



L'offre de services en milieu rural

Quels outils ?

juillet 2008

Entreprises Territoires et Développement



Cet ouvrage a été réalisé sous la direction de Delphine VINCENT, directrice adjointe d'ETD.

Ont participé à sa conception et sa rédaction : René ALEXANDRE (graphiste), Charlotte CHARBONNIAUD (chargée de mission), Hervé DAGAND (chargé de mission), Claire GILLET (documentaliste), Olivier HALLEY DES FONTAINES et Luc PICOT (juristes).

● sommaire

préface p. 7



1. Renouveler les perceptions p. 9

- 1. Envisager une échelle élargie p. 11
- 2. Adopter une perception extensive et évolutive du champ des services p. 14
- 3. Systématiser le contrôle de la qualité du service p. 16
- 4. Renouveler la gouvernance locale p. 18



2. Analyser les besoins p. 27

- 1. Adapter les services aux catégories d'usager p. 30
- 2. Articuler l'offre de services et la stratégie locale p. 33



3. Structurer l'offre p. 37

- 1. La mise en réseau de professionnels p. 39
- 2. La mutualisation p. 41

4

Organiser l'accessibilité

p. 47

1. L'information p. 49
2. L'adaptation des horaires p. 51
3. La mobilité des services p. 53
4. La mobilité des personnes : les services de transport p. 56
5. La dématérialisation des services p. 59

5

Les outils d'organisation de l'offre en services

p. 63

- fiche n° 1 : Les services publics et au public en zone rurale : le contexte général p. 65
- fiche n° 2 : La loi sur le développement des territoires ruraux p. 67
- fiche n° 3 : Le cadre juridique des structures mutualisées de services au public p. 68
- fiche n° 4 : La mise en œuvre opérationnelle d'une structure mutualisée p. 70
- fiche n° 5 : Les Relais de services publics p. 72
- fiche n° 6 : La réforme des agences postales p. 74
- fiche n° 7 : Les maisons de santé p. 76
- fiche n° 8 : L'Établissement public p. 78
- fiche n° 9 : Le syndicat mixte p. 80
- fiche n° 10 : Le Groupement d'intérêt public (GIP) p. 82
- fiche n° 11 : L'association p. 84
- fiche n° 12 : L'association de personnes privées p. 86
- fiche n° 13 : La délégation de service public p. 88
- fiche n° 14 : La sous-traitance p. 90
- fiche n° 15 : La SCIC, un outil coopératif pour gérer des services à destination du public p. 92
- fiche n° 16 : Les subventions aux structures associatives p. 94
- fiche n° 17 : Le soutien financier aux entreprises de services au public p. 96
- fiche n° 18 : La mise à disposition de moyens matériels aux organismes gestionnaires p. 98

● préface

Depuis 25 ans, l'État et les opérateurs de services publics réorganisent progressivement leurs réseaux de services. Dans certains cas, le maillage s'est densifié pour répondre à des besoins spécifiques (personnes âgées, petite enfance) mais dans la majorité des cas, il s'est progressivement desserré et concentré dans les pôles dans une période où se développait l'usage de l'automobile.

Parallèlement, de nouveaux enjeux s'imposent :

- la société évolue et ses besoins en services également, engendrant la modification de leurs modes d'organisation ou une demande de services nouveaux ;
- la hausse du prix des carburants pèse sur le pouvoir d'achat des ménages et conduit à augmenter le nombre des publics dits captifs ;
- les enjeux climatiques et plus généralement de préservation de l'environnement amènent à adopter une logique de gestion raisonnée des déplacements et corrélativement de l'implantation des services.

Certains territoires ruraux voient s'installer de nouveaux habitants et une demande de nouveaux services. D'autres territoires, à l'écart de ces flux s'inquiètent du maintien des services existants. Dans tous les cas, il s'agit pour les élus de trouver la bonne adéquation entre les besoins à satisfaire et les capacités de mise en place d'une offre de services.

Les éléments de contexte, nationaux, européens, modifient la conception classique de l'organisation des services. Leur champ évolue, leur échelle d'organisation s'élargit, leurs modes d'organisation et de gestion doivent s'adapter.

