qu'une autre requiert une intervention publique. Sa régulation devient hybride : elle est fondée pour une part sur les mécanismes du marché et pour une autre part sur une régulation publique. L'intégration communautaire combine donc, en France, la logique de marché et de solidarité. Cependant, la ligne de partage entre les deux n'est ni rigide, ni même claire. De surcroît, elle évolue notablement.

La tarification des services publics en faveur des personnes défavorisées illustre cette évolution. Traditionnellement, les opérateurs de services publics mettent en œuvre des tarifs sociaux, imposés et financés en partie par l'État. Or, la libéralisation les conduit à diversifier leurs systèmes de tarification dans tous les secteurs. Ces systèmes entrent en résonance avec les tarifs sociaux, au point qu'on peut se demander si la politique commerciale des opérateurs ne serait pas suffisante, dans certains cas, pour obtenir les effets recherchés.

Le cas des transports ferroviaires de voyageurs montre que les systèmes d'abonnements, les achats effectués longtemps à l'avance, les opérations promotionnelles ou les trains réservés à l'achat de billets en ligne permettent des tarifs qui peuvent être équivalents, voire inférieurs, aux tarifs sociaux (billets de congés annuels, cartes familles nombreuses, tarifs pour les mutilés et pensionnés de guerre, abonnements pour les élèves, étudiants et apprentis, etc.). Il en est de même dans d'autres domaines, par exemple avec la baisse des prix des abonnements téléphoniques permise par les forfaits dans le cadre de la concurrence.

Ces exemples montrent que les politiques commerciales des opérateurs, qui consistent à diminuer certains tarifs pour orienter leurs clients vers les services moins demandés, peuvent représenter une des voies de réponse aux besoins sociaux. Ceci montre que, dans un système devenu mixte, il faut changer la manière de penser les services et de les financer, notamment pour tenir compte des innovations des opérateurs dans leurs gammes commerciales.

Les besoins sociaux seront dorénavant satisfaits pour une partie par le marché et pour une autre partie en dehors du marché, par la mise en œuvre d'obligations de service public. Il en est de même, pour les activités de réseau, sur le territoire. Les zones de forte concentration de population satisfont les conditions du marché, les autres non. Il faut donc une action publique complémentaire.

Un tel système apparaît plus dynamique. Plus aptes à l'innovation et à l'écoute des besoins, les entreprises privées peuvent orienter l'évolution des produits et des services. Ensuite, les acteurs publics étendent ces évolutions à l'ensemble des territoires et des usagers. Sous cet angle, l'action publique peut être considérée comme seconde, parfois résiduelle. L'évolution du secteur des communications électroniques, étudiée dans la seconde partie de ce rapport, illustre ce modèle socio-économique.

Par ailleurs, ce système peut contribuer à sauver des services publics en difficulté dans certaines zones. En effet, en situation de forte contrainte budgétaire, la pérennité des services passe souvent par la réduction des coûts. Parce qu'elle pousse à cette réduction, la concurrence peut, là où les services publics sont maintenus quasi exclusivement sur fonds publics (comme c'est souvent le cas dans les transports), contribuer à en diminuer la charge pour les budgets des collectivités territoriales, donc en faciliter la pérennité. La concurrence peut être un facteur d'évolution positive, si elle a comme objectif premier d'élever la qualité.

Il en va de même dans le fret ferroviaire. Face au transport routier ou aux entreprises ferroviaires privées, il doit évoluer pour survivre. La baisse des coûts et l'élévation de la performance globale sont stimulées par la concurrence. Elle est utile lorsqu'elle produit des effets positifs.

Mais, aussi prometteur soit-il, ce système doit être mis en œuvre de telle sorte qu'il engendre les améliorations qui, seules, convaincront les usagers de sa supériorité, ce qui nécessite un engagement déterminé des pouvoirs publics dans cette direction.

### **Une régulation hybride**

Dans un tel système, mixte, la régulation a trois composantes :

- celle qui est assurée par le marché, en situation de concurrence. Cette partie peut jouer un rôle directeur dans la mutation de l'offre des services, en rapport avec les opportunités technologiques et l'évolution des besoins sociaux ;
- celle qui vise à corriger, ou à compléter, les insuffisances ou les effets négatifs de la concurrence ;
- celle qui organise les services publics dans les domaines qui ne peuvent pas être organisés par le marché.

Il s'agira, dans ce nouveau contexte et avec ces nouveaux outils, de dynamiser les services publics et d'augmenter leur efficacité. L'introduction de la concurrence bouleverse le pilotage des services publics français. Elle invalide le dispositif antérieur qui laissait, de fait, un rôle directeur aux entreprises publiques. Ce dispositif était fondé sur la chaîne d'identifications intérêt public - puissance publique - service public - secteur public - entreprises publiques en monopole.

L'introduction de la concurrence brise cette chaîne, car :

- les opérateurs sont multiples, ne sont pas nécessairement nationaux et, surtout, sont inscrits dans une logique de marché. Ils sont dans la concurrence, certains sont privés, cotés en bourse et dépendants pour leur avenir de leur attractivité sur le marché des capitaux. Leur logique de produits et de marché doit satisfaire des impératifs de rentabilité. Leur rapport à l'intérêt général est d'une autre nature. Ils peuvent être dynamiques, réactifs et innovants face aux évolutions des technologies et de la demande, mais ils ne peuvent plus être porteurs de l'intérêt général pour le compte de l'État et de la communauté nationale ;
- dans une situation devenue mixte, l'action publique demeure nécessaire pour permettre l'accès des populations en difficulté aux services et leur continuité dans les zones économiquement non rentables, en complément de l'action concurrentielle.

### **Mixité et modes de régulation : une problématique du dosage**

La concurrence n'est pas une panacée, la régulation administrée non plus. Tout système mixte repose sur un équilibre adapté à chaque domaine, à chaque période et à chaque lieu. La concurrence est souhaitable chaque fois qu'elle permet d'améliorer le service public, mais elle ne peut pas répondre de manière équitable à tous les besoins. En particulier, elle ne permet pas de réaliser l'égalité de traitement des populations et des territoires que le système antérieur autorisait parce qu'il était fondé sur la péréquation tarifaire.

En outre, il n'est pas toujours pertinent de réserver le système concurrentiel aux zones denses et les services publics régulés par une action publique aux autres zones. Il peut arriver que l'intérêt général soit mieux servi lorsque certains secteurs relèvent en totalité, y compris dans les zones denses, de la régulation administrée.

C'est le cas de l'activité postale, en ce qui concerne le courrier de moins de 50 grammes. En effet, les activités postales sont ouvertes à la concurrence à la seule exception du courrier domestique de moins de 50 grammes, qui se trouve en situation de monopole. En prenant appui sur ce monopole et en mettant en œuvre des stratégies offensives fondées sur la performance et la qualité, la Poste assure la distribution journalière du courrier à chaque Français où qu'il habite, sans que ceci ne coûte rien aux contribuables, car l'entreprise postale réalise directement les compensations tarifaires. C'est sa performance d'entreprise dynamique sur l'ensemble des marchés, y compris les marchés ouverts à la concurrence, qui lui permet d'assurer le service universel à moindre coût.

De plus, en 2002, 67% du courrier domestique était distribué le lendemain de l'envoi ; ce pourcentage est passé, depuis, à 82%. Ces chiffres ont un sens qui dépasse largement la question, non négligeable néanmoins, du courrier domestique. Ils sont un indicateur de la performance du système postal français, dont l'équilibre est vertueux : l'entreprise comme les agents du secteur ont su en tirer parti. Il n'est nullement démontré que l'ouverture totale à la concurrence améliore encore la situation, bien au contraire. Le choix fait par les États-Unis de maintenir le monopole postal invite à adopter une attitude pragmatique, non doctrinaire, en la matière, et à considérer que c'est dans le dosage des logiques de concurrence et de monopole que se situe l'optimum socio-économique.

### Une performance à évaluer

Il faut rechercher une répartition optimale des composantes de la régulation et énoncer ce qui doit revenir au marché (au Conseil de la concurrence) et à l'intervention publique (aux autorités de régulation). Les deux modes principaux d'organisation et de régulation doivent en permanence être comparés, afin de fonder les choix d'action non sur les seules considérations doctrinales, mais sur les performances respectives des différentes solutions possibles. Ceci nécessite de prendre du recul par rapport à des principes considérés souvent comme intangibles tels que la primauté de l'action publique en France et le dogme de la concurrence qui anime souvent la Commission européenne.

#### Mesurer la performance des services publics

Les travaux du groupe consacré aux perspectives de concurrence et aux nouvelles régulations dans les services publics en réseau du Commissariat général du Plan, présidé par Jean Bergougnoux, ont été publiés en avril 2000<sup>8</sup>. Un chapitre de ce rapport était consacré à l'évaluation et à la mesure de la performance des services publics. Sept années plus tard, à l'aube de 2007, les propos et recommandations de ce rapport sont toujours aussi pertinents ... et leur mise en œuvre reste en grande partie à faire.

« Il s'agit pour les pouvoirs publics de garantir que le marché concurrentiel nouvellement créé est équitablement organisé, que les missions de service public sont bien assurées et financées (...), de motiver dans les débats publics et devant les instances européennes les décisions et les arbitrages, enfin d'apprécier l'évolution dans le temps des services offerts ou de comparer les niveaux des prestations offertes dans les différents espaces nationaux ou locaux ». Il faut pour cela définir et utiliser des indicateurs qui renseignent :

- sur l'impact des réformes, en termes d'efficacité des opérateurs et de dynamisme du marché ;
- sur le lien entre le service fourni et ce qui en est attendu par les consommateurs ;
- sur la mise en œuvre des missions de service public définies par la collectivité.

« Ces indicateurs doivent **rendre compte des impacts des services publics en réseau sur l'ensemble du système économique et social** et de la manière dont ils contribuent à l'exercice de missions générales : contribution plus ou moins forte à l'aménagement du territoire et au développement économique ; contribution à la cohésion sociale à travers des dimensions de démocratie, d'équité et de solidarité ; contribution à une politique de développement durable et enfin, contribution à une politique de l'emploi ». (...) « L'évaluation des performances doit être comprise comme une **action concertée**. Ceci suppose d'associer les consommateurs au processus de l'évaluation des performances, l'impact global des réformes se mesurant en grande partie par les gains qu'en retireront l'ensemble des consommateurs privés. (...) L'évaluation concertée suppose également de coordonner les différentes institutions de régulation en matière d'évaluation des performances. Le régulateur indépendant, lorsqu'il existe dans un secteur, ne constitue qu'un élément de la régulation, celle-ci étant assurée par un ensemble d'institutions diverses. (...) Il est souhaitable que cette concertation s'étende enfin aux collectivités locales qui, en raison de leurs compétences en matière de services publics locaux, contribuent très largement à la définition et à l'évaluation des performances de ces services. Il paraît dès lors souhaitable que le régulateur s'appuie sur l'expertise disponible au niveau local, et que les collectivités locales puissent être associées à l'évaluation elle-même. (...) L'évaluation passe enfin par l'adaptation permanente de l'outil de production de l'information. Il est important que, sous l'autorité des régulateurs, se constituent de véritables observatoires des marchés, auxquels seraient associés l'ensemble des acteurs du secteur ».

L'approche pragmatique doit progresser en France, elle consiste à considérer en premier lieu l'efficacité opérationnelle au vu des critères économiques, sociaux et territoriaux et en second lieu seulement la conformité doctrinale.

<sup>8</sup> Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations, rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux, Commissariat général du Plan, La documentation Française, avril 2000

L'évaluation et la mesure de la performance des services publics sont indispensables à une telle approche. Il faut pour cela des outils d'évaluation qui permettront de mesurer et comparer la performance des services publics dans les différentes situations nationales et organisationnelles.

Les critères d'évaluation ci-dessous extraits du rapport du groupe, présidé par Jean Bergougnoux, sur les services publics en réseau, dans le cadre du Commissariat général du Plan en 2001, illustrent bien ce sur quoi devrait porter l'évaluation des services publics.

### Une grille multidimensionnelle d'évaluation

Critères constitutifs de l'évaluation des services	Efficacité économique		Efficacité des services		Efficacité de la régulation
	Critères techniques	Critères marchands	Critères relationnels	Critères du bien commun	
Court terme Définition du service et de ses effets directs	Indicateurs de productivité intégrant des notions de qualité industrielle (respect des délais...)	Indicateurs financiers (capacité d'investissements...) et indicateurs de structure du marché (part de marché...)	Indicateurs de satisfaction des usagers (individualisation des services, niveau de services...)	Indicateur (spatial et social) d'accessibilité aux services	Productivité et qualité  Indicateurs de satisfaction
Long terme Définition des effets externes et des impacts	Contribution à la croissance économique (effets externes positifs)		Contribution à la cohésion sociale, l'aménagement du territoire, la solidarité sociale, le développement durable		Coût-avantage de la régulation

L'évaluation est une pratique qui peine à se développer en France parce que la culture du résultat et de la performance est encore trop peu présente dans la sphère publique. Or, proclamer des principes qui inspirent les choix de politique publique et ne pas se préoccuper, ensuite, des résultats effectivement atteints expose au risque de l'incantation gratuite. Les pays du continent Nord-Américain ont, depuis, longtemps, intégré l'évaluation et la mesure de performance au pilotage des politiques publiques.

L'encadré ci-dessous présente l'approche évaluative et quelques résultats de la politique canadienne dans le secteur de la télémédecine. Dans le cadre de son Projet 2003, l'UHN (University Health Network) de l'Ontario a déterminé quatre domaines où sont attendus des résultats pour chacune des quatre phases du projet. L'évaluation économique consiste à comparer les coûts respectifs ou rapportés aux résultats de la télémédecine par rapport à une pratique concurrente. Un résultat apparaît fondamental : le coût d'un système de télémédecine dépend de son niveau d'utilisation. Plusieurs éléments susceptibles de favoriser une diminution des coûts se dégagent : la réduction des durées de séjours en établissements hospitaliers, le nombre de transports et transferts évités et une meilleure orientation des patients.



	Gestion des documents	Soutien aux procédures cliniques	Intégration	Recherche
<b>Qualité des soins du patient</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction du temps d'accès à l'information clinique</li> <li>- Réduction du temps de traitement et d'attente pour les demandes et les résultats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 30% des réactions indésirables aux médicaments</li> <li>- Réduction de 10% des infections chirurgicales</li> <li>- Amélioration de la conformité avec les lignes directrices de la pratique</li> <li>- Accès aux références médicales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assurance de la qualité dans tout le continuum des soins</li> <li>- Accès à l'information clinique à l'extérieur des sites University health network</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réductions des variations dans la pratique clinique qui affectent la qualité des soins</li> <li>- Facilitation de la recherche dans les résultats</li> </ul>
<b>Efficacité opérationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 80% de l'espace physique occupé par les dossiers de santé</li> <li>- Elimination de 50% des fonctions des dossiers de santé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction de 20% des tests répétés et non nécessaires</li> <li>- Réduction de 30% des tests causant un conflit d'ordonnances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration des horaires et partage de l'information avec les centres d'accès aux soins communautaires et les cabinets de médecins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduction des variations dans la pratique clinique, réduction de l'utilisation de traitements non efficaces</li> </ul>
<b>Conception et coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amélioration du processus de déroulement des travaux</li> <li>- Amélioration de la communication entre les fournisseurs de soins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raffinement des protocoles de pratique clinique afin de réduire les écarts des normes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination avec les organismes de soins de santé externes</li> <li>- Augmentation du rôle d'ensemble dans la planification des soins du patient</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration de normes pour les soins et de lignes directrices cliniques</li> </ul>
<b>Economies annuelles</b>	<b>2 M\$</b>	<b>12 M\$</b>	<b>0.5 M\$</b>	

Source : bureau de la santé et l'infirmerie du Canada

## 6. Une passivité porteuse de risques majeurs

Alors que les transformations apportées par la politique communautaire offraient tout à la fois la nécessité et l'opportunité d'introduire de tels éléments dynamiques dans la gestion des services publics, l'État français, qui avait laissé les entreprises publiques jouer son rôle à sa place, ne s'est pas engagé résolument dans la libéralisation, qui aurait nécessité de les convaincre que le « grand air » de la concurrence et de l'innovation serait préférable aux espaces abrités du monopole. C'est ainsi que l'attitude française face à la libéralisation a été passive. Nombre de décisions n'ont été ni anticipées ni pensées et certains choix français ont mal préparé l'avenir. En particulier, la situation concurrentielle a été très peu anticipée. Les diverses voies possibles n'ont pas été pensées, elles auraient dû être choisies en fonction d'une vision prospective d'ensemble et de chaque domaine.

Cette attitude reflète plus généralement, en France, une résistance à l'intégration communautaire lorsque celle-ci conduit à remettre en cause certaines traditions nationales. Il n'est pas rare que la France témoigne alors d'une telle confiance dans ses choix qu'elle n'imagine pas que le changement puisse être porteur de progrès. Elle le conçoit trop exclusivement sous l'angle de ce qui disparaît et refuse souvent d'examiner sereinement et en prenant le temps nécessaire ce qui apparaît. Là où le changement détruit et crée, simultanément, la France ignore trop ce qui se crée.

Cette frilosité a des conséquences négatives. Elle conduit à sous-estimer les facteurs d'évolution indépendants de l'intégration communautaire, qui sont pourtant nombreux (besoins sociaux, évolutions technologiques et économiques). Elle amène les responsables souvent conscients de la nécessité d'évoluer, à esquisser le débat public national, attendant que s'imposent les décisions communautaires qu'ils ont pourtant contribué à prendre.

Les changements qui accompagnent l'intégration communautaire sont dramatisés. On perd de vue le fait que les services publics organiques n'ont existé, en France, que pendant une cinquantaine d'années et que des services publics en délégation existaient avant eux et existeront après eux, au niveau local notamment, en donnant toute satisfaction aux usagers.

Dans de telles conditions, l'Europe apparaît principalement aux Français comme celle qui ferait perdre à la France une partie d'elle-même. Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'ils portent sur elle un jugement négatif et le manifestent lors de consultations électorales. La situation qui en découle appelle un changement de posture qui mette la France dans une attitude positive face à l'Union européenne. Loin d'entraîner une allégeance à l'intégration communautaire, une attitude positive apporterait à la France le poids qui lui manque de plus en plus pour nourrir le débat public et peser sur les orientations de l'Union.

### III. Les enjeux pour l'avenir

#### 1. L'absence de cadre normatif global propre aux services d'intérêt général

Les États membres de l'Union européenne ne sont pas parvenus à s'entendre sur la façon de traiter des services publics. Trois positions différentes sont apparues dans le débat sur les services d'intérêt général, qui se sont avérées inconciliables<sup>9</sup> :

- l'exclusion des services publics des compétences de l'Union européenne et leur maintien dans le domaine exclusif des États, en vertu du principe de subsidiarité ;
- la construction de services publics européens par la simple intégration des services publics nationaux ;
- l'eupéanisation des services publics avec l'outil construit depuis trente années pour les marchandises : le droit de la concurrence et du marché intérieur.

