

N° 207

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 1989.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à la création d'un Conseil national des services publics
et relative aux conseils départementaux et locaux des services publics,*

PRÉSENTÉE

Par MM. René REGNAULT, Claude ESTIER, Guy ALLOUCHE, François AUTAIN, Germain AUTHIÉ, Jean-Pierre BAYLE, Gilbert BELIN, Jacques BELLANGER, Roland BERNARD, Jacques BIALSKI, Marc BŒUF, Charles BONIFAY, Marcel BONY, Eugène BOYER, Jacques CARAT, William CHERVY, Félix CICCOLINI, Marcel COSTES, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Michel DARRAS, Marcel DEBARGE, André DELELIS, Gérard DELFAU, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Léon EECKHOUTTE, Jules FAIGT, Gérard GAUD, Roland GRIMALDI, Robert GUILLAUME, Philippe LABEYRIE, Tony LARUE, Robert LAUCOURNET, Bastien LECCIA, Louis LONGEQUEUE, Paul LORIDANT, François LOUISY, Philippe MADRELLE, Michel MANET, Jean-Pierre MASSERET, Pierre MATRAJA, Jean-Luc MÉLENCHON, Michel MOREIGNE, Guy PENNE, Daniel PERCHERON, Louis PERREIN, Jean PEYRAFITTE, Maurice PIC, Robert PONTILLON, Claude PRADILLE, Roger QUILLIOT, Albert RAMASSAMY, Mlle Irma RAPUZZI, MM. Roger ROUDIER, Gérard ROUJAS, André ROUVIÈRE, Franck SÉRUSCLAT, René-Pierre SIGNÉ, Fernand TARDY, Marcel VIDAL, Rodolphe DÉSIRÉ, Raymond TARCY et Albert PEN,

Senateurs

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Fonction publique. - Conseil national des services publics - Décentralisation - Déconcentration - Secteur public.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le débat sur la légitimité, l'efficacité et aussi l'adaptabilité du service public fait très souvent la une de l'actualité de ces dernières années.

Les récents conflits sociaux dans les services publics rappellent si besoin est qu'il est urgent de se donner les moyens d'assurer de manière permanente la concertation entre toutes les parties concernées ; pouvoirs publics, agents du service public, usagers.

L'évolution de la société, l'accélération de celle-ci en fonction de la décentralisation et de l'ouverture européenne, reposent toute la problématique des missions du service public au nom de l'intérêt général. L'intérêt général varie avec le temps, certains intérêts généraux demeurent, d'autres disparaissent, d'autres encore apparaissent : son évolution est constante.

L'échéance européenne d'une part, l'évolution rapide du secteur privé, grand concepteur de méthodes modernes d'autre part, conduisent de toute façon le secteur public à se dynamiser pour recouvrer son effet d'entraînement et concilier ainsi les meilleures prestations et les exigences de l'intérêt général.

A la complexité de la vie économique, sociale et administrative qui favorise le développement d'exclusions, les pouvoirs publics ont dû apporter des réponses complexes régies par des règles subtiles et trop souvent incompréhensibles aux usagers.

L'information passe mal dans le sens ascendant (expression des besoins) comme dans le sens descendant (accès aux aides et services disponibles). Il faut que le service public invente une organisation et une gestion nouvelles tirant profit de la décentralisation déjà amorcée, fondées sur une meilleure communication et ayant l'ambition de la clarification et de la simplification afin de répondre aux exigences de transparence des usagers. Les apports de la décentralisation peuvent les aider.

Le service public, c'est l'affaire de tous : usagers, agents publics et responsables administratifs, décideurs politiques. Une vision globale des relations entre les trois partenaires concernés est nécessaire.

Jusqu'à présent, chacun a tendance à se confiner dans sa propre sphère : l'administration s'auto-administre, les décideurs politiques s'appuient selon leurs besoins tactiques sur l'administration et ses agents ou sur les usagers, jamais sur les deux ensemble et souvent en opposant les uns aux autres.

Le règlement de ce problème passe par une ouverture des lieux de décisions à l'ensemble des partenaires tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des décisions et, requiert que les usagers soient écoutés et les fonctionnaires considérés.

Le moment paraît venu de mettre en commun toutes les énergies et d'obtenir leur indispensable complémentarité au niveau territorial le plus adéquat.

Certes, l'action du ministère de la Fonction publique et des réformes administratives, est irremplaçable, comme l'est celle des autres ministères concernés par les problèmes sociaux ou l'animation d'administrations ou services au contact du public. Mais le ministère de la Fonction publique se cantonne généralement au suivi de la seule Fonction publique de l'Etat pour laquelle son action est d'ailleurs limitée par l'autorité des autres grands ministères. Les fonctions publiques territoriales et hospitalières, ainsi que les organisations telles que la S.N.C.F., E.D.F., la Sécurité sociale... qui intéressent pourtant au premier chef la vie quotidienne des usagers lui échappent. Aussi importe-t-il que, parallèlement aux administrations, soit créé un lieu permanent d'observation, d'analyse et de proposition capable d'embrasser toute la problématique et de coordonner l'ensemble du dispositif.