S'appuyant sur les initiatives et expériences de territoires et sur une analyse des dispositifs législatifs et réglementaires, cet ouvrage préconise des solutions d'organisation qui tiennent compte des évolutions en cours. Il insiste sur la nécessité de renouveler les points de vue sur la notion de services et met l'accent sur de nouvelles formes d'organisation qui privilégient la qualité et l'accessibilité. Il a pour ambition d'accompagner les collectivités dans leurs réflexions sur la construction d'une offre de services en milieu rural.

FRANÇOIS COLLIGNON
directeur d'ETD





Renouveler les perceptions

● problématique

Les transformations de la société, qui conduisent à l'apparition de nouveaux besoins, la concentration des activités et des populations en milieu urbain, la désertification qui frappe de nombreux espaces enclavés conduisent les pouvoirs publics et les opérateurs à réorganiser leurs services, notamment en regroupant des unités de trop petite taille.

En milieu rural, les deux principales raisons avancées sont le coût du maintien d'un service dans des zones où il est peu utilisé, et la présence d'un personnel peu nombreux, qui doit être polyvalent sans toujours avoir la qualification requise pour rendre un service de qualité.

La suppression ou le déplacement de certains services considérés comme valorisants pour leurs territoires d'implantation a pu engendrer un sentiment de déqualification. Les services régaliens de l'État, notamment, sont perçus comme essentiels par les responsables locaux et les usagers. À titre d'exemple, la réorganisation de l'implantation des trésoreries a suscité de vives réactions, indépendantes de l'utilisation réelle de ces services par les usagers.

Parmi les fermetures ou réorganisations déjà opérées, certaines ont touché à plusieurs reprises les mêmes territoires. Un pas supplémentaire dans ce sens pourrait avoir un effet repoussoir sur l'attractivité de ces territoires et sur leur capacité à recréer une offre viable. La nécessité de prendre en charge l'organisation de l'offre locale de services s'impose donc aux collectivités. Leur implication est croissante, mais leur action est encore souvent engagée pour pallier le désengagement d'opérateurs publics.

Partant d'une position défensive, les approches des élus sur l'organisation des services sont en train d'évoluer. On constate le passage progressif d'une approche « maintien du service public » à une approche « niveau des services offerts au public », et au-delà, à une vision de leur apport au développement de l'attractivité des territoires.

Tous les services ne pourront être maintenus partout dans les mêmes conditions que par le passé. L'égalité des usagers devant le service public ne signifie pas nécessairement uniformité, et la réorganisation des réseaux, leur adaptation aux nouveaux éléments de contexte, n'est pas contradictoire avec les principes d'égalité d'accès et de continuité des services publics. Les prestataires, comme les élus locaux et les usagers, admettent aujourd'hui le principe d'un traitement différencié suivant les situations, et c'est à ce titre qu'il leur appartient désormais d'arbitrer les activités relevant du marché et les actions de cohésion territoriale.

1. Envisager une échelle élargie

● *l'essentiel*

Il n'est pas possible de définir une échelle idéale d'organisation des services, celle-ci variant en fonction de la nature des services et de la configuration des territoires. Néanmoins, le « bassin de vie », envisagé comme la zone sur laquelle la population organise sa vie professionnelle, ses loisirs et effectue ses démarches administratives, permet d'envisager un maillage cohérent en services. Il correspond le plus souvent à des regroupements d'intercommunalités autour de villes petites ou moyennes.

« Les évolutions menées au cours des dernières années en termes d'organisation territoriale des services publics ont permis de recentrer les réseaux des opérateurs sur des maillages territoriaux intercommunaux avec, dans certains cas, des échelles d'organisation proches des bassins de vie ou des bassins d'emplois. Ces évolutions, qui sont directement induites par les logiques territoriales à l'œuvre en matière de lieu de résidence des personnes et de mobilité des populations, ne présentent pas, cependant, de concordance entre elles. Les convergences d'approche qui peuvent donc s'observer ici ou là, ne donnent pas toujours les moyens d'une offre territoriale optimale, faute d'une vision stratégique partagée¹. »

Traditionnellement, les collectivités gèrent des services publics organisés localement (eau, déchets, transports publics urbains), des services administratifs, sociaux, culturels, des réseaux de distribution locale des services publics nationaux. La décentralisation a étendu leur rôle, mais elle l'a aussi compliqué. L'imbrication des compétences entre les différents niveaux de collectivités, la difficulté de faire coïncider les périmètres des territoires par rapport à ceux des réseaux techniques, rendent difficile l'organisation de services efficaces.