##### **Article 16**

Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

##### **Article 86**

- Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus.
- Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
- La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

En l'absence de position commune des États membres, la troisième conception s'est imposée par défaut. Il n'y a pas eu d'élaboration d'un cadre normatif global. Les services d'intérêt général sont considérés comme des marchandises dès lors qu'ils donnent lieu à des prestations marchandes. La principale production normative a été, à partir des années 1980, les directives sectorielles qui prennent en compte l'intérêt général sous la forme des obligations de service public et du service universel et qui complètent les articles 16 et 86 des traités.

Mais il est apparu, au fur et à mesure de la mise en œuvre du marché intérieur, que les directives sectorielles d'une part et les règles du marché d'autre part ne permettent pas de prendre en compte de manière complète les questions d'intérêt général. Ainsi apparaissent régulièrement des tensions entre l'intérêt général et le marché. Qu'il s'agisse de questions non prises en compte dans les textes existants, ou de conflits ponctuels, l'absence de droit positif relatif aux services d'intérêt général

<sup>9</sup> Énumération issue du compte-rendu de l'audition de Pierre Bauby



conduit à la production d'arbitrages par la Cour de justice des Communautés européennes. Cette situation n'est pas satisfaisante, car la CJCE analyse et juge en utilisant le droit et les principes existants, c'est-à-dire d'abord la logique marché intérieur/concurrence. Les spécificités des services d'intérêt général n'apparaissent qu'à travers le prisme de la concurrence et par exception à celle-ci, ce qui ne correspond pas à leur nature.

Les services d'intérêt général se trouvent ainsi en situation d'incertitude et d'insécurité juridique. De plus, le recours régulier aux arbitrages de la CJCE crée une incertitude permanente qui empêche les autorités et les opérateurs en charge des services d'intérêt général d'avoir la visibilité nécessaire.

Les insuffisances d'une telle conception avaient été perçues par les auteurs du projet de traité instituant une constitution pour l'Europe, qui avaient rédigé l'article III-122 suivant :

« Sans préjudice des articles III-55, III-56 et III-136, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans les conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions ».

## 2. L'existence d'une activité normative transversale

La Commission a pris des décisions dans l'esprit de l'arrêt *Altmark* et du « paquet Monti ». Elle a distingué le régime des aides d'État de celui des compensations de service public. Elle a dispensé les services publics locaux de déclaration préalable à la Commission dès lors qu'ils perçoivent des compensations d'un montant inférieur à 30 millions d'euros.

### L'arrêt *Altmark*

Cet arrêt rendu par la CJCE le 24 juillet 2003, exclut du champ des aides d'État les compensations de service public si elles respectent les quatre conditions suivantes :

- l'entreprise bénéficiaire doit avoir effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies,
- cette compensation doit être calculée sur des paramètres objectifs et transparents,
- cette compensation ne doit pas dépasser les coûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de service public, en incluant un « bénéfice raisonnable »,
- s'il n'y a pas eu de marché public, le niveau de la compensation doit être calculé sur la base d'une analyse des coûts en prenant comme référence une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ».

### Le « paquet Monti »

L'arrêt *Altmark*, s'il constituait un progrès, ne permettait toutefois pas de décider dans tous les cas de la qualification ou non d'aide d'État pour une compensation donnée de service public et donc pour déterminer si la Commission devait intervenir. Les critères de « bénéfice raisonnable » et « d'entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » sont en particulier assez difficiles à évaluer en pratique.

C'est pourquoi la Commission a adopté le 13 juillet 2005 un ensemble de trois textes, dit « paquet Monti », qui encadrent le régime des aides d'État en distinguant trois catégories de compensations de service public :

- celles qui respectent les quatre conditions de l'arrêt *Altmark* : elles ne constituent pas des aides d'État. Toutefois une entreprise doit tenir des comptes séparés pour ses activités réalisées dans le cadre d'une mission de service public qui lui a été confiée et ses autres activités situées dans le cadre concurrentiel normal. Ceci facilitera le contrôle du financement de ces activités.
- celles qui constituent des aides d'État mais sont présumées compatibles avec le marché intérieur, dans le cadre de l'article 86, paragraphe 2, du traité. C'est le point le plus novateur du paquet Monti. Cela concerne en particulier les compensations de moins de 30 millions d'euros octroyées à une entreprise dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 100 millions d'euros. Certains secteurs, comme les hôpitaux, les entreprises de logement social ou de transport vers des îles sont également exclus du champ des aides soumises à notification préalable. Des contrôles *a posteriori* restent toutefois possibles.
- celles qui constituent des aides d'État et restent soumises à l'obligation de notification préalable. Il s'agit d'aides de montant important ou attribuées à des grandes entreprises, telles par exemple que les aides accordées par l'État français au fret SNCF. Ces aides doivent être notifiées à la Commission, qui peut décider de les accepter ou de les rejeter.

Elle a également engagé des travaux concernant la réforme des aides d'État (en commençant par les aides à l'innovation, pour lesquelles elle propose l'exonération de déclaration préalable) et les partenariats public-privé.

### 3. Une expérience propice aux remises à plat

L'expérience de la dernière décennie a permis de mettre les choix antérieurs à l'épreuve des faits. Alors que le principe d'une directive cadre avait été clairement refusé par la majorité des États membres et du Parlement européen ainsi que par la Commission lors de la discussion sur le Livre vert sur les services d'intérêt général, il apparaît aujourd'hui que refuser un tel cadre juridique relèverait du déni de réalité. Les témoignages d'intérêt pour un cadre communautaire normatif qui prendrait la forme d'un instrument communautaire sont d'ailleurs de plus en plus nombreux. C'est le cas du Comité des régions, qui paraît favorable à l'adoption d'une directive cadre. C'est aussi le cas de la Confédération européenne des syndicats qui vient de proposer, comme le CEEP, un projet de cadre juridique communautaire.

**Les parlementaires** européens ont, eux aussi, évolué sur la question de ce cadre, car ils ont voté à une très large majorité une résolution sur le Livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général le mercredi 27 septembre 2006 qui :

- rappelle que les services d'intérêt général contribuent simultanément à la cohésion économique et sociale et à la compétitivité,
- considère que « le développement des contentieux portés devant la CJCE, concernant la compatibilité des services d'intérêt général avec les règles du marché intérieur et de la concurrence européenne » nécessite d'y répondre « par une clarification du droit positif européen en la matière »,
- considère que, « en ce qui concerne la compatibilité entre les règles du marché intérieur et de la concurrence et le bon fonctionnement des services d'intérêt général, il faut créer plus de sécurité juridique afin d'offrir aux autorités nationales, régionales et locales compétentes la liberté décisionnelle dont elles ont besoin et d'éviter les conflits et les procédures judiciaires, en respectant comme il se doit les règles du marché intérieur... »,
- « invite la Commission à clarifier la distinction entre les services d'intérêt général et les services d'intérêt économique général en élaborant des critères opérationnels, en tenant compte des traditions nationales des États membres, fondés sur la nature des biens collectifs et sur le financement public ou par des mécanismes de solidarité des services d'intérêt général ; (...) »,
- « souligne la nécessité de réglementations sectorielles en vigueur ou à venir s'appuyant sur les règles du marché intérieur et le respect de la subsidiarité et souligne que les règles sectorielles ne sauraient être mises en questions ; rappelle le succès de ces réglementations sectorielles et préconise d'étendre l'approche sectorielle à d'autres secteurs ; »
- « invite la Commission (...) à présenter des initiatives juridiques appropriées ».

Fruit d'un compromis entre les principaux groupes politiques du Parlement européen, cette résolution exprime un soutien explicite au système existant, notamment en ce qui concerne le rôle et la place du marché intérieur et de la concurrence. Elle s'inscrit même dans la perspective de l'approche sectorielle et va jusqu'à préconiser de l'étendre à d'autres secteurs. C'est pourquoi elle ne précise pas ce que pourraient recouvrir les termes d'initiatives juridiques.

Elle est néanmoins porteuse d'avancées concernant la définition des services d'intérêt général et des services d'intérêt économique général, les services publics locaux, les services sociaux et de santé, le financement des services d'intérêt économique général. Si elle ne clôt pas le débat, elle laisse ouvertes de nombreuses possibilités d'évolution.

La nature du cadre juridique communautaire approprié aux services d'intérêt général ne s'impose pas d'elle-même. En effet, l'adoption de plusieurs directives sectorielles successives a conduit à une couverture très étendue des services d'intérêt général, qui le sera davantage encore lorsqu'une directive sur les services sociaux, puis sur la santé, seront adoptées. Il restera alors peu de champs susceptibles de justifier une nouvelle directive.

Par ailleurs, les directives sectorielles ne règlent pas toutes les difficultés et des points de conflit peuvent apparaître, dans les domaines concernés, entre les règles du marché intérieur et l'intérêt

général. Or, il n'est manifestement pas toujours possible de tout prévoir dans les directives. Il semble souhaitable de définir des principes objectifs d'arbitrage des conflits entre les règles du marché et l'intérêt général. Ces principes pourraient être énoncés dans un instrument utilisable dans de telles situations.

Les formes possibles d'un tel outil sont multiples : des principes communs, un mémorandum, un instrument cadre, une charte, un règlement. Le Parlement européen semble donner la priorité à l'approche sectorielle et verticale. La Commission doit présenter un projet de communication au printemps 2007. Une action complémentaire pourrait consister à travailler dans une approche transversale, notamment pour contribuer à l'élaboration, puis à l'évolution, de cette communication, faute de quoi les tensions entre les services d'intérêt économique général et le marché seront encore arbitrées par la CJCE.

#### **4. En France, la nécessité d'une stratégie globale**

Dans le cadre français et dans le domaine des services publics, l'État doit rétablir le lien qui unit la construction européenne et les besoins de la société française. Ne pouvant plus s'appuyer sur les entreprises publiques, qui prenaient de manière plus ou moins satisfaisante en charge cette réflexion stratégique, il doit assurer directement la préparation de l'avenir, l'élaboration d'une vision politique globale, la définition des axes d'évolution et la détermination des normes applicables aux services d'intérêt général et la prise en compte des directives communautaires tout en respectant les principes et les finalités des services publics.

Face à des transformations d'aussi grande ampleur, il faut une approche globale, notamment parce que l'intégration communautaire est une opportunité de changement sur laquelle les services publics doivent rebondir.

Il faut prendre en compte simultanément la modernisation des services publics, leur intégration européenne et leur composante territoriale, alors que ces trois dimensions sont traitées, actuellement, de façon sectorielle et indépendante. Conformément à leurs missions, la Direction générale à la modernisation de l'État met l'accent sur les gains de productivité notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le Secrétariat général pour les affaires européennes travaille sur les seules questions communautaires et la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires prend en compte la dimension territoriale des services publics.

Or, le positionnement de la Direction générale à la modernisation de l'État pourrait lui permettre d'accomplir une mission nécessairement transversale, affranchie du découpage sectoriel des ministères français, autant pour traiter des questions de fond globales que pour intégrer les dimensions européenne et territoriale des services d'intérêt général. Elle constitue l'instrument adapté à la prise en charge d'une fonction globale de pilotage stratégique des services publics si elle étend son champ d'action au-delà de ceux sur lesquels elle travaille actuellement. En effet, la mise en place d'un pilotage global des services publics relève d'une démarche de modernisation de l'État, qui pourrait d'ailleurs utilement être liée à l'activité de l'Agence des participations de l'État.

Mais une telle mission ne saurait s'en tenir à prendre le relais des entreprises publiques dans une tâche qu'elles n'exerçaient que parce que l'État l'avait laissée en déshérence. Au service d'une vision et d'une ambition politiques et stratégiques, elle doit notamment prendre en compte des changements structurels tels que l'évolution des besoins sociaux et la multiplication des acteurs :

- les besoins sociaux évoluent et s'étendent. Cette fonction stratégique doit s'élargir au-delà des services publics historiques et prendre acte de ce que la cohésion sociale et territoriale comme l'efficacité économique nécessitent aujourd'hui de répondre à des besoins auxquels répondent les services publics locaux, l'éducation, la formation, la santé, l'emploi, la culture, etc. La perspective de tels services au public, que l'Union européenne qualifie en partie de « services sociaux d'intérêt général », doit s'inscrire dans une démarche d'un esprit comparable à celle de la charte des droits fondamentaux et correspondre à ce que sont aujourd'hui les composantes légitimes de l'identité et de la cohésion nationales ;
- les acteurs sont plus nombreux et le cadre d'action des services publics change. Au-delà des services publics locaux existants, les collectivités territoriales s'impliquent maintenant dans des domaines auparavant réservés à l'État, comme nous le verrons dans la partie consacrée aux

communications électroniques. De plus, la mixité des services publics nécessite de plus en plus qu'ils assurent leur continuité. Cet outil doit les associer à l'État ainsi qu'à d'autres parties prenantes telles que les usagers.

Une telle ambition nécessite d'agir à deux niveaux :

- un niveau consacré à la concertation, qui contribuerait à l'élaboration de la vision politique d'ensemble, au dialogue entre l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les régulateurs, les syndicats, les usagers, etc. Il s'agit de mettre en œuvre une gouvernance qui permette, de manière concertée, d'apporter les réponses qu'attendent, face aux évolutions technologiques, économiques et sociales, l'État, les collectivités territoriales (notamment en ce qui concerne la cohésion territoriale), les usagers (par exemple pour la cohésion sociale), les syndicats (en particulier pour la gestion de l'emploi), les responsables politiques, etc. Le dialogue conduit à ce niveau pourrait contribuer à une attitude positive vis-à-vis de l'Union européenne, trop souvent ressentie comme contraignante.

Etant données les recompositions territoriales en cours, tant dans le fonctionnement de la société que dans l'organisation des pouvoirs publics, la question de la mise en œuvre au niveau régional d'une démarche équivalente, propre à chaque territoire, qui prendrait en compte notamment les questions d'accessibilité des services publics, placée auprès du Préfet de région et du Président du Conseil régional, pourrait utilement être étudiée ;

- un niveau consacré à l'action, à l'instrumentation et à la mise en œuvre des orientations issues de la concertation. La représentation des services publics et de la politique française en la matière auprès des autorités communautaires serait assurée à ce niveau.

Afin de faciliter un pilotage des services publics qui tienne compte de façon équilibrée des dimensions européenne et territoriale des services publics et qui assure la mise en cohérence des nombreuses visions sectorielles et des différents niveaux territoriaux, les deux composantes de cette fonction stratégique seraient situées auprès de la direction en charge de la modernisation de l'État.

## Deuxième partie

# L'ENJEU CENTRAL DES SERVICES PUBLICS : L'ACCESSIBILITE

Les services publics sont soumis à des contraintes de ressources de plus en plus serrées et à l'ouverture à la concurrence d'une part croissante de leur activité. Ces contraintes nécessitent des arbitrages permanents entre la finesse de leur couverture territoriale, les meilleures conditions de leur accessibilité et la recherche de la qualité. Si leur présence physique varie en fonction de la répartition de la population sur le territoire, la faiblesse de leur implantation dans de nombreuses zones urbaines sensibles est en contradiction avec leur mission de maintien de la cohésion sociale et territoriale. Il est d'ailleurs étonnant, et même injuste vis à vis des populations concernées, de voir que le microcosme politico-administratif français s'avère extrêmement sensible à la présence des services publics dans les zones rurales alors qu'il l'est beaucoup moins à leur absence dans les zones urbaines sensibles ou les zones urbaines en extension.

Qualité, accessibilité et proximité des services publics sont étroitement liées et évolutives. L'idée selon laquelle les services publics doivent changer est davantage partagée : par les usagers, qui voient les populations et les technologies évoluer, et par les services publics eux-mêmes, qui prennent conscience de la nécessité de faire progresser leur organisation et d'adapter leur offre à des besoins nouveaux. Ces derniers sont de plus en plus conscients que les usagers peuvent accepter que la présence des services publics évolue s'ils s'avèrent capables d'améliorer leurs prestations.

Si la dimension la plus immédiatement perceptible de l'accessibilité des services publics est physique et territoriale, le déploiement des technologies numériques et de l'Internet peut la transformer profondément. Ces dernières permettent aujourd'hui à l'administration d'être présente sur les territoires selon un maillage fin et aux usagers de bénéficier de services ajustés aux besoins de leur vie quotidienne. Ainsi les communications électroniques se conjuguent-elles avec l'ensemble des moyens d'accès aux services publics (transports, implantations) pour enrichir l'offre, notamment par l'administration en ligne et la fourniture, en tous points du territoire, des prestations de l'administration et des services publics. Cette exigence concerne tout autant les zones urbaines sensibles que les zones rurales.

Une telle évolution fait écho à celle des modes de vie. Elle peut améliorer la présence des services publics sur les points du territoire les plus sensibles. Les formes nouvelles de présence qui peuvent en découler sont autant de possibilités d'en améliorer l'accessibilité et la qualité.

Il faut pour cela une conception qui équilibre la rationalisation de la production et l'amélioration de la distribution des services, grâce notamment à la numérisation, aux communications électroniques et aux innovations organisationnelles.

Il faut ensuite que tous les habitants puissent accéder aux outils de l'Internet et en maîtriser les usages. Il existe un réel danger que ceux qui, par choix ou par contrainte, ne pourraient ou ne souhaiteraient pas pratiquer l'administration électronique soient exclus du bénéfice des services publics. L'action en faveur de « l'e-inclusion » et la formation des populations aux usages sont indispensables, tout comme la présence humaine dans des fonctions de médiation.

Il faut enfin, pour que les usages soient possibles, que les réseaux numériques existent pour permettre aux e-services d'être présents ou accessibles en tout point du territoire et que les débits offerts par ces réseaux soient suffisants pour permettre toutes les applications possibles. Dans la logique de concurrence qui prévaut dans l'Union européenne, les opérateurs privés couvrent une partie seulement des besoins des populations, dans les zones à densité élevée. Les collectivités territoriales ont un rôle déterminant à jouer pour permettre l'extension de l'offre à l'ensemble du territoire et des usagers. Cette exigence sera considérablement plus grande lorsque se

généraliseront les infrastructures à très haut débit en fibre optique. L'État aura, en liaison avec les collectivités territoriales et l'ensemble des parties prenantes aux services publics, à veiller à la progression de la qualité des services publics et de la cohésion sociale et territoriale.

Je traiterai de l'accessibilité des services publics et de l'enjeu particulier de la numérisation en identifiant tout d'abord les principaux moteurs de changement, en traitant ensuite de la numérisation en tant que facteur de progrès et d'amélioration de l'accessibilité ; je mettrai en évidence, enfin, l'importance majeure des réseaux de communications électroniques.

## **I - Trois moteurs du changement**

Les services publics ont une vocation universelle : ils doivent être accessibles partout, par tous, sous des formes et par des moyens variés parce qu'ils sont porteurs de fonctions qui permettent de vivre dans les territoires où ils se situent.

Ils sont accessibles parce que sur place, ou parce qu'existent les moyens d'y accéder : de s'y rendre où de bénéficier de leurs services. Agir sur leur accessibilité consiste à adapter leur présence, à améliorer les moyens de les rejoindre ou à permettre leur accès à distance.

La configuration des services publics la plus adaptée à leur mission dépend donc d'une série de facteurs très évolutifs : la densité de la population, les besoins sociaux, les technologies et les moyens d'accès.