Il est donc proposé de créer un Conseil national des services publics, conçu comme un organisme indépendant du pouvoir exécutif et nanti d'une force de proposition suffisante. Il serait composé de représentants des ministères intéressés, des organisations syndicales de fonctionnaires, d'élus locaux et nationaux et de personnalités qualifiées représentant des usagers. Organisme de mission, il aurait une large fonction d'étude, d'évaluation et d'expérimentation afin de formuler des propositions inspirées par la double volonté de pragmatisme et d'efficacité.

La démarche d'inspiration pragmatique du Conseil national des services publics trouve son prolongement naturel au niveau local. Avec la décentralisation et la déconcentration, ce niveau constitue le lieu privilégié de l'action et du dialogue entre les différents partenaires où se retrouvent les trois versants de la Fonction publique et l'ensemble du secteur public. A l'inverse, le Conseil national des services publics doit être le point de convergence et de reconnaissance des initiatives de terrain. Toutes ces données plaident en faveur de la création, sur le

même modèle, de conseils locaux à différents niveaux dont l'articulation et la mise en synergie entre eux comme avec le niveau national sera pour le Conseil national une préoccupation constante.

Le Conseil national des services publics sera assisté d'une délégation chargée de préparer et de mettre en œuvre les travaux et d'animer le réseau des conseils locaux.

Ces lieux de concertation permanente et contradictoire ouverts sur l'extérieur permettront tout à la fois au service public de se régénérer et d'être l'acteur essentiel de la société de demain.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est créé un Conseil national des services publics. Ce Conseil a pour mission, par le biais d'une concertation permanente entre les pouvoirs publics, les agents et les usagers des services publics nationaux ou territoriaux, qu'ils soient gérés par l'Etat, par des collectivités territoriales, par des établissements publics ou par des organismes investis d'une mission de service public, de formuler des propositions concrètes tendant à la modernisation et à l'efficacité du service public.

A cet effet :

1° Il procède ou fait procéder aux études, aux évaluations, aux recherches et aux expérimentations qu'il juge nécessaires et reçoit communication de celles qui sont réalisées par les pouvoirs publics, soit à sa demande, soit de leur propre initiative.

Il examine les résultats des mesures prises par les ministres, notamment le ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives, et par les responsables des collectivités territoriales, établissements publics ou organismes chargés d'une mission de service public.

Il prend les contacts nationaux ou internationaux nécessaires à l'exercice de sa mission, particulièrement pour faire des propositions d'harmonisation avec les dispositions européennes.

2° Il peut être consulté par le Gouvernement sur toutes les questions entrant dans le domaine de sa compétence, notamment sur les projets de textes législatifs ou réglementaires.

Il propose aux pouvoirs publics les mesures de toute nature propres à assurer le renouveau des services publics et à améliorer la qualité des services rendus aux usagers.

Il contribue à la définition des objectifs assignés aux services publics, au développement de la communication relative au secteur public, à l'élaboration et à la diffusion des méthodes modernes de gestion publique et d'évaluation, à la sensibilisation des agents publics et à l'information des usagers.

Il établit périodiquement un rapport qui est rendu public.

3° Il est tenu informé des travaux des conseils départementaux et locaux des services publics et en assure la synthèse.

Il assure le suivi de leurs initiatives et de leurs propositions.

Il peut leur proposer toutes études, expérimentations ou actions qu'il estime utiles.

Art. 2.

Le Conseil comprend 45 membres nommés par décret en Conseil des ministres pour une période de trois ans :

- 3 députés, deux sénateurs, quatre élus territoriaux dont un président de conseil d'administration d'un établissement sanitaire ou social ;

- 9 représentants des associations ou des organisations professionnelles d'usagers des services publics ;

- 9 personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence et de leur intérêt pour les questions entrant dans les missions du conseil ;

- 6 membres du Gouvernement ou leurs représentants dont le ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives, le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé de la Santé ;

- 3 présidents, directeurs généraux ou directeurs d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ;

- 9 représentants des agents des services publics dont au moins un représentant de chacune des confédérations et fédérations syndicales représentatives au plan national et qui siègent dans l'un au moins des conseils supérieurs de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière.

Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration du mandat, il est procédé à une désignation complémentaire ; le membre ainsi désigné achève le mandat de son prédécesseur.

Art. 3.

Le président est nommé pour trois ans, par décret en Conseil des ministres, sur proposition du conseil, parmi les députés ou les sénateurs qui en sont membres.

Il est assisté d'un premier vice-président élu parmi les autres représentants des usagers et d'un second vice-président élu par les représentants des agents des services publics.

Art. 4.

Le Conseil peut se constituer en sections et former des groupes de travail au sein desquels des personnalités non membres du Conseil peuvent être appelées à apporter leur collaboration.