Privilégier l'échelle intercommunale

Les observations révèlent que la communauté de communes est l'échelle d'organisation et de gestion des services au public la plus fréquente. Les intercommunalités ont élargi leur champ d'intervention et sont désormais compétentes en matière de logement, d'équipements culturels et sportifs, d'animation culturelle, d'action sociale, de tourisme. En matière de déchets, d'eau, de voirie, elles se substituent de plus en plus aux syndicats.

L'intercommunalité relève à la fois du territoire de vie quotidienne et du territoire organisé, permettant d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets. En l'absence de coopération intercommunale organisée, les projets de services sont difficilement viables, car l'aire de chalandise des services dépasse les limites communales, et les communes n'ont pas la capacité financière de se substituer à l'État ou aux entreprises de service public qui assumaient auparavant les charges des services.

1 - Conférence nationale des services publics en milieu rural, Rapport présenté par M. Paul Durieu, novembre 2005.

Les échelles de proximité

À l'échelle de la commune, l'enquête nationale sur les services publics en milieu rural a identifié les services considérés par les usagers comme devant être présents dans la commune ou une commune voisine :

- école ;
- point d'accès transport ;
- bureau de poste ;
- commerces alimentaires ;
- médecins ;
- crèche ;
- bibliothèque ;
- banque.

À l'échelle du bassin de vie (canton, communauté de communes, pays, etc.), les recensements et enquêtes réalisés proposent des réponses globalement similaires, auxquelles s'ajoute une exigence d'accessibilité minimale :

- services de proximité - services publics ;
- petite enfance - enfance - jeunesse ;
- personnes âgées - maintien à domicile ;
- santé ;
- emploi - formation - insertion ;
- culture - sport - loisirs ;
- logement ;
- transport

Source : Les services publics en milieu rural : sondage de l'institut CSA / Datar ; ministère de l'Intérieur ; 2005.

La coopération entre collectivités est d'autant plus nécessaire que les communautés de communes sont elles-mêmes souvent constituées à une échelle insuffisante pour envisager et traiter l'ensemble des questions relatives aux services, notamment les questions de déplacements, de santé. Dans des territoires multipolarisés, certains services peuvent être considérés comme redondants, et leur organisation gagnerait à être pensée à l'échelle de plusieurs collectivités. Cela peut être le cas pour de petits hôpitaux locaux ou certains services centraux, pour lesquels la logique de rationalisation nécessite une coordination et donc une coopération entre collectivités.

Se doter d'une ingénierie adaptée

Les communes ne disposent pas d'un poids suffisant face aux opérateurs, de l'information et de l'expertise qui leur permettrait de négocier ou même d'exercer leur contrôle sur les services concédés. Excepté dans les grandes villes, les services municipaux manquent d'experts ayant la compétence nécessaire pour traiter de questions devenues de plus en plus complexes et diversifiées. La construction d'une offre de services nécessite de pouvoir mobiliser des moyens techniques et financiers suffisants, de se doter d'une ingénierie adaptée à l'élaboration d'un projet complexe et à sa mise en œuvre opérationnelle.

Le CHICAS (Centre hospitalier intercommunal des Alpes du Sud) : de la coopération à la fusion de deux établissements publics de santé

Les centres hospitaliers de Gap et de Sisteron, distants d'une cinquantaine de kilomètres, collaborent pour organiser la réponse aux besoins de santé et maintenir une offre de soins de proximité.

Cette collaboration a débuté en 1993 par l'organisation de permanences des soins en anesthésie-réanimation. Les anesthésistes-réanimateurs du centre hospitalier de Sisteron participent au tableau de garde de l'établissement de Gap. En 1997, les établissements de santé s'engagent dans un partenariat en matière de chirurgie orthopédique. Les chirurgiens orthopédistes partagent leur activité entre les deux sites.

Pour prolonger cette dynamique de réseau, une convention de coopération interhospitalière a été signée en septembre 1997.

En 2002, les centres hospitaliers ont proposé un projet médical commun et une fusion des deux établissements. L'agence régionale de l'hospitalisation a décidé cette fusion en 2005, ce qui a entraîné la création du Centre hospitalier intercommunal des Alpes du Sud.