### **1 - Les évolutions démographiques**

La densité de population varie sur l'ensemble du territoire. Elle a longtemps diminué dans les zones rurales et augmenté dans les villes. Deux catégories d'espaces se trouvent face à une difficulté : les zones rurales, qui ont vu les services publics confrontés à la réduction parfois forte du nombre de leurs usagers et les zones urbaines denses, particulièrement les zones urbaines sensibles, qui n'ont pas toujours bénéficié des implantations de services publics. La situation extrêmement difficile des zones urbaines sensibles nécessite de travailler au redéploiement des moyens publics, rares au demeurant, dans un souci d'équité dans les réponses aux besoins sociaux.

Les évolutions techniques peuvent, selon les domaines, favoriser la diffusion ou la concentration des services.

Le premier cas est illustré par les services publics en réseau tels que le service postal ou l'énergie, ainsi que bien des services administratifs, voire des services privés, bancaires ou médicaux par exemple, tout aussi nécessaires à la vie quotidienne. Dans les cas de faibles densités, certaines activités économiques (les professions libérales en particulier) deviennent difficiles, voire impossibles, car elles nécessitent la présence de clients en nombre suffisant, et les activités publiques nécessitent des aides qui dépendent pour une part de l'existence de clients et d'usagers et pour une autre part de la volonté politique et de la possibilité de les financer avec de l'argent public. Dans un contexte budgétaire très contraint, où l'État doit satisfaire de nombreux besoins, il faut traiter équitablement l'ensemble des territoires et éviter que les efforts réalisés sur certains d'entre eux soient faits au détriment de la satisfaction des besoins légitimes des autres, notamment des quartiers en difficulté.

Le second cas s'illustre bien dans le domaine de la santé. D'immenses progrès qui contribuent à l'allongement de la durée de la vie proviennent de progrès techniques qui nécessitent souvent de concentrer les moyens. Apparaît ainsi une hiérarchie des fonctions médicales : certaines doivent être concentrées, d'autres pouvant être déconcentrées. De plus, l'Internet permet aux médecins et aux entités hospitalières de proximité d'accéder aux structures concentrées dans les grands centres hospitaliers.

Pus généralement, la mutualisation des services publics et leur implantation sous la forme de guichets uniques ou de maisons de services publics permettent de rationaliser les moyens et de rendre plus facile leur présence dans les zones urbaines denses, en particulier les zones sensibles, et dans les zones rurales.

## **2 - La qualité comme norme des services publics**

Le cas de la médecine montre qu'il n'est pas suffisant d'aborder les services publics sous l'angle de leur localisation. Il faut parfois, dans l'intérêt général, les concentrer pour améliorer leur qualité, tout comme les rapprocher des usagers.

Il s'agit de les considérer d'une façon globale, en prenant en compte leur proximité, la qualité des services offerts et leur accessibilité. Les nombreux déterminants de cette performance globale des services publics sont pris dans un mouvement de recomposition permanente qu'il est nécessaire d'orienter vers l'amélioration du service rendu.

### **Des enjeux organisationnels primordiaux**

Dans des situations de plus en plus tendues sur le territoire, où les habitants sont plus rares, les services publics ont souvent, depuis les années soixante-dix, réduit leur présence, bien qu'ils aient beaucoup résisté à la dépopulation. Mais ils ont également développé leur polyvalence et mutualisé leurs moyens sous la forme de maisons des services publics, de groupements de coopération sanitaire, etc. Ces démarches permettent de prendre en compte l'évolution des besoins sociaux tout en élargissant l'offre de services à des services publics locaux ou à des services privés. C'est ainsi que des initiatives qui visent, initialement, à limiter la réduction de la présence des services publics peuvent conduire à l'élargissement de la gamme des services offerts.

D'autres formules de mutualisation apparaissent qui associent, localement, l'hôpital public à la clinique privée, le service postal aux commerçants, etc.

Les territoires ruraux ne sont pas les seuls à souffrir de la faiblesse de la présence des services publics. Dans les zones urbaines et tout particulièrement les zones urbaines sensibles, les services publics vivent difficilement, voire se sont retirés ou ne sont jamais arrivés. L'expérience montre, comme l'illustre l'exemple des PIMMS présentée ci-après, que l'innovation dans l'organisation et le fonctionnement des services publics peut contribuer au rétablissement d'une situation normale.

Les évolutions des services publics dans les zones rurales sont souvent perçues de façon négative par les habitants parce qu'elles sont la conséquence de la diminution de la population. Mais on observe, depuis quelques années, l'arrivée de population dans certaines zones rurales françaises auparavant en déclin démographique. Ceci tient en grande partie à l'évolution de la durée du travail, qui donne davantage de temps libre et conduit nombre de résidents à modifier leurs modes de vie et à s'installer dans des résidences en zone rurale. Or, ces nouveaux habitants ont des besoins différents des anciens. Plus jeunes en moyenne, ils ont vécu dans de grandes villes et font appel à des services, publics et privés, modernisés. Ce sont la nature et la qualité des services publics et privés, nationaux et locaux, considérés dans leur ensemble, qui sont déterminantes pour eux.

C'est pourquoi, après avoir permis de lutter contre la baisse de la densité de la population dans les zones rurales, la mutualisation des services publics, sous la forme notamment des maisons des services publics, peut devenir une voie de l'amélioration de leur présence sur le territoire, en particulier si elle s'accompagne d'un élargissement de l'offre à des services nécessaires à la vie locale, notamment dans les domaines social, sanitaire, culturel, etc. Après avoir été l'outil d'une démarche défensive, elle peut être celui d'une démarche offensive.

L'expérience souligne que les usagers sont attachés principalement au service rendu, qui peut prendre des formes variées. Elle montre aussi qu'il est souvent possible d'orienter le changement : les restructurations doivent comporter des aspects positifs, que les usagers comprennent toujours. La prise en compte de cette nécessité constitue un défi majeur pour les services publics.



### **Les Points d'information et de médiation multi services (PIMMS)**

Les services publics sont partout confrontés à des problèmes de solvabilité de certains habitants, à des difficultés de compréhension des offres et des procédures, à des comportements violents conduisant à des agressions d'agents et à des dégradations de matériels et d'équipements.

En 1995, face à ces difficultés, des opérateurs de service public lyonnais (EDF, GDF, France Télécom, Keolis, La Poste, SNCF, Véolia Eau) ont, en liaison avec l'État et les collectivités territoriales, engagé une réflexion sur les solutions possibles. Ils pouvaient alors se retirer des quartiers concernés ou imaginer et mettre en œuvre des moyens aptes à surmonter ces difficultés. Ils ont choisi la seconde solution et conçu les PIMMS.

Ceux-ci permettent d'affronter les difficultés que rencontrent les services publics dans les zones urbaines sensibles en mettant en place une médiation professionnalisée, effectuée par des salariés issus de leurs quartiers où s'implantent les PIMMS et qui sont en formation professionnelle. Ces structures sont donc simultanément des maisons de services publics et des outils de formation et d'insertion professionnelle.

Les PIMMS s'avèrent efficaces. En mettant en avant la médiation, ils facilitent le contact entre les usagers et les services publics et suppriment une grande partie des tensions génératrices de violences. En formant et employant des jeunes des quartiers sensibles dans cette fonction d'interface professionnalisée, ils rapprochent les services publics des populations. En mutualisant divers services publics, ils facilitent la réponse aux besoins des habitants des quartiers. Cette mutualisation varie en fonction des lieux d'implantation, s'étendant souvent à des administrations ou des services publics locaux.

C'est simultanément la neutralité de leur posture, leur distance des opérateurs ainsi que leur fonction de médiation qui permettent aux PIMMS d'être efficaces.

Ils constituent un modèle d'action original qui obtient de bons résultats partout où il est mis en œuvre. Au nombre de 21 en fonctionnement et de 50 en projet en septembre 2006, les PIMMS accueillent 264.387 demandes par an, dont la moitié concernent des services publics qui n'en sont pas partenaires. Ceci représente une moyenne de 80 demandes par PIMMS et par jour.

Une telle formule, ou toute formule qui en reprend les principes, est de nature à reconquérir bien des quartiers dans lesquels les services publics sont absents ou en difficulté. Elle constitue par ailleurs, notamment dans les zones rurales, une façon efficace de soutenir la présence des services publics. Le Ministère de l'intérieur a passé convention avec l'Union des PIMMS pour diffuser son principe d'action dans les zones rurales. Il reste à l'État, aux administrations publiques et aux collectivités territoriales à entreprendre des actions volontaristes de diffusion de ce type de démarche.

### **3. Des infrastructures d'accès (routes, fer, Internet) déterminantes**

Ce sont des infrastructures publiques qui permettent d'accéder aux services publics. Elles constituent en elles-mêmes des services publics. Il faut donc qu'elles soient présentes et que les services qu'elles offrent soient de bonne qualité et en progrès.

Les choses sont acquises pour l'essentiel en matière routière et autoroutière et il n'y a plus aujourd'hui de territoire profondément enclavé ni de grands projets autoroutiers à engager.

En revanche, la situation ferroviaire n'est pas satisfaisante et répond mal aux exigences de la cohésion territoriale. Certes, il faut intensifier le développement des lignes à grande vitesse. Car si celles-ci rapprochent de Paris les territoires qu'elles desservent, a contrario elles accroissent l'écart avec les autres. Tous les territoires doivent accéder à la grande vitesse à des conditions territorialement et économiquement acceptables. Mais il faut aussi assurer une desserte fine. Les lignes qui le permettent existent, mais leur état est très contrasté et souvent peu satisfaisant. La desserte est bonne dans certaines zones et très mauvaise dans d'autres, à tel point que les trains y circulent en réduisant leur vitesse, contrariant ainsi les efforts de rénovation des matériels et des services réalisés par les Conseils régionaux. Si les travaux d'amélioration ne sont pas faits, un processus de déclin, alimenté par l'enchaînement de la diminution de la vitesse, qui provoquera la dégradation du service, qui entraînera la baisse du nombre de voyageurs, pourra aboutir à la cessation de l'activité.

Il est, là aussi, nécessaire de consentir un gros effort de rénovation des infrastructures et, pour cela, de réfléchir aux solutions possibles. Il faut que les pouvoirs publics (l'État, les Régions et les autres collectivités territoriales) procèdent ensemble aux arbitrages au terme desquels ils choisiront les lignes ferroviaires qu'ils maintiendront en service et les moyens qu'ils décideront d'y consacrer. Ces arbitrages doivent permettre de moderniser le réseau et d'élever la qualité effective de service des



modes retenus. Il est important, par exemple, que les véhicules routiers qui réaliseront des services auparavant ferroviaires soient adaptés au transport de personnes à mobilité réduite.

Mais c'est l'organisation des transports régionaux qui doit être ajustée. Le système actuel risque fort de conduire une partie de ces transports à une mort lente. Le transfert au Conseil régional de la compétence de l'État en matière de transports régionaux et son institution comme autorité organisatrice a permis d'améliorer sensiblement la qualité du service ferroviaire. Ce changement est un succès incontestable. Ces progrès se heurtent aujourd'hui à l'organisation des investissements en infrastructures. Or, si les Régions s'avèrent des autorités organisatrices responsables et efficaces, c'est parce qu'elles identifient bien les besoins et maîtrisent les moyens d'y répondre. Il faut qu'il en soit de même en ce qui concerne les infrastructures, afin de leur permettre de procéder dans ce domaine, en liaison avec l'ensemble de leurs partenaires, aux arbitrages qu'elles ont appris à faire avec succès dans les services régionaux ferroviaires. Elles doivent donc bénéficier du transfert de cette compétence.

### L'Internet, l'individu et les besoins sociaux<sup>10</sup>

La société de la connaissance bouleverse les fondamentaux de la demande de communication et d'information. Ces fondamentaux ne sont pas nouveaux en tant que tels. Ils se présentent formes qui s'adaptent aux technologies de l'information et de la communication. Certains traits, certaines tendances ou aspirations fondamentales sont plus ou moins portées, libérées ou, au contraire, atténuées par les solutions matérielles offertes par les technologies du moment. Les technologies de l'information et de la communication apparaissent libératrices « d'aspirations ancestrales (...) qui constituent en réalité depuis toujours un besoin inhérent de l'homme vivant en société ». Pour Nicolas Curien, ces traits sont au nombre de quatre :

- **le nomadisme** : le triple, puis le quadruple play sont et seront accessibles où que l'on se trouve : chez soi, au travail ou en déplacement ;
- **la personnalisation** : nous passons de l'ère de la « consommation passive de contenus pré-formatés » à celle de la « sélection active, par le consommateur, de contenus sur mesure, adaptés à l'organisation de sa vie courante ». Il y a un « mouvement d'hyper segmentation et d'auto-organisation des profils individuels de consommation de services de communication électronique ». C'est la singularité de chacun qui peut être prise en compte ici par l'offre de biens et services, là par les services publics ;
- **l'ubiquité** : accéder à ses propres données sans limites à partir de tout type de terminal, en transférer tout ou partie d'un appareil à l'autre devient possible. C'est l'ère du « tout contenu accessible sur tout récepteur » qui s'ouvre ;
- **le tribalisme** : l'abondance de l'information et du partage conduit les individus à se rassembler autour de ce qu'ils partagent. Chacun tend ainsi à appartenir à plusieurs communautés qui traduisent le fait que « mon identité, c'est l'intersection des tribus auxquelles j'appartiens<sup>11</sup> ».

Au cœur de la dynamique des usages, ces traits guident les praticiens du web parmi une offre de techniques et de services de plus en plus large, soutenue par un puissant courant d'innovation. Dans ce cadre, « le consommateur est devenu un « consommateur », en ce qu'il est à la fois un consommateur de services et un producteur d'usages », ce dont témoignent les Wikis, sites collaboratifs qui permettent l'élaboration de contenus collaboratifs, et les Weblogs.

Dans ce contexte, c'est au niveau des modes et des styles de vie que se trouvent les ressorts de l'orientation des usages, au point que, pour Nicolas Curien, « le marché des communications électroniques n'est que la projection économique d'un phénomène de société plus fondamental : l'invention permanente, adaptative et collective de nouvelles pratiques de communication interpersonnelle et de rapport à l'information environnante. (...) La salle des fêtes de l'Olympe côtoie bien la place du marché ».

Autant dire que le rôle conducteur de la demande est considérablement renforcé, et ceci d'autant plus que c'est le modèle d'une économie de l'accès aux contenus qui se déploie. Or, dans cette économie, les coûts sont essentiellement fixes : d'un côté, ceux du déploiement des réseaux de distribution et de collecte, de l'autre ceux de la production des contenus. Le coût marginal de transmission de l'information est quasiment nul, ce qui laisse entrevoir à l'utilisateur une manière d'économie de la gratuité, après qu'il ait payé son matériel et son abonnement, à coûts fixes. Il s'agit là d'une rupture considérable pour tous, entreprises et clients, et c'est une économie dans laquelle le gratuit et le payant deviennent deux modèles complémentaires qui s'installent. Elle est loin d'être indifférente aux services publics. La numérisation permet de conjuguer continuité et rupture, de stimuler et de suivre l'évolution des services publics.

<sup>10</sup> Nicolas Curien in La lettre de l'Arcep, n°/50, mai/juin 2006. Les quatre traits décrits ci-dessous sont présentés dans l'article de Nicolas Curien intitulé « A l'écoute du marché ».

<sup>11</sup> Claude Riveline, cité par Nicolas Curien.

Si les modes de communication classiques, routes, rail, jouent un rôle important dans l'accessibilité des services publics, ils sont principalement aptes à permettre aux usagers d'y accéder. L'Internet, nouvel outil de communication apparu depuis une quinzaine d'années, est aujourd'hui un facteur de transformation majeur des services publics.

Il agit dans toutes les dimensions et toutes les fonctions des services publics : il permet à la fois aux usagers d'y accéder et aux services publics d'aller vers les usagers. Conjugués à l'ensemble des autres moyens d'accès (transports, implantations), l'Internet et les communications électroniques autorisent à envisager un enrichissement considérable de l'offre des services publics et de leur accessibilité, notamment par l'administration en ligne et la fourniture, en tous points du territoire, des services de l'administration et des services publics.

Une telle évolution accompagne les modes de vie et les besoins sociaux, car elle offre des moyens matériels de réaliser bien des aspirations profondes de l'humanité, comme l'explique Nicolas Curien dans l'encadré ci-dessus.

On voit ainsi que la numérisation est une innovation majeure de notre temps, dont les effets sont considérables et se diffusent dans tous les domaines. C'est pourquoi on peut parler légitimement de révolution numérique.

Cette rupture technologique a de telles implications que le présent rapport est largement consacré à la numérisation et à ses effets sur les services publics. Mais les effets de ces implications n'ont rien d'automatique, ni même de positif. C'est pourquoi le travail qui suit vise à mettre les TIC au service de l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services publics. Trois éléments au moins devront être pris en compte :

- l'engagement de l'ensemble de l'Administration et des services publics dans une démarche de modernisation technologique, fonctionnelle et organisationnelle,
- la possibilité effective pour l'ensemble des habitants d'accéder matériellement aux réseaux et d'en maîtriser les usages.
- l'existence en tous points du territoire des réseaux à haut et très haut débit qui rendront matériellement possibles les usages permis par la numérisation.

## **II - La numérisation : facteur d'évolution et d'accessibilité des services publics**

### **1 - La numérisation dans les services publics**

La numérisation est à l'œuvre dans les services publics depuis de nombreuses années. Elle vise à simplifier l'administration pour les usagers. Elle commence, pour ce faire, par leur permettre de s'informer sur la manière dont les services publics peuvent répondre à leurs besoins. Elle leur donne la possibilité de se procurer les imprimés et formulaires administratifs disponibles en ligne. Deux tiers d'entre eux sont accessibles, fin 2006, par l'Internet.

L'administration en ligne se développe rapidement et l'objectif des pouvoirs publics est de parvenir à l'instauration d'un point unique d'accès aux services publics. Aujourd'hui, un site est consacré au changement d'adresse en ligne<sup>12</sup>. Une douzaine de partenaires y participent.

A plus long terme, l'ambition est de surmonter et de masquer la complexité administrative et de gérer un grand nombre de procédures à partir d'un point d'accès unique à l'ensemble des services publics et des administrations. Un « coffre-fort » électronique individuel devrait être mis à la disposition de chaque Français, qui aura la possibilité d'y disposer de la totalité des documents nécessaires à la vie familiale et professionnelle.

Les Français connaissent déjà bien l'administration électronique.

- En 2006, 5,7 millions de foyers fiscaux ont télé-déclaré leurs revenus de 2005. Pour ceux qui, parmi eux, télé-paieront leur impôt, l'administration des finances, impôts et trésor public, se présente à eux sous la forme unique du site Internet par lequel ils auront accédé. Sur le net, la

---

<sup>12</sup> <http://www.changement-adresse.gouv.fr/changementAdresse/jsp/index.jsp?acceptJs=1>

complexité des multiples directions de l'administration des finances n'apparaît plus à l'utilisateur et c'est une interface unique et multifonctionnelle qui dialogue avec eux.