Quand le président estime qu'une question sur laquelle le Conseil est appelé à délibérer concerne un ministre ou un organisme non représenté au Conseil, il l'en informe. L'autorité concernée peut adresser au président ses observations et assister ou se faire représenter à la séance au cours de laquelle la question est examinée.

Le Conseil peut entendre toute personne qu'il juge utile de consulter.

Il adopte son règlement intérieur.

Art. 5.

Le Conseil se réunit au moins deux fois par an et à l'initiative de son président ou sur demande d'un tiers au moins de ses membres.

Art. 6.

Un bureau assure la permanence et la coordination des travaux du Conseil et propose l'ordre du jour. Il est composé du président, des deux vice-présidents, de deux autres représentants des usagers, de deux autres représentants des agents et de trois représentants des administrations, collectivités territoriales, établissements publics ou autres organismes chargés d'une mission de service public dont le ministre chargé de la Fonction publique et des réformes administratives.

Art. 7.

Le bureau du Conseil national définit l'organisation de la délégation sous l'autorité du président du Conseil national.

Art. 8.

Le délégué général prépare les travaux et assure le secrétariat du Conseil, de ses sections ou groupes de travail et de son bureau.

Il peut assister aux réunions de ces diverses formations.

La délégation met en œuvre les actions décidées par le Conseil et contribue à l'animation du réseau de conseils départementaux et locaux des services publics.

Art. 9.

Le président nomme les personnels de la délégation. Ceux-ci peuvent être détachés ou mis à sa disposition par les départements ministériels, les collectivités territoriales ou les établissements publics.

Le président peut également recruter des agents par contrat, pour la durée de son mandat.

Art. 10.

Les crédits du Conseil et de la délégation sont inscrits au budget du Premier ministre.

Art. 11.

Il est créé dans chaque département un conseil départemental des services publics qui a pour mission, par le biais d'une concertation permanente entre les responsables des services de l'Etat dans le département, des collectivités territoriales, des établissements publics et autres organismes chargés d'une mission de service public, leurs agents et leurs usagers, de formuler des propositions concrètes tendant à la modernisation et à l'efficacité des services publics.

A cet effet :

Il procède, fait procéder et est informé de toutes études, évaluations, recherches ou expérimentations intéressant sa mission ;

Il encourage toute initiative ou propose aux pouvoirs publics toutes mesures adaptées aux réalités locales et tendant à assurer le renouveau des services publics et à améliorer la qualité du service rendu aux usagers ;

Il contribue à la sensibilisation des fonctionnaires et à l'information des usagers des services publics dans le département ;

Il participe aux études et expérimentations organisées ou proposées par le Conseil national ; il informe celui-ci de ses travaux et lui transmet toutes propositions entrant dans le champ de ses compétences.

Art. 12.

Le conseil départemental comprend 36 membres nommés par arrêté du préfet pour une période de trois ans :

– 4 membres du conseil général désignés par le président de cette assemblée ;

– 5 maires ou présidents d'établissements publics territoriaux, dont le maire de la ville chef-lieu du département, désignés par l'association départementale des maires ;

– 9 personnalités qualifiées choisies notamment parmi les représentants des associations ou organisations professionnelles d'usagers des services publics ou de consommateurs ;

– 6 chefs de services extérieurs de l'Etat dont le préfet ;

– 3 responsables départementaux d'établissements publics nationaux ou d'organismes chargés d'une mission de service public ;

– 9 représentants des organisations syndicales représentatives des agents des services publics.

Art. 13.

Le président du conseil départemental est nommé pour trois ans par arrêté du préfet, sur proposition du conseil, parmi les élus territoriaux qui en sont membres.

Art. 14.

Le conseil départemental se réunit au moins deux fois par an et à l'initiative de son président ou sur demande d'un tiers au moins de ses membres. Il délibère sur un ordre du jour arrêté par son président.

Art. 15.

Le préfet peut, à la demande d'un ou plusieurs conseils municipaux, créer des conseils locaux des services publics au niveau intercommunal ou communal.

Le conseil local a, au niveau où il est créé, une mission analogue à celle du conseil départemental.

Il se compose, en nombre égal, d'élus locaux, de personnalités qualifiées choisies notamment parmi les associations d'usagers des services publics ou de consommateurs, de fonctionnaires ou responsables locaux d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public et de représentants des syndicats des agents des services publics.

Les élus et les personnalités qualifiées sont désignés par moitié par le préfet et le ou les maires intéressés. Les représentants des autres catégories sont désignés pour les trois quarts par le préfet au titre des services de l'Etat et de ses établissements publics et pour un quart par le ou les maires au titre des services municipaux et des établissements publics locaux.

Il est présidé par un élu local proposé par le conseil local parmi ses membres.

Art. 16.

Il peut être créé des conseils interdépartementaux ou régionaux des services publics par décret, à la demande de plusieurs conseils départementaux ou d'un conseil régional.

Art. 17.

La perte de recettes résultant des dispositions de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la majoration des droits de consommation sur les alcools et les tabacs, prévus aux articles 403 et 575 A du code général des impôts.