Source : Bernard Leurquin, *Le Projet partagé de santé, d'action sociale et médico-sociale des territoires de développement*, Association pour la fondation des pays, août 2007.

2. Adopter une perception extensive et évolutive du champ des services

● *l'essentiel*

Cette approche élargie du champ des services implique d'intégrer à la réflexion sur l'offre un nombre important d'acteurs (prestataires et gestionnaires) parties prenantes dans la décision d'implantation et la gestion locale des services : services de l'État, organismes sous tutelle, collectivités, mutuelles, associations, professions libérales, etc.

L'analyse des résultats de différentes enquêtes sur les besoins en services² enseigne que pour les usagers la notion de services recouvre aussi bien des services publics, privés, marchands ou non marchands. Sont concernés l'ensemble des services d'intérêt général, publics et privés, répondant aux besoins des populations et des entreprises, et indispensables à la vie des territoires. Dans la pratique des usagers, la notion de services publics ne découle pas de la nature des institutions qui les délivrent. Cette approche globale apparaît aujourd'hui dans toutes les analyses de besoins (priorités en matière de services dans les chartes de pays, expérimentations sur les services publics, etc.).

Les principaux champs concernés englobent à la fois des champs thématiques et des services dédiés à des publics cibles, (notamment les personnes âgées, les personnes en situation d'exclusion, la petite enfance) :

Le champ de la demande en services

Les formalités administratives
 Les services à domicile
 Le sport
 La culture
 Le logement
 La santé
 L'environnement
 Les télécommunications, Tic
 La sécurité
 La justice

L'enseignement
 L'emploi - formation - insertion
 La protection sociale - aide sociale
 Les services en direction des personnes âgées
 Les services à l'enfance
 Les transports
 Les établissements financiers
 L'énergie

Source : ETD

2 - Diagnostics Préfets 2005, enquêtes pour la réalisation de schémas de services dans les Pays de Fougères, Centre Ouest Bretagne, Chaumont, Val d'Adour.

Les besoins des usagers ne sont pas segmentés par type de service. Par exemple, les besoins liés à l'emploi seront assortis d'une demande concernant le logement, la garde d'enfants, les transports, etc. Ils nécessiteront une réponse transversale de la part des pouvoirs publics, impliquant de sortir d'une conception organique des services publics et d'adopter une logique de projet de services.

L'offre dédiée à des publics cibles sera traitée dans une logique globale de « chaîne de services » qui ne se limite pas à la présence et à l'accessibilité des services et qui implique une cohérence des équipements et des activités, une articulation des interventions des professionnels d'un même champ. Elle nécessitera parfois d'organiser un accompagnement spécifique des usagers.

Les besoins en services sont évolutifs, en fonction des changements démographiques sur le territoire, de la pyramide des âges, des changements sociaux : fermeture d'entreprises ou arrivée de nouveaux salariés, vieillissement de la population, évolution du solde migratoire, etc. Le caractère évolutif des services au public concerne tant leur définition que leur mise en œuvre. Il est nécessaire d'introduire cette dimension dynamique dans la définition des besoins en services d'une population. Par exemple, la médecine libérale, qui n'a jamais été un service public, est devenue un élément essentiel de la survie des territoires ruraux. De même, le service bancaire est devenu un besoin de première nécessité. Tout comme le développement de services liés à la petite enfance constitue un enjeu important particulièrement pour les territoires désireux d'accueillir ou de maintenir des populations jeunes.

Le panier minimum

Le concept du « panier minimum » est apparu dans les discours pour faire face à la pénurie de services dans certaines zones. Il correspond à l'offre minimale à laquelle les habitants doivent avoir accès dans certaines conditions de distance et de temps d'accès. Cette approche est légitime dans une logique politique et pertinente dans certaines zones géographiques aux configurations spécifiques (aires rurales profondes et zones de montagne notamment). Elle est insuffisante pour organiser l'offre locale de service car elle ne permet pas d'appréhender la diversité des besoins.

Source : ETD

3. Systématiser le contrôle de la qualité du service

- *l'essentiel*

La satisfaction des usagers est un élément important de mesure de la qualité d'un service. On peut la mesurer par le biais d'enquêtes par exemple. Ces éléments « subjectifs » doivent être complétés par des éléments objectifs de mesure : fréquentation, amplitude horaire, proximité géographique, coût...