- La plate-forme [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), « Portail de l'administration française », permet d'accéder à un grand nombre d'informations et de services concernant des domaines très variés tels que les assurances, la consommation, l'enseignement, la famille, les impôts, le logement, la retraite, les vacances, etc. Rarement un portail aura autant mérité son nom : par lui, on accède à toute l'administration, y compris à l'administration locale. Avec lui, l'administration ne paraît plus cloisonnée. On entre tout d'abord dans l'administration globale, et on s'adresse aux administrations sectorielles en fonction de ses besoins et en disposant d'une feuille de route. Il est possible d'utiliser Service-public.fr directement, à partir d'un micro ordinateur connecté, ou en recourant à un médiateur. Qu'il se trouve chez soi, dans un lieu public ou ailleurs, un micro ordinateur connecté à Service-public.fr s'apparente à une sorte de maison des services publics virtuelle. Aujourd'hui, on s'y informe, on y télécharge des documents administratifs, des formulaires, etc.
- On commence à gérer des services et des procédures complets. L'Etat vient de mettre en ligne le site [www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr), qui est un guichet unique pour accéder à toutes les démarches administratives en ligne. Au cours de l'année 2007, ce sont plus de 300 nouvelles formalités qui viendront peu à peu enrichir ce site. Les démarches en ligne possibles début 2007 concernent la vie familiale, les études, la santé, le travail, les pièces administratives, l'emploi, le logement, les impôts...

Ces exemples de dématérialisation et d'information montrent que l'intégration de l'Internet par l'administration et les services publics est en cours, et que d'importants changements peuvent en découler.

### **Service-public.fr, le portail de l'administration française**

Créé en 1999, Service-public.fr est un site d'information des usagers de l'administration, à partir des demandes issues des besoins de leur vie quotidienne. Il recueille, par enquêtes d'évaluation et grâce aux indications que les usagers transmettent par l'intermédiaire d'une rubrique appropriée, des informations relatives à la satisfaction des demandes et les adresse aux administrations concernées, qui peuvent ainsi améliorer leurs procédures.

Guichet d'accueil virtuel de l'administration, il fonctionne comme une « table de correspondance » entre les préoccupations quotidiennes des usagers et l'offre des administrations. C'est un portail quasi universel d'accès à l'administration.

En 2006, il a reçu plus de 31 millions de visites, soit plus de 2.500.000 visites par mois, dont 3.500 arrivent par la rubrique « posez votre question » et donnent lieu à une réponse motivée.

Il est destiné aux usagers finals de l'administration et aux intermédiaires. Les fonctionnaires l'utilisent beaucoup, pour rechercher des informations ou pour formuler des demandes motivées. Ceci correspond à une de ses finalités : que tous, agents et usagers, soient acteurs du service public et contribuent à son évolution.

Par ailleurs, 70% de ses utilisateurs l'utilisent « souvent ou de temps en temps », pour renseigner des tiers, parmi lesquels se trouvent les usagers qui ne disposent pas de l'Internet. Etre au service de la médiation est une autre finalité de ce site. Les médiateurs sont très divers : amis, voisins, collègues, membres de la famille, mais aussi fonctionnaires locaux, travailleurs sociaux, etc.

Service-public.fr est intégré à l'ensemble des administrations. Il s'engage dans des conventions avec plusieurs ministères et des collectivités territoriales, qui mettent ainsi son efficacité à leur disposition en pratiquant le co-marquage. Avec les collectivités territoriales, cela consiste en ce que l'Etat met à la disposition d'un site local les bases de données du portail de l'administration française et les services publics locaux développent des bases de données locales complémentaires avec des informations pratiques pertinentes. Ces données sont mises à la disposition de Service-public.fr.

Il existe des sites comparables dans de nombreux autres pays. La particularité de Service-public.fr dans le paysage international est la grande quantité d'informations qu'il met en ligne. Les pays les plus avancés dans ce domaine sont le Canada et le Danemark.

## **Une révolution numérique en cours dans les services publics**

La numérisation des services publics peut bouleverser leur fonctionnement et améliorer considérablement leur efficacité. Elle ouvre la perspective d'une véritable administration en ligne, bien au-delà de l'information ou de la réalisation d'opérations simples en ligne qui existent déjà auprès des administrations ou des services publics.

### **« e-bourgogne, un programme triennal d'administration électronique pour des services de proximité aux usagers »**

e-bourgogne est une plate-forme électronique de services conçue pour fournir aux citoyens, aux entreprises et artisans, aux associations et à l'ensemble des organismes privés ou publics les moyens d'accéder, notamment par l'Internet, le téléphone ou des guichets physiques, à des procédures administratives facilitées. Elle est l'une des expérimentations phare du programme ADELE (ADELE 73) d'administration électronique des collectivités territoriales.

Opérationnelle dès 1er janvier 2005, la plate-forme e-bourgogne accueille, sur un programme triennal 2005/2007, les services suivants (liste non exhaustive) :

- la dématérialisation des marchés publics, qui se traduit notamment par la création "d'une salle régionale virtuelle des marchés publics "sécurisée, d'un espace"entreprises" et d'un espace "entités publiques" doté d'outils de travail collaboratif ;
- le dossier unique d'aide aux entreprises, permettant à chaque acteur économique, en fonction de ses besoins de formuler en une seule fois ses demandes d'aides ;
- le "guichet" unique de demande de subvention ;
- la dématérialisation progressive des flux financiers, comptables et administratifs entre les collectivités territoriales et les services de l'État permettant une meilleure traçabilité des décisions administratives et une accélération des procédures de contrôle et de paiement ;
- l'orientation et la formation professionnelle ; les services aux lycéens, les informations et services liés aux transports en commun, la vie sportive et culturelle ;
- les services de changement d'adresse et d'État Civil ;
- l'élaboration de systèmes d'informations territoriaux et la géo-localisation des services publics ;
- elle est destinée, à terme, à porter des services fournis par l'ensemble des organismes chargés d'une mission de service public présents sur le territoire de la Bourgogne et contribuer à servir de cadre de référence pour l'essaimage de l'expérimentation à d'autres régions ou inter-régions.

Parce qu'elle permet de décomposer et de recomposer les chaînes de valeur, de rendre interopérables les bases de données des nombreuses administrations et des services publics, elle permet d'offrir des services composites qui transcendent les cloisonnements de l'administration et s'ajustent aux besoins individuels des usagers. C'est ce qu'on appelle le « service sans couture ».

L'administration et les services publics pourront ainsi fournir des prestations ajustées aux besoins des usagers qui se définissent en fonction des actes de la vie quotidienne (organiser une scolarité, passer un permis de conduire, faire garder des enfants, acheter un logement, etc.). La spécialisation des administrations implique que les usagers recourent à plusieurs services, publics ou privés, nationaux ou locaux. C'est souvent difficile.

La numérisation permettra de créer une offre intégrée de services adaptée aux besoins des usagers : un seul ensemble capable de leur fournir simplement les réponses aux questions qui se posent dans leur vie, indépendamment de la répartition des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux administratifs. L'entrée unique permettra aux usagers d'obtenir les réponses à leurs besoins sans qu'ils aient à circuler dans ce qui leur apparaît comme un maquis inextricable d'administrations et de services discontinus.

La numérisation est utile parce qu'elle rend possible une organisation nouvelle des administrations et des services publics. Elle n'a pas d'effets par elle-même : elle est mise au service d'un projet et c'est à ce niveau que se situent les questions clés. Tout ne doit pas disparaître, même si nombreux sont les changements.

## **La médiation : une fonction plus que jamais indispensable**

L'expérience nous apprend que la dématérialisation totale et la robotisation intégrale des services sont un mythe. Un service public qui progresse restaure son efficacité en intégrant les technologies nouvelles et, dans le même temps, enrichit son offre et fait évoluer son organisation pour améliorer toujours la vie des usagers dans une société de plus en plus complexe et diversifiée. La médiation devient indispensable parce que la technologie numérique requiert une assistance en faveur de ceux des usagers qui la maîtrisent le moins, mais surtout parce qu'elle permet l'enrichissement de l'offre, son individualisation et, en conséquence, sa complexification. Cette dimension de la médiation est destinée à éclairer les usagers face à une offre plus riche et complète, mais complexe. Ainsi, les fonctions de lien social devront-elles être maintenues, renforcées et valorisées. Dans une e-administration dynamique, la médiation devient une fonction centrale du front-office, impliquant des professionnels spécialisés.

## **Un renouveau possible de la présence des services publics**

S'il est essentiel que les services publics soient présents sur des points aussi nombreux et rapprochés que possible, il l'est tout autant que les progrès techniques et organisationnels soient mis au service de l'amélioration de leurs prestations par le décloisonnement, la multiplication des moyens de distribution, la diversification des formes de leur présence, etc. La numérisation d'une part et l'Internet d'autre part offrent deux opportunités majeures de libérer les services publics de contraintes qui pèsent très lourdement sur eux : ils permettent de renvoyer la production du service à l'arrière-plan, donc de transversaliser, spécialiser et professionnaliser sa distribution par la médiation. L'Internet rend et rendra de plus en plus possible la présence des maisons du service public virtuelles sur l'ensemble du territoire, dans le modèle économique de gratuité de l'accès à l'information, évoqué par Nicolas Curien. Ce sont, après les usagers, les services publics qui deviennent nomades, voire ubiques, en étant capables de se faire l'écho de l'individualisation des besoins.

## **Un enrichissement possible du travail des agents des services publics**

La technicité accrue du traitement en back office et la professionnalisation de la médiation, voire de rencontre des usagers en dehors des guichets, ouvrent des perspectives professionnelles intéressantes aux agents des services publics. L'expérience montre qu'ils sont toujours satisfaits et motivés lorsque les services publics prennent les traits de la modernité et parviennent à suivre les évolutions de la société. Une étude sociologique de l'Assurance Maladie sur le changement dans les services publics<sup>13</sup> le confirme en montrant que le processus de modernisation engagé par cette administration a des effets diversifiés. La mise en place de la télétransmission et de la carte Vitale, par exemple, bouleverse la production du service (modernisation du back-office) et conduit cette administration à entrer dans une logique de service au bénéfice des assurés sociaux. Les innovations techniques sont considérées par les agents comme valorisantes et la montée en puissance de la relation avec les usagers, par l'intermédiaire notamment des enquêtes de satisfaction des assurés et des plates-formes de service, les responsabilisent et les enrichissent, faisant apparaître « une identité professionnelle plus sûre d'elle-même (...), une fierté d'appartenance à un métier d'une part et à l'Assurance Maladie d'autre part<sup>14</sup> ».

## **2 - Des choix politiques**

La numérisation permet de réduire considérablement les coûts de production et de distribution des services. La tentation pourrait être, face aux contraintes qui pèsent sur les finances publiques, d'utiliser ces gains pour réduire le nombre d'implantations des services publics sur le territoire et de remplacer les guichets physiques par des guichets numériques.

On peut à cet égard se référer à l'expérience des banques, qui se sont engagées très tôt dans la numérisation. Elles ont, dans un premier temps, informatisé massivement leurs process et installé de

---

<sup>13</sup> « Les services publics changent : comment ? » Etude sociologique de l'Assurance Maladie, sous la direction de Danielle Kaisergruber, Les cahiers Bernard Brunhes, N°16, juin 2006.

<sup>14</sup> Op.cit, p.28.

très nombreux automates avec lesquels leurs clients réalisent l'essentiel des opérations courantes sans jamais être en contact physique avec leur interlocuteur. L'effet sur les coûts a été considérable, tout en rendant l'offre plus souple. Mais les banques se sont aperçues que leurs clients avaient toujours besoin d'un contact direct et humain, faute de quoi ils tendaient à s'adresser aux établissements concurrents. Elles ont alors redéployé leurs agences et développé des fonctions différentes, souvent en lien avec l'évolution des métiers et des activités bancaires. Cette stratégie d'enrichissement des services explique que leur modernisation n'ait pas provoqué les réductions d'emploi maintes fois annoncées. Aujourd'hui, les banques placent leurs automates à l'intérieur de leurs agences et mettent ainsi leurs clients en contact avec les conseillers, qui peuvent alors les guider dans une offre de plus en plus variée et performante, mais complexe. Ainsi la présence humaine rejoint-elle la présence électronique.

Certes, les banques ne sont pas des services publics et toute comparaison a des limites évidentes, malgré l'existence d'établissements bancaires mutualistes et coopératifs. Néanmoins, ils ont en commun d'être des entreprises de services dont l'objectif est de satisfaire des besoins. Les banques répondent à une demande solvable et leur survie sur le marché dépend de leur capacité à faire évoluer leur offre. Les services publics répondent à des besoins sociaux. Dans les deux cas, la société attend d'eux qu'ils soient capables de percevoir les besoins et d'y répondre dans les meilleures conditions et avec la meilleure efficacité possible. C'est pourquoi l'expérience des banques, qui montre les limites de l'approche par les seuls coûts dans l'économie d'aujourd'hui, peut être utile à l'ensemble des services, y compris les services publics.

On voit ainsi que donner la priorité à la seule réduction des coûts dans la répartition des gains que permettra la poursuite de la numérisation serait une bien mauvaise orientation, tant le modèle économique dont est porteuse la révolution numérique permet d'envisager des sauts qualitatifs libérateurs de l'ambition des services publics : répondre à tous les besoins en tous lieux, en liaison de plus en plus étroite avec les services aux publics dans toute leur diversité.

Les déterminants de la qualité des services publics sont, en fin de compte, politiques et organisationnels. La numérisation tendant spontanément à renforcer les traits managériaux existants, la question clé est de prendre les décisions qui orienteront les services publics vers l'amélioration du service et mettront l'énorme potentiel de la numérisation au service de cette finalité.

### **« L'administration électronique : un impératif » selon l'OCDE<sup>15</sup>**

L'OCDE a mis en place, en 2001, un programme consacré à l'administration électronique (e-Government project). Ce programme a permis d'en évaluer l'impact dans les pays membres, d'étudier le développement des services « sans couture » et de réaliser des monographies nationales. Le rapport qui présente les principales conclusions du programme est intitulé « L'administration électronique : un impératif ». Cette conclusion globale se passe de commentaires.

Plus précisément, l'OCDE observe que « l'administration électronique est davantage affaire d'administration que d'électronique ». Bien plus que de technologie, il s'agit d'organisation et de management, notamment de conduite du changement. Les principales questions repérées par l'OCDE, auxquelles les administrations sont confrontées lorsqu'elles développent la numérisation, sont les suivantes :

- comment les organismes publics peuvent-ils collaborer plus efficacement entre eux en vue de résoudre des problèmes complexes communs ?
- comment renforcer l'écoute [des usagers]<sup>16</sup> et tisser des liens avec des partenaires du secteur privé ?

Selon le rapport, « Les administrations publiques doivent apporter des réponses à ces questions pour rester réceptives aux aspirations du public ».

L'étude de l'OCDE montre que l'administration électronique compte de nombreux avantages pour les administrations publiques et l'ensemble de la société : elle permet de travailler plus efficacement (ce

<sup>15</sup> Il s'agit du titre du rapport de l'OCDE sur l'e-Government. <http://www.oecd.org/dataoecd/34/54/31229653.pdf>

<sup>16</sup> « du client », dans le texte.

qui peut se traduire par des économies), d'améliorer les services (notamment en mettant en ligne des services intégrés), de réaliser des objectifs précis, de contribuer à la concrétisation d'objectifs généraux des pouvoirs publics ; elle peut être un instrument de réforme essentiel et aider à instaurer la confiance entre administrations et citoyens.

Mais son développement rencontre des obstacles. Certains sont législatifs et réglementaires, notamment ceux qui entravent la collaboration des administrations. D'autres sont budgétaires et découlent souvent du cloisonnement des administrations publiques, qui nuit au développement des services publics intégrés et des financements coopératifs. Enfin, « Le fossé numérique limite les retombées positives de l'administration électronique ». En effet, si la numérisation produit une partie de ses effets à l'intérieur même de l'administration et des services publics, ses pleins effets ne peuvent pas être obtenus en dehors des usagers et en dehors du cadre de l'Internet. Il y a donc un risque d'exclusion, aggravé dans le cas de stratégies de forte substitution de l'administration en ligne aux guichets.

**OCDE : dix principes directeurs  
pour une administration électronique réussie<sup>17</sup>**

**Vision et volonté politique**

1. Impulsion et engagement. Les changements nécessaires doivent être portés par une forte volonté, aux niveaux politique et administratif.
2. Intégration. L'administration électronique étant un moyen et non une fin, elle doit s'intégrer à des objectifs plus globaux.

**Structures communes et coopération**

3. Collaboration entre organismes publics. Des structures communes garantissant l'interopérabilité permettent de maximiser l'efficacité et d'économiser les ressources. Elles doivent être axées sur le service aux usagers.
4. Financement. Les dépenses en technologies de l'information et de la communication doivent être considérées comme des investissements.

**Privilégier le service au client**

5. Accès : amélioration de l'accès aux services en ligne.
6. Choix : les usagers doivent pouvoir choisir la méthode de dialogue avec l'administration et les services publics. La mise en place des services en ligne ne doit pas réduire leurs options.
7. Engagement des citoyens : les informations fournies doivent être de haute qualité et les citoyens doivent jouer un rôle actif.
8. Respect et protection de la vie privée.

**Responsabilité**

9. Obligation de rendre compte. Il y a une opportunité de faciliter l'ouverture des structures administratives et politiques et de renforcer l'obligation de rendre compte. Il faut pour cela que les objectifs et les responsabilités, notamment dans les projets communs, soient établis.
10. Suivi et évaluation. Il est indispensable de connaître la demande d'administration électronique, ses coûts, ses avantages et ses incidences.

Le rapport note, en outre, que l'administration électronique remet en cause les méthodes de travail utilisées. Il souligne que « L'intégration des services rendus par les administrations publiques permettra de rapprocher les organismes prestataires », que des partenariats entre le public et le privé seront nécessaires et que des procédures de suivi et d'évaluation sont indispensables.

### Des leçons à tirer de l'expérience

La conclusion de l'OCDE, présente également dans les travaux de l'Union européenne, fait écho aux principaux points faibles de l'expérience française en matière de services publics. En énonçant que « l'administration électronique est davantage affaire d'administration que d'électronique », elle met en avant le risque qu'il y a à considérer la numérisation comme une fin, alors qu'elle est un moyen à mettre au service du progrès.

Or, la réussite de changements considérables tels que la prise en compte simultanée de l'intégration communautaire et la numérisation nécessite d'avoir toujours à l'esprit les finalités et la qualité des services publics. On peut ainsi prendre appui sur les changements pour les faire progresser. La

<sup>17</sup> OCDE, op. cit.



vision stratégique d'ensemble conditionne la capacité des changements à dynamiser les services publics tout en restant fidèles à leurs principes fondamentaux.

Il s'agit de tirer les enseignements des politiques antérieures, notamment de la Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de communication dans l'administration (MTIC), puis de sa disparition, de mon point de vue intervenue à contretemps, pour mettre l'efficacité et l'innovation organisationnelle des services publics et de l'administration au centre des stratégies de changement.

### 3 - Des difficultés : fracture sociale et fossé numérique

La numérisation des services publics est donc prometteuse, dans leur production comme dans leur distribution. Mais, l'introduction de la technique de l'Internet ne sera pas suffisante pour obtenir des résultats acceptables. En effet, si elle ouvre d'immenses possibilités d'accès aux services publics sans nécessiter de se rendre aux guichets pour de nombreuses opérations, elle nécessite de disposer d'accès Internet chez soi ou près de chez soi et, surtout, d'en maîtriser l'usage. Or, pour disposer d'un accès à l'Internet, il faut se situer sur le réseau d'accès, avoir le désir de s'y abonner et les moyens de le faire. Parce qu'ils ne le pourront pas ou ne le souhaiteront pas, il y aura toujours des usagers des services publics qui ne disposeront pas d'accès à l'Internet ou qui ne pourront, ou ne souhaiteront pas, manœuvrer à l'écran les procédures textuelles et dématérialisées. Ils auront recours aux procédures traditionnelles ainsi qu'à des médiateurs. Le non-accès à l'Internet est un droit s'il exprime une volonté. Subi, il est un facteur d'exclusion qui alimente une fracture numérique.

**Les usagers vulnérables.** Les non-usagers des e-services sont tout d'abord les usagers vulnérables des services publics : les personnes handicapées ou souffrant de maladies chroniques, les personnes âgées, les personnes ayant de bas revenus, celles vivant dans des zones rurales sous équipées ou dans des zones urbaines sensibles. La prise en compte de ces usagers est explicitement prévue par les textes qui régissent les services publics en France : la péréquation tarifaire, la mise en place de tarifs sociaux, les garanties offertes par le service universel, la mobilisation des politiques sociales, etc. On peut imaginer que la plupart de ces usagers, qui bénéficient d'une puissante médiation sociale pour accéder aux services publics sous leur forme traditionnelle, ne sont pas les plus disposés à s'engager dans les e-services publics.

Les inégalités d'accès à des services publics modernisés et reconfigurés par la numérisation relèvent des mêmes problématiques que celles de l'économie numérique en général. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées fait de l'accessibilité numérique une exigence pour l'ensemble des 7.000 sites publics, qui doivent être mis en conformité en trois ans.

**Avoir accès à l'Internet.** Le CREDOC indique, dans l'enquête « Consommation et modes de vie<sup>18</sup> » de mars 2006, que « Le fossé numérique se réduit, mais reste important ». En 2005, 55% des français disposaient d'un micro-ordinateur à domicile, parmi lesquels 78% des 12-17 ans et 25% des 60-69 ans. Le taux d'équipement en accès à l'Internet est plus faible : à la même date, 40% des français sont équipés d'un accès à l'Internet, parmi lesquels 55% des 12-17 ans et 17% des 60-69 ans. Ces chiffres varient fortement selon les catégories de la population :

	Internet	Ordinateur
Cadre supérieur	75%	87%
Plus de 3100€ / mois	68%	83%
Diplômé du supérieur	62%	79%
Reste au foyer	26%	46%
Ouvrier	24%	41%
900 à 1.500€ / mois	18%	31%
Retraité	15%	25%
Non-diplômé	13%	25%
70 ans et plus	7%	13%
Total	40%	55%

<sup>18</sup> Enquête « Conditions de vie et aspirations des Français », La diffusion des technologies de l'information dans la société française (2005), CREDOC pour le Conseil général des technologies de l'information et l'Arcep.



Cette photographie montre que les inégalités de diffusion de l'informatique et de l'Internet dans la société tendent à se réduire : les disparités d'équipement en accès à l'Internet sont en 2005 deux fois moindres que celles de 1999. L'Internet s'avère sensible au capital économique et culturel : les variables clés de l'accès sont la catégorie socioprofessionnelle, le diplôme et le revenu, alors que la taille de l'agglomération de résidence joue un rôle mineur.

Le CREDOC rappelle que le fossé numérique ne découle pas seulement des inégalités d'équipement. Les usages et l'appropriation des outils sont déterminants. Les micro-ordinateurs installés chez les particuliers peuvent avoir une valeur ajoutée très variable et la formation des usagers doit compléter les incitations à l'équipement, sous peine de laisser se déployer un double fossé numérique : celui lié à l'équipement informatique et celui lié aux usages. Il est essentiel dans ces conditions que les services publics maintiennent des guichets matériels et que les pouvoirs publics mettent en œuvre des actions de préparation des populations à l'usage des outils numériques.

Ce double fossé montre qu'une partie des difficultés est humaine et sociale, insoluble par les seuls outils techniques ou financiers. Jacques-François Marchandise écrivait déjà, le 11 octobre 2001<sup>19</sup>, que « s'il est vrai qu'une partie de la population n'a pas accès à la net-économie, c'est qu'elle n'a pas accès à l'économie tout court. Les jeunes ou les moins jeunes qui n'ont pas de PC, même si les PC étaient gratuits, n'auraient pas les moyens de payer les factures téléphoniques de la connexion au réseau. Les foyers qui n'accèdent pas à la connaissance en ligne n'accèdent pas non plus à la connaissance tout court: l'échec scolaire, l'illettrisme, la difficulté d'accès au livre, à la culture, au savoir, sont des réalités auxquelles il n'y a pas de réponses toutes faites. La relation de l'utilisateur à l'administration, la relation du citoyen à la vie démocratique et aux décisions collectives doivent connaître une réinvention, avec et sans l'Internet. L'illusion d'un « cybermonde », d'une réalité nouvelle affranchie des difficultés anciennes, ne résiste pas à l'analyse. Le déploiement des matériels et des réseaux ne suffit pas à produire la société « de l'information » ni la société « en réseau ». Ces données sont complétées par les résultats (présentés à la fin de ce chapitre) des enquêtes BVA/L'Institut Paul Delouvrier et Cap-Gemini/TNS Sofres sur le comportement des Français face à l'administration électronique.

#### **4 - Les nouveaux défis de l'e-inclusion**

L'Internet pénètre la société telle qu'elle est et s'imprègne de ses caractéristiques, notamment de ses inégalités. Mais, s'il épouse ses lignes de fracture, il peut en créer d'autres, une sorte de couche supplémentaire dans la fracture sociale, dont les dimensions, déterminantes pour l'Internet, sont très largement générationnelles, culturelles, géographiques, sanitaires, etc.

Il y a des conditions à remplir pour réussir l'appropriation des « services numériques » par la société. Par exemple, chez les usagers, une bonne relation au texte et à l'abstraction est nécessaire à l'usage de l'Internet et, ensuite, à la maîtrise de l'administration et des services publics en ligne. En conséquence, l'utilisation de la numérisation pour réduire la présence physique des services publics conduirait à privilégier les usagers qui sont spontanément dans la norme de l'Internet et à délaisser les autres.

Consciente de ces difficultés et annonçant que 2008 serait l'année d'une « initiative européenne sur l'e-inclusion », l'Union européenne a demandé à un groupe d'experts de préparer cette échéance. Le rapport a été remis en juillet 2005 à Viviane Reding, Commissaire européen à la société de l'information et aux médias<sup>20</sup>. La réflexion a porté sur les conditions de l'inclusion sociale dans une société où l'accès à la connaissance, à l'information, à de nombreux services, nécessite de plus en plus la maîtrise de l'Internet et, plus généralement, du numérique. Elle s'est concentrée non sur les publics moyens de l'Internet, mais sur ceux qui risquent d'être victimes de la fracture numérique.

Pour ces experts, l'e-inclusion nécessite d'agir dans trois directions :

- surmonter les effets des inégalités sociales pour éviter les processus d'exclusion,
- saisir les opportunités offertes par les TIC pour réduire les inégalités existantes,

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/doc/all\\_about/kaplan\\_report\\_einclusion\\_finalversion.doc](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/kaplan_report_einclusion_finalversion.doc)

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/advisory\\_group/documents/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/advisory_group/documents/index_en.htm)

- encourager les processus émergents dans la société afin d'améliorer l'expression individuelle et collective, civique et démocratique.

### **Les dangers du « tout numérique »**

Les mêmes experts considèrent que réduire la présence matérielle des services publics, obligerait les usagers à pratiquer l'Internet et créerait des situations d'exclusion radicale de ceux qui ne s'adaptent pas à ces procédures. Ils estiment également qu'il y a lieu de reconsidérer les obligations du service universel, notamment pour les étendre au-delà du service téléphonique de base à un ensemble de « e-services publics d'intérêt général ». Les rapporteurs du groupe d'experts considèrent que l'Internet à haut débit ou les réseaux mobiles, tout comme certains e-services dans les domaines de la santé, de la sécurité, de l'éducation et de l'administration, devraient être intégrés au service universel, ce qui favoriserait l'inclusion. Ils estiment également que le secteur public doit systématiquement prendre en compte l'e-accessibilité et mettre en œuvre des technologies neutres qui permettent l'interopérabilité des e-services.

### **Un "European Accessibility Act"**

Cette idée est mise en avant comme un acte politique fort qui garantirait que tous les services publics se soumettent à des standards d'accessibilité électronique et que tous les outils numériques offerts au public comprennent des dispositifs d'accessibilité. Les USA ont déjà mis en place de telles mesures. Les technologies ayant un caractère global, les mêmes effets sont possibles en Europe. Les enjeux sont économiques autant que sociaux.

Des services publics tels que la santé et l'éducation peuvent, avec la numérisation, améliorer considérablement leur qualité tout en permettant des gains de productivité considérables, au bénéfice des usagers comme de l'administration. Les e-services peuvent être très bénéfiques aux groupes à risques dans la mesure où ils utilisent beaucoup les services publics. Mais les effets courants des e-services publics sur l'inclusion sont parfois ambigus et doivent être corrigés :

- bien des e-services ne sont pas conçus pour répondre aux besoins propres des populations défavorisées. Un effort dans ce sens est nécessaire en développant l'assistance, le multilinguisme, l'accessibilité, la médiation bienveillante... Des projets européens pourraient aider à progresser dans ce domaine ;
- de nombreux e-services sont construits « en silo » par chaque administration et, de surcroît, ne peuvent pas être fournis dans le cadre d'entités privées, ou d'autres entités publiques. Les e-services publics doivent pouvoir être déployés selon différents modes et dans différents terminaux d'accès, tels que la TV interactive, dans différentes langues, par l'intermédiaire de divers acteurs.

### TELESANTE : soigner mieux en dépensant mieux

« L'État garantit l'accès effectif aux soins sur l'ensemble du territoire » art. 1<sup>er</sup> de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

L'article 32 de la loi sur l'Assurance maladie définit les conditions d'exercice de la télémedecine dans le strict respect du code de déontologie : « La télémedecine permet, entre autres, d'effectuer des actes médicaux dans le strict respect des règles de déontologie mais à distance, sous le contrôle et la responsabilité d'un médecin en contact avec le patient par des moyens de communication appropriés à la réalisation de l'acte médical ».

#### Les défis du service public de la santé:

Le service public de la santé doit être en mesure de répondre à de nouveaux défis pour une meilleure prise en charge des patients et une réduction des coûts ; ceux-ci sont notamment : l'inégale répartition des professionnels de santé sur le territoire, une offre de soins principalement concentrée dans les zones urbaines tandis que certaines zones rurales et péri-urbaines sont sous médicalisées. Cette situation s'explique en partie par des conditions d'exercice plus difficiles liées à l'insécurité pour les ZUS et à la crainte d'un isolement professionnel pour les zones rurales. La démographie des professions de santé risque d'accentuer ces constats. Une autre gageure est la redondance d'actes médicaux.

#### Leviers d'action

La télémedecine peut être un vecteur d'équité dans l'accès aux soins<sup>21</sup>, mais cette nouvelle forme de pratique médicale implique une réorganisation du travail en réseau. D'un exercice médical isolé, la télémedecine appelle une pratique collective entre professionnels de santé distants. Si elle apporte des améliorations incontestables dans le traitement des urgences (particulièrement dans la lutte contre les accidents vasculaires cérébraux, cardiaques, accidents de la route...) elle présente également des enjeux importants : une plus grande efficacité médicale, coordination des soins et possibilité d'une pratique pluridisciplinaire, une meilleure organisation de la prise en charge des patients, une limitation des transferts de patients et des déplacements des équipes médicales.

Les systèmes de télésanté englobent les unités d'extrémité (unités multimédia, dispositifs d'imagerie médicale, appareil de surveillance) et tous les moyens de communication permettant les échanges en temps réels. Aujourd'hui, l'échelon de mise en œuvre est généralement le système de soins de santé régional.

L'évolution des technologies relatives à la télésanté est très rapide mais la plupart des usagers potentiels possèdent encore peu de connaissances et d'expérience dans ce domaine.

Cependant, **les premières évaluations** réalisées sur divers champs d'application de la télémedecine depuis une dizaine d'années montrent que celle-ci peut être porteuse d'**effets indirects** comme l'élévation générale du niveau de compétences des praticiens, préalable à la mise en place des outils de télésanté. Elle permet et accélère également par le travail en commun l'établissement d'un véritable réseau de relation par acteurs. L'outil technique et la transformation organisationnelle évoluent parallèlement. Les différents travaux d'évaluation constatent également des progrès importants en termes de fiabilité depuis dix ans. Les erreurs médicales évitables, à l'origine d'un nombre élevé de décès (environ 20 000 chaque année en France), seraient moins nombreuses si les prescripteurs possédaient toutes les informations. Les erreurs et prescriptions non appropriées seraient à l'origine d'un gaspillage financier qui atteindrait 30% des dépenses de soins.

### La médiation reste nécessaire

Le rapport sur l'e-inclusion insiste beaucoup sur l'importance de la médiation. En effet, le risque existe qu'un déploiement rapide des e-services accélère la fermeture de points d'accès physiques aux services. Si l'avantage est clair pour l'administration en termes de coûts, les publics défavorisés auront davantage de difficultés à accéder aux services publics, car tous ne sont pas en mesure de pratiquer le self-service. L'e-administration peut donc réduire l'accès aux services publics. Il faut, au-delà des apprentissages de l'Internet, une présence physique forte et des médiateurs. Selon les auteurs du rapport « e-inclusion », les activités de médiation doivent comprendre :

- la présence de médiateurs dans les mairies, les bibliothèques, les points publics d'accès à l'Internet, les bureaux de poste et les bureaux des services publics et des administrations publiques. Les employés doivent être formés à la fourniture des informations et à l'assistance à l'utilisation des terminaux ;
- la médiation à distance par la voix ou l'image ainsi que la co-navigation sur Internet ;
- l'utilisation des technologies mobiles pour l'assistance à domicile des personnes à mobilité réduite.

<sup>21</sup> AN N°1864, avis sur le projet de loi de finances 2005. Bérangère Poletti, député

Les politiques d'e-inclusion doivent conduire l'e-administration du libre-service pur au libre service potentiellement assisté.

#### **Sept recommandations en faveur de l'e-inclusion<sup>22</sup>**

1. Améliorer la compréhension et la mesure de l'e-inclusion. En particulier, élaborer les indicateurs de l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la vie quotidienne.
2. Accroître l'efficacité des politiques sociales par la diffusion en leur sein des TIC.
3. Concentrer les politiques d'e-inclusion au niveau local et collectif et promouvoir les démarches ascendantes.
4. Poursuivre le soutien à l'ouverture et la concurrence des marchés des TIC et envisager d'étendre les obligations du service universel, notamment à l'Internet haut débit, aux communications mobiles et à l'accès aux e-services de base.
5. Inclure des normes d'accessibilité aux e-services publics, en particulier à travers un « European accessibility act ».
6. Intégrer la maîtrise des TIC dans les compétences clés des personnes tout au long de la vie, en particulier les moins qualifiées et les plus défavorisées.
7. Faire des e-services publics des outils de l'e-inclusion. Imposer des contraintes d'ouverture et de mutualisation et lutter contre le risque de fracture numérique en soutenant la médiation.

#### **Les français face à l'administration en ligne : entre réticence et tentation**

Quand 25% des billets de train sont vendus en ligne et que plus de 5 millions de déclarations de revenus sont faites en ligne également, on peut penser que la dématérialisation d'actes de la vie courante est très avancée. Il reste néanmoins de nombreux progrès à réaliser.

Deux enquêtes récentes font l'état des lieux du rapport des Français à l'administration en ligne.

Le rapport du baromètre BVA / l'Institut Paul Delouvrier du 9 novembre 2006 consacré aux « Services publics vus par les usagers » montre tout d'abord que l'utilisation de l'Internet pour accéder aux services publics varie fortement en fonction des domaines concernés. Ainsi, 35% des usagers d'une agence d'aide au retour à l'emploi sont entrés en contact avec elle par l'Internet au cours des deux dernières années, pour 10% des usagers de l'Education nationale (5% des parents et 31% des élèves...), 1% de ceux des services de santé publique, 12% de ceux de la sécurité sociale, 2% de la police ou de la gendarmerie, 5% de la Justice et 20% des impôts.

On a ensuite demandé à ceux qui n'avaient pas eu recours à l'Internet s'ils seraient prêts à l'utiliser pour entrer en contact avec les mêmes services. Ils étaient 66% à répondre favorablement pour une agence d'aide au retour à l'emploi, 64% pour l'Education nationale, 44% pour un service de santé publique, 62% pour la sécurité sociale, 46% pour la police ou la gendarmerie, 54% pour la justice et 60% pour les impôts.

Cette enquête met en évidence un partage : il est positif que 66% des contribuables ayant été en contact avec l'administration des impôts hors Internet pensent l'utiliser à l'avenir. Néanmoins, l'existence de 44 % d'usagers qui ne l'envisagent pas montre que l'usage de l'Internet dans les rapports avec l'administration est loin d'être banalisé.

On peut alors s'intéresser à l'évolution du rapport des Français à l'administration en ligne. C'est l'objet d'une étude Capgemini /TNS Sofres de septembre 2006 qui mesure l'évolution de l'attitude des Français au cours de la dernière année.

Cette étude fait état d'évolutions contrastées :

- l'utilisation de l'Internet progresse : pour la première, plus d'un Français sur deux l'a utilisé en 2006, dont la moitié plusieurs fois par jour ; les Français considèrent que les freins à l'e-administration se sont réduits et trois quarts des internautes Français se sont connectés aux sites de l'administration. De plus, l'Arcep, qui étudie l'évolution de la consommation des Français en services de télécommunications, constate que leurs dépenses mensuelles à ce titre s'élèvent

---

<sup>22</sup> FING, op. cit.

à 92€ par mois en mars 2006, (Téléphone fixe, mobile, Internet), presque le double de ce qu'elle était en 1998. Les dépenses d'Internet s'élèvent à 11€<sup>23</sup> ;

- en revanche, il apparaît un problème de fidélisation, car la consultation régulière des sites publics diminue au bénéfice des connexions occasionnelles. Par ailleurs, des utilisateurs mécontents apparaissent qui traduisent l'élévation du niveau d'exigence ;
- l'e-administration s'installe dans le paysage administratif français : l'Internet est de plus en plus perçu comme un fournisseur de prestations et plus seulement d'informations ;
- les Français sont sans illusion : plus des 2/3 considèrent que l'Internet permet aux administrations de faire des économies et plus des 3/4 sont réservés sur sa capacité à améliorer la qualité des services publics.

Ces deux enquêtes convergent pour dresser un état des avancées, des limites et des perspectives de l'administration électronique en France. Il apparaît que la confiance des Français ne sera pleinement obtenue que par une politique volontariste et déterminée de mise de l'Internet au service de l'amélioration de la qualité globale de l'administration et des services publics : leur présence, leur accessibilité, leurs prestations.