« Pour les habitants des zones rurales enclavées, le problème principal est celui de l'accessibilité, donc du choix entre qualité et proximité. Un service proche et de moindre qualité sera utilisé par ceux qui n'ont ni les moyens financiers ni les possibilités de transport pour se rendre plus loin dans un service plus performant³. »

Ce constat est particulièrement important en ce qui concerne les services de santé. La fermeture de services de maternité, par exemple, est présentée comme une nécessité pour assurer un service de qualité.

Les regroupements de services peuvent permettre une amélioration de leur qualité. Les usagers sont prêts dans certains cas à accepter l'éloignement géographique d'un service si cela entraîne une amélioration de sa qualité. Selon l'enquête réalisée en août 2005 par la Datar⁴, en milieu rural, la proximité des services au public n'est plus le principal critère retenu par les habitants qui privilégient la qualité de l'accueil (47 %), la compétence du personnel (41 %) et la rapidité de réponse à leurs demandes (29 %).

Un engagement partagé sur la qualité

La charte des services publics en milieu rural, signée le 23 juin 2006 par le Premier ministre, le président de l'Association des maires de France et les quinze principaux opérateurs de services au public, fixe comme condition que toute restructuration s'accompagne d'une « amélioration de la qualité du service rendu aux collectivités et à leur population ».

Source : Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural, signé par l'État, l'AMF et 14 grands opérateurs de services, 23 juin 2006

3 - Aménagement du territoire, services publics et services au public, avis et rapports du conseil économique et social, 2006. Rapport présenté par M. Jean-Alain Mariotti.

4 - Les services publics en milieu rural : sondage de l'institut CSA / Datar ; ministère de l'Intérieur.

L'objectif général de qualité recouvre plusieurs critères⁵ :

- l'accessibilité dans ses différentes dimensions : les horaires d'ouverture, la proximité, l'information, la signalétique ;
- la médiation et la qualité de l'accompagnement de l'utilisateur ;
- la sécurité avec laquelle le service est rendu ;
- la prise en compte globale de la personne, la transversalité dans la réponse ;
- le coût du service ;
- la satisfaction des usagers.

La notion de qualité dans les services n'est pas encore complètement entrée dans les pratiques courantes. Une des conditions de la mise en œuvre d'une « démarche qualité » dans les services publics est « l'intégration étroite de la qualité dans toute l'action administrative : la qualité ne doit surtout pas être un programme supplémentaire, venant s'ajouter à tant d'autres, mais bien une manière différente d'agir⁶».

La diffusion de démarches-qualité dans les services passe par le développement de règles communes, appliquées par tous et identifiées par les usagers. L'État a lancé en 2005 la charte Marianne, appliquée aujourd'hui par près de deux mille de ses services. Cette charte a été reprise dans la « charte de qualité des Relais de services publics ». Le respect des cinq points suivants permet au préfet d'octroyer cette labellisation :

- faciliter l'accès des usagers dans les services ;
- accueillir les usagers de manière attentive et courtoise ;
- leur répondre de façon compréhensive et dans un délai annoncé ;
- traiter systématiquement leurs réclamations ;
- recueillir leurs propositions pour améliorer la qualité du service public.

Le plan national de développement des services à la personne cherche aussi à développer les « démarches-qualité » dans les entreprises et associations du secteur. Le regroupement des structures dans des enseignes nationales a notamment comme objectif d'homogénéiser la qualité des prestations proposées et d'encourager la normalisation (normes Iso par exemple).

5 - L'organisation France Qualité Publique travaille sur ce thème et a défini des critères d'évaluation de la « qualité publique ». Voir sur www.qualite-publique.org.

6 - Yves Cannac, Rapport sur la qualité des services publics. Rapport remis au Premier ministre en mars 2003

4. Renouveler la gouvernance locale

● *l'essentiel*

La construction de l'offre et la compréhension des choix opérés seront facilitées en y associant l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire à la fois les opérateurs qui rendent un service et les usagers qui doivent prendre conscience de la difficulté de faire des choix.

Les impératifs techniques et budgétaires, l'ampleur du champ des services, la nécessaire adaptation des prestations, conduisent à rechercher les moyens les plus efficaces de fournir des services adaptés et de qualité, par ailleurs susceptibles de générer de l'attractivité, de l'activité et des revenus.

La construction de l'offre locale de services déborde de la sphère publique. Au-delà des pratiques de concession ou de gestion déléguée traditionnellement adoptées par les collectivités, d'autres moyens, ressources et savoir-faire sont à envisager.

Coopération entre opérateurs

Les démarches de coopération entre opérateurs se développent, mais se limitent encore à des secteurs traditionnels. Par exemple, les équipements servant de support à la dématérialisation de certains services sont encore rarement utilisés pour d'autres fonctions que celles proposées par la structure à l'initiative du projet. La mutualisation de tels outils avec d'autres opérateurs pourrait être largement développée à la condition qu'une réflexion collective soit organisée pour identifier des partenaires potentiels. La fréquentation des lieux d'accueil de ces équipements pourrait même s'amplifier en les ouvrant à d'autres services davantage porteurs d'attractivité (services marchands, services à la personne, etc.).

Prise en charge par le secteur privé

Un certain nombre de services ont été progressivement pris en charge par le secteur privé, marchand ou associatif. L'éventail des activités proposées par les associations est très large. Il est constitué de l'environnement scolaire, comme le transport, l'aide aux devoirs, la garderie, etc., mais il se compose également de différents services pour les personnes âgées et la petite enfance.

Partenariat public-privé

La loi sur le développement des territoires ruraux a entériné le principe du partenariat public-privé pour l'installation ou le maintien de services au public. De nombreuses solutions juridiques facilitent ce type de partenariat qui permet d'élargir le champ de l'offre de service (services à la personne, entreprises de travail temporaire par exemple).

Une plateforme d'information sur les services à la population sur le pays Centre Bretagne

L'Association Contact services créée en 1999, est une plateforme d'information sur les services de proximité. Elle a un rôle d'interface entre les particuliers et les différents opérateurs publics ou privés, dans l'optique d'améliorer la rencontre de l'offre et de la demande sur le territoire du pays Centre Bretagne. Elle a également pour mission d'observer la demande, de repérer les besoins, d'aider à la mise en place de nouveaux services et de réfléchir à la garantie de leur qualité.

La création de cette plateforme s'est appuyée sur les conclusions d'une étude de faisabilité pour la création d'un lieu unique d'information sur les services à la population, réalisée sur le bassin d'emploi Loudéac-Pontivy en 1998. L'étude avait mis en évidence un déficit de concertation entre les nombreux prestataires sur le territoire et une attente de la population en matière de simplification des réponses à leurs demandes.

Contact services est le fruit de la concertation et du travail de plusieurs partenaires : des associations prestataires de services (Aide à domicile, Familles rurales, Dynamique Emploi Service, Mutualité sociale agricole, Comités cantonaux d'entraide), des établissements et organismes publics (Caf, CCAS, Cat, Centre hospitalier), des collectivités locales (Cideral, syndicat Mixte du Menée et communauté de communes d'Uzel), et d'autres partenaires (Maison de retraite, Udaf, Foyers logements, GIE Services aux personnes). L'État, la Région, le Département, ainsi qu'une banque sont partenaires financiers.

La plateforme organise l'information relative aux missions et prestations des différents partenaires, rassemble et tient à jour toutes les informations sur les dispositifs législatifs et réglementaires afin d'orienter les particuliers.

Source : Pays Centre Bretagne

L'accord des différents partenaires impliqués dans la construction d'une offre globale est une composante essentielle, qui va au-delà de la participation à la mise en œuvre d'une opération. D'une façon générale, il convient, à partir de la réalité de chaque territoire, de créer les conditions de la concertation pour la mise en place de projets innovants en associant dans un partenariat constructif les savoir-faire de tous les acteurs : élus, représentants des institutions publiques, organisations socioprofessionnelles, associations, services de l'État, représentants des usagers.