Par ailleurs, à un niveau encore élevé de Français qui n'envisagent pas d'utiliser l'Internet dans leurs rapports avec l'administration ou les services publics risque de s'ajouter un nombre croissant d'insatisfaits. Il y a lieu d'enrichir la politique de qualité par des actions de préparation de la population à l'utilisation de cet outil.

### **III - L'enjeu des réseaux à haut débit**

#### **1 - Les communications électroniques : une industrie de réseau**

Si les usages constituent la finalité des communications électroniques, ils nécessitent la présence des réseaux et entretiennent avec eux des rapports de conditionnalité réciproque. Les communications électroniques sont prises dans un phénomène d'écho, car elles sont simultanément :

- un outil majeur de la modernisation et de la transformation des services publics,
- un service public en réseau qui doit être accessible.

Ainsi, la numérisation des services publics, le développement de l'administration et des services publics en ligne et l'accès aux services ne sont possibles que si les réseaux de communications électroniques existent, d'une part, et permettent d'apporter aux usagers une offre d'accès diversifiée, d'autre part.

Le déploiement des réseaux de communications électroniques possède trois traits majeurs par rapport aux réseaux existants dans d'autres domaines (transports, énergie) :

- leur développement est contemporain de la libéralisation des télécommunications dans le cadre de l'intégration communautaire. Il se fait donc d'emblée selon le modèle économique concurrentiel et fonctionnel ;
- le réseau de l'opérateur historique n'a pas été mutualisé lors de sa privatisation en 1996, il reste la propriété de France Télécom et le dégroupage n'est obligatoire que sur la boucle locale ;
- les évolutions des technologies numériques et des usages tendent à élever constamment les débits et à provoquer la rupture technique qui va nécessiter la mise en place d'un nouveau réseau pour permettre des débits supérieurs aux capacités des réseaux actuels.

Cette série de caractéristiques fait des communications électroniques un domaine dans lequel les tensions qui découlent de l'évolution des besoins et des usages, des technologies et de la concurrence se manifestent de manière particulièrement claire.

---

<sup>23</sup> La Lettre de l'Arcep, N°53, p.22.

### **Les services et les réseaux dans la stratégie de Lisbonne**

A l'issue de la réunion de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 qui avait adopté la stratégie de Lisbonne (« devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », opérer une « transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance » assurer la promotion d'une « société de l'information pour tous »), le Conseil européen indiquait en particulier que :

- « le passage à une économie numérique fondée sur la connaissance, favorisé par l'existence de biens et services nouveaux, sera un puissant facteur de croissance, de compétitivité et de création d'emplois. Il permettra en outre d'améliorer la qualité de vie des citoyens et l'environnement » ;
- « les entreprises et les citoyens doivent avoir accès à une infrastructure de communication peu coûteuse de niveau mondial et à un large éventail de services ». (...) « Différents moyens d'accès doivent empêcher que des personnes soient exclues de l'information ».

Il soulignait également que :

- les technologies de l'information « peuvent servir à renouveler le développement urbain et régional et à promouvoir des technologies écologiquement saines »,
- « les administrations publiques à tous les niveaux doivent réellement s'efforcer de mettre à profit les nouvelles technologies pour permettre un accès aussi large que possible aux informations ».

Il estimait nécessaire d'assurer le raccordement de « beaucoup plus d'entreprises et de foyers à l'Internet par des liaisons rapides », la promotion de « la confiance des consommateurs dans le commerce électronique », l'intégration et la libéralisation des marchés des télécommunications, l'introduction d'une « concurrence accrue au niveau de l'accès local au réseau » et le dégroupage des boucles locales « de manière à permettre une réduction substantielle des coûts de l'utilisation de l'Internet », la mise en œuvre de l'accès par voie électronique à tous les services publics de base.

Il invitait « La Communauté et les États membres, avec l'aide de la BEI, à équiper tous les pays de réseaux interconnectés à haut débit et à faible coût pour l'accès à l'Internet et à promouvoir le développement des technologies de l'information et des réseaux de télécommunications les plus modernes, ainsi que le contenu destiné à ces réseaux », tout en estimant qu'il est « essentiel, dans le cadre du marché intérieur et d'une économie de la connaissance, de tenir pleinement compte des dispositions du traité relatives aux services d'intérêt économique général et aux entreprises chargées de la gestion de ces services ».

## **2 - La concurrence : un moteur pour les télécommunications ?**

La stratégie de Lisbonne n'est pas la seule composante communautaire à s'intéresser aux communications électroniques. L'Union européenne met en œuvre plusieurs programmes qui ont pour objet de développer les usages de l'Internet (e-Europe 2005, puis e-Europe 2010), de faciliter l'e-inclusion, etc., mais elle compte principalement sur les vertus de la concurrence et sur l'approfondissement du marché intérieur pour développer les usages et les réseaux de l'Internet.

Il semble que le marché des télécommunications ait donné lieu à une rencontre heureuse entre l'innovation et la concurrence. Bien des chiffres témoignent de l'existence d'un cercle vertueux. Ainsi Viviane Reding, Commissaire européen en charge de la société de l'information et des médias, estime, le 27 juin 2006, que le cadre réglementaire des télécommunications mis en place à partir de 1996 est « A true European success story<sup>24</sup> ». Elle illustre ce propos par les observations suivantes :

- entre 1996 et 2002, les prix des services de télécommunication ont baissé de 30% grâce à la concurrence accrue entre les opérateurs ;
- sur la même période, d'importants investissements ont été réalisés par les opérateurs existants et par les nouveaux entrants dans les services de télécommunication.

De plus, elle observe que les pays qui ont appliqué les nouvelles règles les premiers et avec la plus grande ampleur obtiennent les meilleurs résultats en termes d'investissement dans les nouveaux réseaux et de création de services innovants. Elle constate l'apparition d'une industrie européenne des télécommunications et conclut que la concurrence a été un élément déterminant de l'investissement et de l'innovation.

Paul Champsaur, Président de l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes), fait, au même moment, un constat comparable. Il s'exprime ainsi, au printemps 2006,

<sup>24</sup> Viviane Reding, allocution devant le congrès annuel Bitkom, Bruxelles, le 27 juin 2006



dans l'éditorial de la Lettre de l'Autorité : « L'essor du haut débit, avec près de 10 millions d'abonnés fin 2005 (contre 6,5 millions un an auparavant), le développement de la voix sur IP, avec plus de trois millions d'abonnements (trois fois plus que fin 2004), le développement des offres 3G sur les réseaux mobiles ou bien encore les premiers pas des opérateurs mobiles virtuels, ont marqué cette année. Le succès de l'économie de marché repose sur le fait que l'investissement innovant et la concurrence vont de pair et, finalement, bénéficient à tous pour peu que la régulation y veille<sup>25</sup>. »

La France est véritablement entrée dans l'ère de l'Internet depuis la libéralisation des télécommunications, après y avoir beaucoup résisté. C'est l'arrivée d'opérateurs alternatifs particulièrement dynamiques qui a stimulé le rattrapage très rapide des retards pris jusqu'au début des années 2000 et conduit la France à devenir un « champion » de l'Internet. Dans un domaine aussi mouvant, où les technologies et les usages sont en évolution constante et rapide, ce modèle est bon, car réactif et mû par l'innovation.

### **Le déploiement des réseaux en situation de concurrence**

Néanmoins le marché, lorsqu'il est seul à orienter les activités marchandes, tend à préférer la rentabilité la plus élevée et à limiter la présence des opérateurs aux seules zones à forte densité de population. C'est ainsi que les réseaux à haut débit tendent à se concentrer sur les seules zones présentant un volume et une densité d'utilisateurs (entreprises et population) suffisants pour générer un volume d'abonnements qui permet aux opérateurs d'amortir leurs investissements et d'équilibrer leur exploitation.

C'est pourquoi l'équipement du territoire en infrastructures à haut débit a pris la forme d'une « peau de léopard » qui combine trois situations :

- les zones couvertes par les investisseurs privés, dans lesquelles la situation est concurrentielle,
- les zones grises, dans lesquelles l'opérateur historique est seul présent et qui ne connaissent pas de concurrence,
- les zones blanches, qui n'ont ni équipement ni opérateur.

Selon l'Arcep<sup>26</sup>, en 2006, les zones concurrentielles représenteraient 50% de la population, les zones grises 48% et les zones blanches 2%. Cette situation reflète la capacité du marché à déployer les infrastructures d'accès aux services et usages du haut débit dans la situation française, qui connaît des zones de faible densité. 98% de la population pourraient ainsi recevoir le haut débit, mais la moitié seulement sous la forme d'une offre multiple.

L'État s'attache actuellement à couvrir 100% du territoire en haut débit en 2007. Il a adopté, pour résorber les zones blanches, un plan de couverture en haut débit pour les zones rurales. Ce plan consiste à aider, dès 2007, les communes de la métropole et des DOM qui ne seraient pas encore couvertes par l'ADSL ou des technologies alternatives telles que le Wimax, à acquérir l'équipement nécessaire pour déployer le haut débit sur leur territoire en concertation avec les opérateurs. Le soutien apporté par l'État, prioritairement dans le cadre de la dotation globale d'équipement et du soutien à la politique de l'éducation nationale et du FIDOM sera très significatif, à hauteur de 50% dans le cas général et jusqu'à 80 %, pour les communes de très petite taille, financièrement défavorisées ou situées dans les DOM. Le 11 juillet 2006, le CISI a fixé l'objectif, pour la fin de l'année 2006, de la couverture de 98 % de la population nationale en haut débit avec un minimum de 85 % par département et, pour la fin de l'année 2007, de 99% de la population avec un minimum de 90 % par département.

Une telle politique réduit les inégalités d'équipement du territoire, qui ont accès au haut débit, même de performances modestes. En revanche, certaines zones auront accès au haut débit dans les conditions de la concurrence (les grandes villes et les zones couvertes par des réseaux d'initiative publique). L'élévation des débits étant inéluctable, l'horizon en la matière sera toujours glissant et l'équipement du territoire progressif, générant en permanence de nouvelles disparités après avoir comblé les trous de la précédente.

<sup>25</sup> La Lettre de l'Arcep N° 50, mai/juin 2006

<sup>26</sup> Arcep – L'intervention des collectivités locales dans les télécommunications, 1<sup>er</sup> décembre 2004, p.38

## **La concurrence ne favorise pas toujours la concurrence**

En France, l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence montre que celle-ci ne se développe que dans une partie du marché. Cela tient à ce que, le réseau historique de collecte n'ayant pas été mutualisé, les opérateurs alternatifs sont contraints de réaliser des investissements que le marché ne leur permet pas d'amortir dans les zones moins denses.

Or, selon les principes communautaires qui prévalent en matière de services d'intérêt économique général, il est essentiel de parvenir à une concurrence effective pour stimuler à la fois une offre dynamique de services et une maîtrise des prix. Ces principes ne sont effectifs que vis à vis de la moitié de la population qui bénéficie de la concurrence.

Une telle situation n'est pas satisfaisante. En effet, l'Arcep note que « dans les zones de concurrence effective par le dégroupage, les tarifs sont sensiblement inférieurs et les débits proposés supérieurs<sup>27</sup> ». Elle indique également que « pour le marché professionnel, les différences entre zones concurrentielles et zones grises sont plus importantes et portent à la fois sur les tarifs et sur la diversité technologique des offres. »

## **3 – L'implication des collectivités territoriales**

### **Les vertus de la concurrence**

Sensibles aux besoins des territoires et à la demande sociale, les collectivités territoriales ont rapidement perçu le caractère ambivalent des règles du marché intérieur appliquées aux communications électroniques : alors que la concurrence y stimule la diversité de l'offre et la modération des prix, la logique du marché limite la présence de cette offre à une partie seulement du territoire.

Conscientes très tôt de l'importance de l'Internet pour l'avenir, notamment dans les activités économiques, elles ont rapidement constaté que la qualité globale de l'offre est meilleure là où les opérateurs sont plus nombreux. De plus, la diffusion rapide de l'Internet dans la société a conduit les habitants et les entreprises à exprimer une forte demande et à regretter l'absence ou l'insuffisance de l'offre dans certains territoires.

De nombreuses collectivités territoriales ont considéré qu'il est indispensable que la totalité de leurs territoires, de leurs entreprises et de leurs populations bénéficient du haut débit dans des conditions comparables à celles des zones les plus denses. Leurs motivations concernent l'efficacité économique et la cohésion sociale et territoriale. Rompues à la gestion de services publics locaux en réseau, de nombreuses collectivités, Intercommunalités et Départements pour l'essentiel ainsi que quatre Régions, se sont engagées dans la création des réseaux publics de collecte destinés à permettre l'arrivée des opérateurs alternatifs.

### **Un service public local**

Les premières démarches de réseau d'initiative publique ont été engagées en l'absence de cadre juridique. Le CIADT « numérique » du 07 juillet 2001 a créé un premier cadre d'action afin de faciliter la mise en œuvre de ces réseaux, mais c'est la loi sur la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 qui a confirmé la légitimité de l'intervention publique dans le secteur des télécommunications en insérant un article L.1425-1 dans le livre IV du Code général des collectivités territoriales, consacré aux services publics locaux. Elle lui a ainsi conféré le caractère de service public local.

Les collectivités peuvent établir, dans les télécommunications, des infrastructures passives, ou des réseaux actifs, qu'elles mettent à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux. Elles ont également la possibilité de devenir directement ou indirectement opérateurs d'opérateurs et même, en cas d'insuffisance d'initiative privée, exercer une activité de fournisseur de service. Les télécommunications étant un service d'intérêt économique général soumis aux règles du marché

---

<sup>27</sup> id. p.39



intérieur, les règles de la concurrence s'imposent. Néanmoins, la loi prévoit que peuvent exister des cas où ces règles ne permettent pas aux opérateurs de rentabiliser leurs investissements. « *Quand les conditions économiques ne permettent pas la rentabilité de l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public ou d'une activité d'opérateur de télécommunications, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre leurs infrastructures ou réseaux de télécommunications à disposition des opérateurs à un prix inférieur au coût de revient, selon des modalités transparentes et non discriminatoires, ou compenser des obligations de service public par des subventions accordées dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public* ».

Au niveau communautaire, le financement public d'infrastructures de communications électroniques était a priori considéré comme une aide d'État aux opérateurs, et devait être examiné du point de vue des règles de la concurrence et du marché intérieur. Dans la mesure où les réseaux d'initiative publique ont pour objectif et pour effet d'accroître la concurrence et sont gérés par des opérateurs d'opérateurs et non par des fournisseurs d'accès, ils sont considérés comme des services d'intérêt économique général. C'est ainsi qu'aujourd'hui, les investissements des collectivités territoriales dans les réseaux d'initiative publique sont considérés comme des compensations de service public et non comme des aides d'État.

### Les réseaux d'initiative publique

En juin 2006, 70 projets de réseaux d'initiative publique étaient lancés et 35 délégations de service public (DSP) couvrant chacune plus de 60.000 habitants accordées. Toutes les catégories de collectivités territoriales sont impliquées : 4 DSP sont portées par des Régions, 14 par des Départements et 17 par des Intercommunalités.

Les 70 projets représentent un montant total d'investissement de 1,989 milliards d'euros, financés pour plus de la moitié (jusqu'à un tiers sur certaines opérations) par des fonds publics français et européens. Ils conduiront à couvrir 33% du territoire national en 2008 et 46% en 2010.

Certains des effets de ces réseaux d'initiative publique sont déjà observables :

- un effet sur l'aménagement, qui se manifeste par une forte augmentation du nombre de nœuds de raccordements abonnés (NRA) dégroupés (286 NRA sur 1244 possibles fin 2006 et 2266 NRA sur 3706 possibles fin 2008), permettant le dégroupage de 3,8 millions de lignes et provoquant l'accélération de la couverture du territoire par l'opérateur historique ;
- un effet sur la concurrence, avec l'augmentation du nombre d'opérateurs présents sur la zone grise et sur les zones d'activité, de meilleurs tarifs et des offres plus riches. Le tableau de bord des marchés de gros du haut débit sur ADSL de l'Arcep, publié le 30 novembre 2006 indique qu'au 3<sup>ème</sup> trimestre 2006, plus de 70% des équipements dégroupés l'ont été grâce à des réseaux d'initiative publique<sup>28</sup>

Actuellement, les modèles économiques des réseaux d'initiative publique ne sont pas stabilisés et l'expérience acquise n'est pas suffisante pour tirer des conclusions certaines. Néanmoins, les effets d'ores et déjà observés permettent de considérer que les objectifs principaux des collectivités territoriales qui s'engagent dans ces opérations sont en grande partie atteints : diffuser le haut débit au-delà des zones denses et élargir l'offre de services.

Si 46% du territoire national seront couverts par des réseaux d'initiative publique en 2010, les réseaux actuels, opérationnels, en construction ou en projet (procédure de consultation en cours) sont encore très loin de concerner l'ensemble du territoire. Les réseaux de grande envergure, susceptibles de couvrir des espaces départementaux, n'existent que dans 39 départements<sup>29</sup>. De plus, plusieurs d'entre eux ne dégroupent pas tous les NRA de leurs territoires. Il existe par ailleurs de nombreux territoires sans projets de réseaux d'initiative publique. Le haut débit se diffuse donc selon le modèle dit de la « peau de léopard ».

---

<sup>28</sup> [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr)

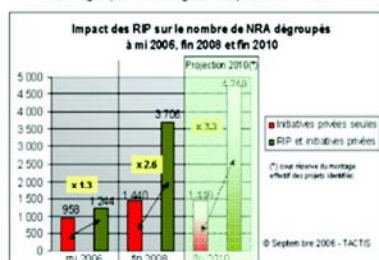
<sup>29</sup> Avicca, Colloque TRIP 2006 (Territoires et réseaux d'initiative publique), 9 et 10 octobre 2006,

## Regard sur la peau de léopard

### Carte des NRA éligibles au dégroupage\* Simulation d'impact des RIP\*\* à mi 2006

#### Projections Tactis

- NRA dégroupé à mi-2006 par l'initiative privée
- NRA dégroupé à mi-2006 grâce à la présence d'un RIP



\* NRA déclaré dégroupé à mi-2006  
\*\* Réseau d'Initiative Publique

0 150 300 km

© Copyright - TACTIS - Septembre 2006  
© Copyright - IGN Paris - 2006



### Carte des NRA éligibles au dégroupage\* Simulation d'impact des RIP\*\* à fin 2008

#### Projections Tactis

- NRA dégroupé à fin 2008 par l'initiative privée
- NRA dégroupé à fin 2008 grâce à la présence d'un RIP



\* NRA déclaré dégroupé à mi-2006  
et NRA de 5000 lignes et plus  
\*\* Réseau d'Initiative Publique

0 150 300 km

© Copyright - TACTIS - Septembre 2006  
© Copyright - IGN Paris - 2006



Les cartes, ci-avant, décrivent la progression du dégroupage à mi 2006 et fin 2008. La méthode appliquée consiste à décompter les NRA dégroupés et à les reporter sur une carte. Si les techniques de mesure du dégroupage font l'objet d'un débat méthodologique<sup>30</sup>, la lecture des cartes met en évidence le phénomène de la peau de léopard.

Ce phénomène a deux ressorts qui découlent du modèle concurrentiel :

- dans un premier temps, les seuls territoires couverts par les entreprises privées sont les plus denses. Ceci est décrit par les NRA représentés en rouge ;
- dans un second temps, les réseaux d'initiative publique permettent le dégroupage des NRA que l'opérateur historique ne dégroupait pas : ce sont les NRA représentés en vert.

On voit ainsi que la logique privée n'est pas seule à créer des disparités. Dans la projection à fin 2008, les réseaux d'initiative publique ne pallient que partiellement la faiblesse de la couverture territoriale privée. Cela tient à ce que, le haut débit ne fait l'objet d'aucune obligation de service public, donc de couverture du territoire. Les opérateurs privés sont libres d'investir comme ils l'entendent, les acteurs des réseaux publics également. Il résulte de cette double liberté que les premiers rencontrent la limite du régime concurrentiel et les seconds celle de leur volonté d'agir ou non.

### **Apports et limites de l'initiative locale**

S'il est apparu pertinent au législateur d'intégrer les communications électroniques aux services publics locaux (article L 1425-1 du Code général des collectivités territoriales), c'est parce que les collectivités territoriales ont une expérience et un savoir-faire incomparables en matière de réseaux et de services publics. Elles sont rompues à l'organisation de services selon l'approche fonctionnelle, elles perçoivent bien les besoins et leur évolution et sont aptes à organiser l'action publique en fonction des conditions locales. De plus, elles sont nombreuses à avoir considéré que l'absence de concurrence dans certaines zones crée une situation discriminatoire.

Mais, en l'absence d'obligations de service public, elles restent libres de s'engager dans de tels réseaux et, lorsqu'elles le font, d'apprécier le nombre de NRA qu'elles s'engagent à dégroupier. Le service public local des communications électroniques est donc complémentaire de l'initiative privée et ... facultatif. En conséquence, l'accès à l'Internet à haut débit dans des conditions concurrentielles n'est pas un droit, mais une possibilité qui dépend de la volonté locale.

Faut-il alors remettre en question l'égalité de traitement des populations et des territoires ? Il est admis chez plusieurs de nos voisins que les habitants doivent choisir entre l'accès aux technologies de communication à haut débit, qui nécessitent de vivre en agglomération, et la vie dans de petites villes ou dans des zones rurales, alors sans le haut débit.

Mais en France, les initiatives de nombreuses collectivités territoriales le montrent, l'accès de tous à l'Internet haut débit est considéré comme une nécessité pour des raisons de cohésion sociale, territoriale et d'efficacité économique. L'État ne peut ignorer cette nécessité, d'autant plus que cette problématique va devenir de plus en plus aiguë.

## **4 - La rupture du très haut débit**

La tendance est à l'élévation des débits dans les communications électroniques. Haut et très haut débit n'ont guère de sens dans l'absolu. Dans l'avenir, chaque niveau de débit sera dépassé par un niveau plus élevé. Les usages évolueront en conséquence. Nous allons vers la connexion

---

<sup>30</sup> La question en débat parmi les experts porte sur la définition, puis la mesure, du dégroupage. Il existe trois conceptions possibles du dégroupage :

- lorsqu'une fibre du réseau de collecte parvient au NRA,
- lorsqu'un Dslam y est installé,
- lorsqu'il y a des abonnés effectifs et des opérateurs actifs.

Les cartes, ci-dessus, décomptent pour mi-2006 les NRA équipés de Dslam et pour fin 2008 les NRA auxquels parvient le réseau de collecte, qu'ils disposent ou non de Dslam. Il s'agit donc de NRA sur lesquels les opérateurs peuvent se brancher à tout instant.

permanente forfaitaire, la démocratisation de l'Internet dans les foyers, la généralisation des standards numériques (photo, vidéo, audio) et l'explosion de la production numérique individuelle, le développement du Web 2.0, de nouveaux contenus et usages : téléformation, téléchirurgie, applications en ligne, sauvegarde en ligne, blog vidéo, TV haute définition, location de logiciels, jeux vidéo en ligne, peer to peer, etc. L'agrégation des usages conduira à une croissance constante des besoins en débit estimée à 40% par an en Europe pour les années à venir<sup>31</sup>. Pour autant, la montée sans limite du niveau des débits n'est pas envisageable avec les réseaux de cuivre actuels, qu'il faudra remplacer par des fibres optiques.

### « La fibre, une vraie rupture »

C'est ainsi que l'Arcep titrait le dossier du numéro de novembre-décembre 2006. Gabrielle Gauthey présentait ce dossier par les mots suivants : « Nous sommes à la veille d'une évolution essentielle et en quelque sorte révolutionnaire dans l'histoire des télécoms : la mutation du haut débit vers le très haut débit, rendue possible grâce à l'implantation de la fibre [optique] dans le réseau d'accès. (...) Cette mutation aura des conséquences très importantes sur l'industrie, les opérateurs, les collectivités locales, mais également sur le développement de l'économie de la connaissance et la compétitivité de nos entreprises. »

Le passage à la fibre optique, qui permet des débits infinis, est très engagé au Japon, en Corée et aux USA. Il commence en Europe et des opérateurs français ont annoncé des projets prometteurs. Le déploiement de la fibre optique constitue un défi redoutable. Alors qu'au cours des 10 dernières années on a déployé, en France, cent mille kilomètres de nouveaux réseaux, il faudra déployer un million de kilomètres de fibre optique au cours des dix prochaines années pour permettre l'accès au très haut débit de l'ensemble des foyers et des entreprises.

#### ITS e.japan - Intelligent transport service

Le plan ITS e.japan constitue un outil répondant aux défis de vieillissement de la population, de l'accroissement de mobilité, du développement durable...Sont visés par ce plan, aussi bien les moyens motorisés que les êtres humains ; les informations concernent non seulement les routes mais tous les déplacements porte à porte (modes, étapes, facilitations...) avec un seul et même objet : le mobile. Il s'agit d'un système de « facilitation du quotidien » qui opère sur la fluidification du trafic, la sécurisation et l'optimisation des déplacements.

Une suite logicielle i-trek a été développée pour faciliter la mise en œuvre de plans ITS locaux :

i-location, localisation des bus et gestion des réseaux de bus

i-visit, informations touristiques

i-park, taux de fréquentation des parkings,

i-transit, transports publics (trajets, horaires, trafics,...)

i-walk, toute information utile aux piétons

i-drive, informations concernant le trafic ;

ETC (Electronic toll collection), système monétique utilisé pour le paiement des péages et des parkings pourra également être utilisé pour le paiement à la pompe, le lavage,... Ce système vise particulièrement la fluidification du trafic, la simplification du paiement, la multi utilisation d'un système standardisé. En 2003, 11.5% des véhicules empruntant les voies à péages, utilisent l'ETC, en 2007 cette proportion atteint 70%. Il suffirait que 50% des véhicules soit équipés pour éviter les bouchons. L'accélération du développement passerait par l'installation en première monte de terminal de bord sur les véhicules (80% des véhicules Toyota équipés en 2003).

AHS (Advanced highway system) l'objectif est celui de réduire le nombre d'accidents par la prévention des erreurs de jugements et dans le même temps développer une infrastructure urbaine nouvelle à destination des cyclistes et des piétons (aide à la localisation, amélioration des signaux d'alerte dans les zones de danger...).

GPS sur mobile consiste à fournir des informations de navigation et de guidage, d'alertes, de localisation de services et de commerces, sur les modes de transport... Avec ce système sont particulièrement visées les personnes âgées et les personnes handicapées, en effet il permet de sécuriser les déplacements porte à porte via les différents modes de transport.

Télématique, un terminal offre aux automobilistes avant qu'ils empruntent leur voiture, pendant qu'ils y sont et après en être sortis tous les services possibles (plateforme de services, navigation, surveillance, assistance, maintenance du véhicule, fonctions concierge,...).

<sup>31</sup> Ces éléments ont été présentés par Stéphane Lelux lors du colloque TRIP 2006 organisé le 10 octobre par l'Avicca

## **Un défi considérable**

Ce sont plusieurs dizaines de millions d'euros qu'il faudra investir rapidement, dans des conditions très différentes de celles qui ont présidé à la construction des réseaux téléphoniques. Ceux-ci ont été construits par l'opérateur historique en situation de monopole. La rente de ce monopole en a grandement facilité le financement. Demain, le réseau de fibres optiques jusqu'à l'utilisateur (FTTx) devra être construit dans les conditions de la concurrence.

Deux grands risques apparaissent : celui des inégalités territoriales, car les zones rentables d'emblée se réduisent quand le montant des investissements à amortir s'élève, et celui de la reconstitution de monopoles ou d'oligopoles, parce que peu d'opérateurs pourront construire leur propre réseau.

Ces risques prennent corps avec les décisions et déclarations relatives à l'Internet à très haut débit et la création de réseaux en fibre optique jusqu'à l'utilisateur (FTTx) faites en 2006. Comme elle l'avait fait en 2002 en présentant la première offre triple play avec un forfait à bas prix qui est devenu la référence du marché, Free a annoncé le 10 septembre 2006 son intention d'engager la réalisation d'un réseau de fibres FTTx, ouvert aux opérateurs concurrents. Cette société maintient inchangé le prix de son forfait, imposant ainsi, une nouvelle fois, une norme incontournable à ses concurrents. France Télécom a annoncé son intention d'engager la création de son réseau de fibre FTTx le 15 décembre 2006. L'effet stimulant de la situation de concurrence, en présence d'opérateurs innovants, reste réel.

Mais l'une comme l'autre offre ne concerneront que très peu d'utilisateurs et de territoires. Les deux opérateurs vont commencer à équiper Paris, les Hauts-de-Seine, puis vont se diriger vers de grandes villes. France Télécom mentionne « une dizaine de villes dont Lille, Lyon, Marseille, Poitiers et Toulouse<sup>32</sup> », Free indique un déploiement en fonction de la densité de ses clients<sup>33</sup>.

Le risque du maintien durable de grandes parties de la population et du territoire à l'écart des réseaux de fibre FTTx est très élevé.

Il faut mettre en œuvre un modèle économique qui permette à cette nouvelle infrastructure d'irriguer la totalité du territoire et d'autoriser la concurrence.

La mutualisation et la diminution des coûts de déploiement des réseaux s'imposent pour abaisser les barrières à l'accès des opérateurs comme pour faciliter l'équipement des territoires. Sur le plan opérationnel et dans la mesure où les infrastructures passives, principalement le génie civil, constituent de 70% à 80% des coûts, la mutualisation peut consister à utiliser des infrastructures existantes et à pratiquer le co-investissement dans la construction d'infrastructures. « Ainsi, il serait probablement intéressant que le premier opérateur qui tire une fibre prévoie des fourreaux suffisamment larges et en quantité suffisante pour permettre aux autres de tirer leur fibre<sup>34</sup>. »

## **Le rôle clé des pouvoirs publics**

Les Collectivités territoriales sont de nouveau en première ligne. Qu'il s'agisse de fils de cuivre ou de fibres optiques, même articulées à des technologies sans fil telles que l'actuel Wimax, c'est toujours une problématique de réseaux locaux sur le domaine public local pour laquelle elles ont une grande compétence. Les associations de collectivités territoriales (AMF-ADF-ARF-Avicca)<sup>35</sup> ont déjà formulé des propositions du plus grand intérêt dans cette perspective.

Par ailleurs, nombre d'entre elles ont engagé la construction de réseaux d'initiative publique de collecte, destinés à permettre le dégroupage des réseaux actuels. On peut imaginer, au vu de l'efficacité des réseaux de collecte déjà réalisés et sur la base des initiatives prises par certaines collectivités territoriales américaines ou européennes (Vienne, Amsterdam...), qu'elles pourront

---

<sup>32</sup> [http://www.francetelecom.com/fr/espaces/journalistes/communiqués/CP\\_old/att00039618/CP\\_FTTH\\_Investor\\_Day\\_VF.pdf](http://www.francetelecom.com/fr/espaces/journalistes/communiqués/CP_old/att00039618/CP_FTTH_Investor_Day_VF.pdf)

<sup>33</sup> <http://www.journaldunet.com/0609/060911-free.shtml>

<sup>34</sup> Gabrielle Gauthey, in La Lettre de l'Arcep, N°53, p2.

<sup>35</sup> <http://www.avicca.org/Etre-a-la-hauteur-des-defis-du.html>



construire des réseaux d'accès en fibre optique. Ces réseaux, dont l'usage est, par leur nature même, mutualisé, seront à même de jouer un rôle capital dans le déploiement de la fibre.

L'État a également un rôle décisif à jouer. Sur le plan des infrastructures et comme le recommande le rapport du Sénateur Claude Belot<sup>36</sup> sur l'Internet à haut débit et les collectivités territoriales, il faut ajuster le droit de l'aménagement et de la construction, pour prévoir toutes sortes d'équipements adaptés aux fibres.

Mais c'est au niveau de la régulation que les choix les plus importants doivent être faits. Il est essentiel que les opérateurs aient la plus grande visibilité possible sur ce point pour leur permettre de préparer leurs futures stratégies de déploiement. Il faut, pour cela, que le cadre concurrentiel dans lequel ils agiront soit connu dès que possible.

L'efficacité française en matière de haut débit est due au dynamisme concurrentiel qui découle du dégroupage du réseau d'accès, que les réseaux d'initiative publique ont renforcé en l'étendant aux zones auparavant grises. Elle montre que, dans ce pays, il sera vraisemblablement pertinent d'imposer le dégroupage de l'ensemble des réseaux d'accès. Il semble même que les opérateurs y soient disposés, dans la mesure où l'un d'entre eux vient d'annoncer un programme d'investissements en FTTx dans un réseau mutualisé d'emblée. C'est sans doute le modèle d'investissement de l'avenir qui se définit ici : les opérateurs sont simultanément dans la concurrence et dans la coopération, notamment pour partager le coût des infrastructures fixes.

## **5 - Une réponse à la hauteur des défis du 21<sup>ème</sup> siècle**

Le problème des réseaux fixes, en fibre optique, à très haut débit, nécessite des réponses multidimensionnelles, qui comprennent des actions relatives aux infrastructures comme au mode de régulation, et multi-acteurs, qui devront articuler l'action de l'État et celle des collectivités territoriales. La réponse pourrait être construite selon une approche composite fondée notamment sur les éléments suivants, qui prennent en compte une demande d'État exprimée par les collectivités territoriales :

- les collectivités territoriales sont à l'initiative de la maîtrise d'ouvrage des réseaux, mais elles cessent de considérer le service public local comme complémentaire. Suivant en cela une proposition conjointe de l'AMF, l'ADF, l'ARF et l'Avicca, qui estiment que les réseaux d'initiative publique doivent couvrir également les zones denses pour être utilisés par tous les opérateurs, qui seraient alors dispensés de réaliser leurs propres réseaux. Ce système permettrait de rétablir un financement des réseaux complémentaires par péréquation à partir des péages. On reviendrait ainsi à un système de bien public mutualisé capable de dépasser les limites imposées par l'approche purement libérale ;
- elles co-gèrent la cohérence au niveau régional selon le schéma mis en œuvre par l'Arcep pour attribuer les licences Wimax. L'Arcep demandait aux acteurs d'assurer la complémentarité des réseaux départementaux et locaux dans le cadre régional. Il peut être envisagé à ce stade soit de laisser toute liberté aux acteurs, soit de mettre en œuvre une démarche formelle de schéma de cohérence au niveau régional. L'intérêt de l'action de cadrage au niveau régional est illustré par l'exemple de l'Aquitaine, où le Conseil général des Pyrénées Atlantiques a demandé à la Région de faire un schéma portant sur une dorsale, dans lequel le département s'est inséré par la suite ;
- elles traitent collectivement la vision nationale des réseaux d'initiative publique et dialoguent à ce niveau avec l'État. Ainsi, le service public du haut débit est local, mais il est géré au niveau national comme une compétence collective par l'État et les collectivités territoriales. Diverses structures existent déjà qui pourraient servir de base à une institutionnalisation de cette dimension de l'action publique : l'Observatoire du haut débit (Diact) et le Comité des réseaux d'initiative publique qui, à l'initiative de l'Arcep, réunit les acteurs : collectivités, opérateurs, État, etc. C'est à ce stade que pourraient avoir lieu les débats entre les parties prenantes qui conduiraient à des décisions d'équipement des territoires, donc d'implication de collectivités territoriales dans des actions d'intérêt national mises en œuvre sur leurs territoires.

---

<sup>36</sup> Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur "Internet à haut débit et collectivités territoriales  
Disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r04-443/r04-443.html>

Le déploiement des réseaux de communications électroniques conditionne l'accès aux services numériques et aux usages de l'Internet, donc la modernisation des services publics comme de l'ensemble de la société. Les acteurs publics locaux sont aptes à prendre les initiatives en la matière, notamment parce qu'ils peuvent agir de manière adaptée aux conditions locales. Néanmoins, leur liberté expose au risque paradoxal d'inégalités d'accès aux réseaux selon les territoires. C'est pourquoi il y a lieu de concilier les avantages majeurs qui découlent du caractère local du service public des communications électroniques et la nécessaire couverture de l'ensemble des territoires et des populations.

Il faut pour cela un lieu de concertation au niveau régional et au niveau national. La démarche de l'Arcep pour l'attribution des licences Wimax d'une part, pour organiser les débats entre les parties prenantes au niveau national (le comité des réseaux d'initiative publique) d'autre part, pourrait inspirer une telle instance chargée d'établir de manière concertée le cadre de cohérence des réseaux à haut et très haut débit.

Une telle démarche permettra d'avoir une vision d'ensemble à chaque niveau territorial et de faire apparaître les besoins de solidarité. L'État pourra ainsi concevoir et mettre en œuvre, en liaison avec les acteurs concernés, les actions nécessaires à la cohésion nationale.



## **PROPOSITIONS - RECOMMANDATIONS**

### **Prendre appui sur la dynamique de l'intégration communautaire**

- Inviter les opérateurs historiques des domaines qui ne sont pas encore totalement ouverts à la concurrence à prendre appui sur les évolutions communautaires pour améliorer leur performance.
- Mettre en place et en action un dispositif d'évaluation et de mesure de la performance des services publics impliquant les pouvoirs publics, les opérateurs, les usagers, les autorités organisatrices, les régulateurs, etc. Inscrire la définition des normes de qualité et de performance des services publics dans les missions de la direction qui sera chargée du pilotage global de la modernisation des services publics. Inscrire également la mesure des performances comparées des différents systèmes de services publics, dans l'ensemble des pays concernés, parmi les tâches permanentes de cette direction. Le rapport du groupe présidé en 2000 par Jean Bergougnoux, dans le cadre du Commissariat général du Plan, consacré aux services publics en réseau, fait d'excellentes propositions qui restent, pour l'essentiel, à mettre en œuvre.
- Créer un lien dynamique entre la partie des services au public régulée par le marché et celle, complémentaire, qui fait l'objet d'une régulation publique ou d'une action publique complémentaire.
- Préparer et présenter aux instances communautaires, notamment dans la perspective de la présidence française du second semestre 2008, une démarche visant à mettre en place un cadre normatif apte à définir les principes objectifs d'arbitrage des conflits entre les règles du marché et l'intérêt général. Veiller à ce qu'une telle démarche ne se fixe pas comme objectif implicite de faire partager le point de vue français, mais se déroule dans un esprit de dialogue et de recherche des points de convergence entre les composantes de l'Union.
- Traiter de la stratégie française face à l'Union européenne, être plus positif et offensif, d'autant plus qu'il y a une directive SSIG en cours de préparation ; proposer une analyse de la problématique d'un droit positif concernant les services d'intérêt général.

### **Améliorer l'accessibilité et favoriser la numérisation des services publics**

- Achever la décentralisation ferroviaire en transférant au Conseil régional la compétence en matière d'infrastructures des transports régionaux, moyennant des compensations financières équilibrées.
- Favoriser la mutualisation des services publics tout en l'étendant à l'ensemble des services au public nécessaires à la vie familiale et sociale (services sociaux, santé, etc.)

- Favoriser le rapprochement des divers services publics, des administrations publiques et des services privés qui concourent aux services à la population, au-delà de toute vision doctrinaire et dans la perspective de la performance de la globalité du système des services, mesurée en termes de niveau des services fournis à l'ensemble des usagers.
- Stimuler les initiatives locales, évaluer leurs résultats et diffuser les bonnes pratiques (exemple : PIMMS).
- Mettre la numérisation au service de l'amélioration de la présence des services publics sur le territoire et du déploiement d'une fonction de médiation professionnalisée, apte notamment à faciliter les relations entre les services publics, les administrations et les usagers dans les zones urbaines sensibles.
- Accompagner la modernisation des services publics de politiques énergiques de soutien à la familiarisation des usagers à la pratique de l'Internet.
- Stimuler les usages de l'Internet, aider au développement d'expériences : télémedecine, télé-enseignement. Former nos concitoyens à l'usage de l'Internet. Apporter l'aide aux personnes qui sont en difficulté dans l'usage de l'Internet.
- Mettre en œuvre de manière déterminée les recommandations communautaires en matière d'e-inclusion.
- Assurer une couverture la plus complète possible du territoire et réduire les zones grises en haut et très haut débit.
- Instituer, aux niveaux national et régional, des cadres de mise en cohérence de l'action de l'État et des collectivités territoriales en matière de réseaux à haut et très haut débit, dans le but d'assurer la couverture de la totalité du territoire et des populations.
- Soutenir et promouvoir les initiatives en faveur du maintien et la qualité des services publics en zone urbaine sensible.

## **Adapter les outils de la politique générale des services publics**

- Mettre en place une fonction de pilotage stratégique et politique des services publics, dont le champ comprendra, au-delà des services d'intérêt général, l'ensemble des services collectifs qui s'avèrent nécessaires à la vie économique, familiale et sociale et dont seront membres l'ensemble des parties prenantes à ces services. Afin de faciliter la prise en compte équilibrée des dimensions européenne et territoriale des services au public et leur pilotage transversal, cette mission serait située auprès de la direction chargée de la modernisation de l'Etat et comprendrait deux niveaux :
  - un niveau consacré à la concertation entre l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les régulateurs, les syndicats, les usagers, etc. Une fonction comparable pourrait être créée au niveau régional, auprès du Préfet de région et du Président du Conseil régional, où elle traiterait notamment de la question de l'accessibilité des services publics.
  - un niveau consacré à l'action et à la mise en œuvre des orientations stratégiques. Il assurerait notamment la représentation des services publics et de la politique française en la matière auprès des autorités communautaires.

La lettre de mission du Premier ministre au Ministre chargé de la modernisation de l'Etat pourrait prendre la forme suivante :

*Monsieur le Ministre,*

*Les services au public connaissent des transformations profondes, qui découlent de l'évolution des besoins sociaux, des technologies et du contexte communautaire.*

*Les citoyens doivent pouvoir bénéficier de services au public qui englobent, au-delà des services publics historiques, marchands et non marchands, les services publics locaux, l'éducation, la formation, la santé, l'emploi, la culture, etc., aujourd'hui composantes légitimes de l'identité et de la cohésion nationales.*

*Les usagers attendent des services de plus en plus personnalisés et ajustés aux besoins de la vie professionnelle, familiale et personnelle. Les évolutions technologiques, en particulier la numérisation, permettent, outre le développement de l'e-administration, de favoriser la mutualisation, de mettre en œuvre des innovations organisationnelles capables de répondre à de tels besoins, d'améliorer l'accessibilité et de renforcer la présence et la qualité des services au public, en particulier dans les zones urbaines sensibles.*

*Le contexte communautaire, en introduisant la concurrence, bouleverse le modèle économique français des services d'intérêt économique général : il introduit un système mixte dans lequel la dynamique du marché coexiste avec une régulation administrée et il invite l'Etat à se doter de la fonction de pilotage des services publics laissée auparavant aux entreprises publiques.*

*Par ailleurs, pour répondre à ces évolutions, des acteurs de plus en plus nombreux œuvrent dans les services au public. Les collectivités territoriales s'impliquent, au-delà des services publics locaux, dans des domaines auparavant réservés à l'Etat, les usagers s'engagent dans des instances de concertation et veillent notamment à la qualité des services, etc.*

*De telles évolutions nécessitent un pilotage central et global des services au public, dans le cadre d'une démarche stratégique et d'une vision politique d'ensemble. Ce pilotage doit être mis en œuvre à un niveau susceptible de prendre en compte la variété des domaines concernés et la multiplicité des acteurs, qui permette d'impulser les innovations technologiques, organisationnelles et manageriales, à faire de l'intégration communautaire un facteur de dynamisation et d'amélioration de la qualité des services au public. De plus, la modernisation des services publics est un élément constitutif de la modernisation de l'Etat, étroitement lié à l'évolution des dépenses publiques et aux rapports entre l'Etat et les contribuables. La position de votre ministère dans l'Etat et l'expérience déjà acquise dans sa modernisation le prédisposent à la prise en charge d'une telle mission.*

*La stratégie de développement et de modernisation des services au public se construira à partir de l'identification précise des facteurs d'évolution, des effets qu'ils sont susceptibles de produire et des enjeux qui en découlent. Elle permettra d'établir un schéma stratégique d'ensemble décliné dans chaque service, thème et fonction concernés. Elle définira les axes d'évolution et les normes applicables aux services au public. Elle prendra appui sur le cadre d'action qui découle des décisions prises au niveau communautaire, pour conjuguer le dynamisme du marché et la cohésion sociale. Elle sera concertée et mise en œuvre en liaison avec les ministères techniques et les collectivités territoriales.*

*Je vous demande de mettre en place un dispositif d'évaluation et de mesure de la performance des services au public. Les travaux s'appuieront notamment sur la mesure des performances comparées des différents systèmes européens de services au public. Ils pourront notamment se fonder sur les propositions du groupe présidé en 2000 par Jean Bergougnoux, dans le cadre du Commissariat général du Plan, consacré aux services publics en réseau, qui restent, pour l'essentiel, à mettre en œuvre.*

*Vous travaillerez en liaison avec une instance de concertation et d'orientation qui réunira les parties prenantes aux services au public, parmi lesquelles seront représentés les services de l'Etat concernés, notamment le Centre d'analyse stratégique, le Secrétariat général pour les affaires européennes, la Délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires, la Délégation interministérielle à la ville, les instances de*

*régulation, les entreprises et les professionnels en charge de missions de services au public, les collectivités territoriales, les usagers, les organisations syndicales, etc.*

*Sans présumer des conclusions des travaux de l'instance de concertation et d'orientation, vous veillerez notamment à :*

- favoriser, en liaison avec l'APE, l'adoption par les opérateurs historiques d'attitudes dynamiques qui, en prenant appui sur la concurrence, stimulent leur performance et leur réactivité face à l'évolution des besoins sociaux,*
- conduire avec nos partenaires européens un dialogue qui permette de favoriser une compréhension mutuelle de nos spécificités nationales en matière de services au public et de la diversité des conceptions qui en découlent, notamment dans la perspective de la mise en place d'un cadre normatif apte à régler les tensions pouvant apparaître entre la logique du marché et l'intérêt général,*
- favoriser la mutualisation des services publics tout en l'étendant à l'ensemble des services au public nécessaires à la vie familiale, personnelle et sociale (services sociaux, santé, etc.),*
- mettre la numérisation au service de l'amélioration de la présence des services au public sur le territoire et tout particulièrement dans les zones urbaines sensibles, soutenir le déploiement d'une fonction de médiation professionnalisée,*
- stimuler les initiatives locales, évaluer leurs résultats et diffuser les bonnes pratiques,*
- soutenir les usages de l'Internet, former nos concitoyens à leur usage, agir en faveur de l'e-inclusion,*

## CONCLUSION

Les services publics subissent les effets de puissants facteurs de changement. Les facteurs plus particulièrement traités dans ce rapport sont ceux qui ont la plus grande capacité structurante pour les années à venir : l'intégration communautaire, qui transforme le modèle d'action des services publics, et la numérisation, qui en bouleverse la logique interne. Ils découlent d'évolutions du contexte telles que l'internationalisation et la globalisation des économies, l'évolution des besoins sociaux, etc. Aussi déstabilisants soient-ils, ils constituent des opportunités de changement qui peuvent beaucoup améliorer la performance des services publics. Ils apparaissent dans un contexte budgétaire tendu qui impose la recherche d'économies de gestion, à un moment où, de surcroît, la demande des citoyens en matière de services publics ainsi, plus largement, que de services collectifs, est de plus en plus forte.

Il faut adopter une attitude positive et prendre appui, dans le cadre des contraintes de ressources qui touchent tous les pays développés, sur ces facteurs de changement pour les mettre au service d'une forte exigence de qualité.

Les principales questions à régler ne sont pas administratives, ni technologiques : elles sont politiques et organisationnelles. Face au nouveau paradigme communautaire, concurrentiel et mixte, et à la révolution numérique, il faut que les organisations deviennent agiles et puissent optimiser l'immense potentiel de qualité ouvert par les technologies dans les conditions de la concurrence. Il faut faire confiance à l'avenir. La France se doit de le préparer en mettant le progrès au service des besoins sociaux. Ce choix politique est déterminant. Il faut également que le déploiement des technologies soit effectif et complet pour assurer la modernisation de l'ensemble des services publics et l'équipement de l'ensemble du territoire en réseaux à haut débit.

L'accessibilité et la proximité constituent le cœur des objectifs des services publics. Corrélativement, la performance nouvelle de l'organisation doit être au service de l'inclusion de tous les habitants et de tous les territoires, en démultipliant à la fois la présence et l'accessibilité des services publics, en particulier dans les zones urbaines anormalement délaissées.

Pour cela, il est nécessaire de disposer à la fois d'une vision d'ensemble et d'outils adaptés de conception et de pilotage des politiques de services publics. Elever les services publics au rang de cause d'intérêt supérieur suppose de mettre en œuvre une démarche stratégique, qui nécessite de « penser » les services publics et leur évolution, afin de sortir de l'approche segmentée et émiettée qui a prévalu jusqu'à présent.

L'action de l'État ne suffit plus à assurer la totalité des politiques de cohésion et d'efficacité économique, sociale et territoriale. L'efficacité provient de plus en plus d'actions partenariales et les collectivités territoriales, ainsi que nombre d'institutions de la société civile, en sont désormais parties prenantes. La politique des services publics doit être traitée comme une compétence collective de l'État et de ces (ses) partenaires.

La modernisation des services publics se fera dorénavant en fonction des principes issus des politiques communautaires. Parallèlement, le cadre d'action des entreprises chargées des missions de service public n'est plus national. Le pilotage des services publics doit donc se faire en articulant étroitement les dimensions nationale et communautaire.

Or, les opérateurs historiques ne peuvent plus jouer leur rôle antérieur et les administrations françaises sont spécialisées chacune dans une dimension partielle des services publics et notamment le SGAE dans la dimension européenne, la DIACT dans la dimension territoriale. La DGME pourrait étendre son champ d'action au pilotage stratégique global des services publics,

d'autant plus que leur évolution relève largement de la modernisation de l'Etat. Elle serait alors en mesure de mettre en œuvre la vision stratégique de la France dans les services publics.

L'outil de conception, d'orientation et de pilotage des services publics apte à prendre en compte cette globalité et intégrer les dimensions sociale, sociétale, technologique, industrielle, économique, territoriale, etc., serait situé auprès de la Direction en charge de la modernisation de l'Etat. Il sera composé de deux niveaux : un niveau assurant la concertation et un autre la mise en œuvre des orientations stratégiques.

La France pourra alors faire de la construction européenne et des mutations technologiques des ressorts de progrès et conduire les services publics à contribuer puissamment aux évolutions qui nous mènent à la société du 21<sup>e</sup> siècle.

## ANNEXES



*Le Premier Ministre*

18 NOV. 2005

N° 2.192

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le Gouvernement souhaite disposer d'une vision globale et prospective de ce que devraient être, à l'échelon territorial, les champs et les acteurs d'une mission de service public ainsi que des modalités privilégiées de l'action publique à l'horizon d'une quinzaine d'années.

La réflexion s'inscrira dans le respect du principe fondamental d'égalité, qu'il s'agisse de la garantie de neutralité, de l'affirmation de la laïcité, ou de celle de l'égalité d'accès au service.

Cette réflexion devra intégrer les évolutions technologiques prévisibles pour apprécier la pertinence des réseaux et des modalités actuels d'exercice du service public, en recherchant un rapport ambitieux entre la qualité du service rendu et le coût de la prestation. Elle privilégiera une approche centrée sur la satisfaction des usagers et la qualité du service.

Dans le cadre ainsi fixé, la réflexion abordera la problématique du maillage territorial de l'action publique, sur lequel vous projetterez une triple exigence de lisibilité, de bonne articulation entre les différents prestataires de services publics non marchands, et d'adaptation à des contextes géographiques et démographiques variés. Les synergies possibles (immobilier, communication, moyens matériels et humains) entre les prestataires devront être étudiées, ainsi que les possibilités de délégations réciproques.

Monsieur Jean-Pierre DUPORT  
Conseiller d'Etat  
Conseil d'Etat  
1 place du Palais Royal  
75001 PARIS

.../...

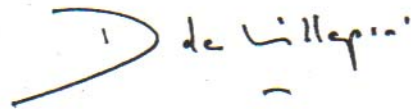
J'entends que cet exercice de prospective débute dans les meilleurs délais pour que sa conclusion intervienne en septembre 2006.

Vous le conduirez en coordination avec les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ou mis à sa disposition. Vous relèverez du centre d'analyse stratégique pour votre fonctionnement.

Votre connaissance des partenaires sociaux, des entreprises et de l'université vous permettra de prendre les contacts que vous jugerez utiles.

Vous me tiendrez, ainsi que le Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, régulièrement informés de l'avancement de vos travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. de Villepin'. The signature is stylized, with a large, sweeping 'D' and a cursive 'de Villepin'.

Dominique de VILLEPIN

## REMERCIEMENTS et LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Je tiens à remercier tout particulièrement **Sophie Boissard**, Directrice générale du Centre d'analyse stratégique, **Pierre Mirabaud**, Délégué et **Sylvie Esparre**, Directrice, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Notre réflexion s'est appuyée sur l'écoute de différents acteurs, j'ai pu entendre les personnalités suivantes :

**Pierre Bauby**, Chairman of the Services of general interest & Statistics Committee - Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP),

**Claude Belot**, Sénateur, Président du Conseil général de la Charente Maritime

**Jean Cam et Gilles Reydellet**, Président et directeur de l'Union des Points information, médiation multi services (PIMMS)

**Sandrine De-Boras**, SNCF et **Luc Baumstark**, Maître de conférences, conseiller scientifique au CAS

**Paul Durieu**, Président de la Conférence nationale des services publics en milieu rural

**Gabrielle Gauthey**, Membre du Collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

**Sylvie Goulard**, Chercheur associé au CERI

**Marcel Haag**, Chef de l'unité « Coordination des politiques », Commission européenne

**Philippe Herzog**, Président de Confrontations Europe

**Anouseh Karvar et Gabby Bonnard**, Secrétaires nationaux (CFDT)

**Jean-Christophe Le Duigou**, Secrétaire confédéral (CGT)

**Martin Malvy**, Président du Conseil régional Midi-Pyrénées, Président de l'association des petites villes de France (APVF)

**Jacques-François Marchandise et Daniel Kaplan**, Fondation Internet nouvelle génération (FING)

**Hervé Mariton**, Député de la Drôme

**Frank Mordacq**, Directeur, Direction générale de la modernisation de l'État

**Marie-Suzie Pungier**, Secrétaire confédérale (FO)

**Anita Rozenholc**, Vice-présidente de l'Association française des utilisateurs du Net (AFNET)

**Gilles Savary**, Député européen

**Gérard Thery**, Auteur d'un rapport sur les autoroutes de l'information (1994), responsable de la mission gouvernementale sur le bogue de l'an 2000.

**Jean-Noël Tronc**, Directeur général, Orange France

**Jérôme Vignon**, Directeur de la protection et de l'intégration sociales, Commission européenne

**Adrien Zeller**, Président du Conseil régional Alsace

Je les remercie vivement pour l'aide apportée et y associe les personnes avec lesquelles nous avons pu avoir des échanges : **Bruno Janet**, Conseiller spécial du Président, Orange, **Laurent Laganier** et **François Varlot**, Chefs de service à l'Arcep, **André Ferron**, chargé de mission à Confrontations Europe.

## TABLE DES SIGLES

<b>ADELE</b>	: Administration en ligne
<b>ADF</b>	: Assemblée des Départements de France
<b>ADSL</b>	: Asymetric digital subscriber line
<b>AMF</b>	: Association des Maires de France
<b>APE</b>	: Agence des participations de l'Etat
<b>ARCEP</b>	: Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes
<b>ARF</b>	: Association des Régions de France
<b>AVICCA</b>	: Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel
<b>CAS</b>	: Centre d'analyse stratégique
<b>CEEP</b>	: Centre européen des entreprises à participation publiques et des entreprises d'intérêt économique général
<b>CIADT</b>	: Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
<b>CISI</b>	: Comité interministériel pour la société de l'information
<b>CJCE</b>	: Cour de justice des communautés européennes
<b>CREDOC</b>	: Centre de recherche et d'étude pour l'observation des conditions de vie
<b>DIACT</b>	: Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
<b>DGME</b>	: Direction générale de la modernisation de l'État
<b>DOM</b>	: Département(s) d'outre-mer
<b>DSLAM</b>	: Digital subscriber line access multiplexer
<b>DSP</b>	: Délégation de service public
<b>FIDOM</b>	: Fonds interministériel pour le développement de l'outre-mer
<b>FING</b>	: Fondation pour l'Internet nouvelle génération
<b>FTTx</b>	: Fiber to the x (FTTh : fiber to the home, FTTb : fiber to the building)
<b>IDATE</b>	: Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe
<b>LOLF</b>	: Loi d'orientation pour les lois de finances
<b>NRA</b>	: Nœud de raccordement abonnés
<b>OCDE</b>	: Organisation de coopération et de développement économique
<b>PIMMS</b>	: Point d'information et de médiation multi services
<b>SGAE</b>	: Secrétariat général pour les affaires européennes
<b>SSIG</b>	: Service social d'intérêt général
<b>Wifi</b>	: Wireless fidelity (réseau répondant à la norme 802-11)
<b>Wimax</b>	: Worldwilde interoperability for microwave access
<b>ZUS</b>	: Zone urbaine sensible