L'échelle et l'organisation des principaux bouquets de services

Besoins	Services	Organisation territoriale du service
Santé	Médecins généralistes, spécialistes, infirmiers libéraux	L'installation est libre. Seules des incitations permettent d'encourager ces professionnels de santé à s'installer en zones sous-dotées.
	Maisons de santé	Les maisons de santé sont créées dans les zones déficitaires, telles que définies par les Missions régionales de santé. Leur objectif est de proposer une offre de santé de proximité. Leur échelle d'intervention est généralement celle de la communauté de communes ou du bassin de vie.
	Pharmacie	La loi prévoit l'installation d'une officine pour 3 500 habitants. L'autorisation est donnée par le préfet de département.
	Hôpitaux, cliniques, maternités	L'organisation des hôpitaux va être revue dans le cadre de la loi « patients, santé, territoires » votée à l'automne 2008. Des décrets fixent d'ores et déjà un nombre d'actes en deçà duquel l'établissement doit être fermé. Ce chiffre est de 300 accouchements annuels pour les maternités par exemple.
Service du courrier	La Poste	Depuis la loi de 2005, La Poste ne peut laisser plus de 10 % de la population éloignée de plus de 5 kilomètres ou de 20 minutes en voiture d'un accès à ses services. Ce principe a été réaffirmé par le contrat de présence postale signé entre La Poste et l'État pour la période 2008-2013.
Emploi - formation - insertion	Opérateur issu de la fusion ANPE - Assedic	Il y a aujourd'hui 900 agences locales de l'ANPE et 600 antennes Assedic. La fusion devrait entraîner une rationalisation et une réduction du nombre d'implantations. Les définitions utilisées par l'Insee pour déterminer l'échelle d'intervention des politiques de l'emploi sont la « zone d'emploi » et le « bassin d'emploi ». Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le territoire métropolitain est découpé en 348 zones. Le bassin d'emploi correspond à un découpage un peu plus fin de la zone d'emploi.

Besoins	Services	Organisation territoriale du service
Emploi – formation – insertion	PLIE (Plan local pour l'insertion et l'emploi), Missions locales	Échelle communale ou intercommunale
	Maisons de l'emploi	La loi dit que l'échelle d'intervention des Maisons de l'emploi doit être le « bassin d'emploi ». Dans les faits, les Maisons de l'emploi peuvent être communales, intercommunales, à l'échelle d'un pays ou d'un bassin d'emploi.
	Services du ministère de l'Emploi	Dans le cadre de la RGPP, les DDTEFP vont fusionner avec les DRTEFP, DRCE, DRCA, DRIRE et DDCCRF au sein de Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECTE).
	Entreprises et associations d'insertion	Variable en fonction du type de structure

Services administratifs – accueil des usagers	Cartes grises, permis de chasse...	Échelle départementale (préfectures et sous-préfectures)
	Passeports, cartes d'identité	Échelle communale (service assuré par les mairies)
	Trésorerie, Urssaf...	Échelle du canton généralement.
	Accueil polyvalent : Maisons de services publics, Relais de services publics...	Leur implantation est généralement communale ou intercommunale.

Transports	Transports urbains	Échelle communale ou intercommunale
	Transports scolaires	Échelle intercommunale
	Transports inter-urbains	Échelle départementale
	TER	Échelle régionale
	Transports privés : taxis...	Variable en fonction du type de service

Besoins	Services	Organisation territoriale du service
Protection sociale - aide sociale	Caf, CPAM, MSA et autres mutuelles	Siège départemental et antennes
	CCAS, CIAS	Échelle communale ou intercommunale
	Conseils généraux (Aide sociale à l'enfance, développement social, protection maternelle et infantile)	Siège au Conseil Général et antennes sur le territoire du département.
Personnes âgées et personnes dépendantes	Aides-ménagères, Aides à domicile, Services de soins infirmiers à domicile, portage de repas	Les services aux personnes âgées et dépendantes sont généralement assurés par des associations ou des CCAS. Leur implantation est généralement communale ou intercommunale.
	Résidences spécialisées : maisons de retraite, maisons de retraite médicalisées	Variable en fonction du type de prise en charge
	Pharmacie	La loi prévoit l'installation d'une officine pour 3 500 habitants. L'autorisation est donnée par le préfet de département.
	Hôpitaux, clinique, maternité	L'organisation des hôpitaux va être revue dans le cadre de la loi « patients, santé, territoires » votée à l'automne 2008. Des décrets fixent d'ores et déjà un nombre d'actes en deçà duquel l'établissement doit être fermé. Ce chiffre est de 300 accouchements annuels pour les maternités par exemple.
Petite enfance	Crèche - halte-garderie - assistante maternelle	Échelle communale ou intercommunale
	PMI	Échelle départementale avec des antennes locales
Sport	Équipements sportifs	Échelle communale ou intercommunale
	Associations sportives	Échelle communale ou intercommunale

Besoins	Services	Organisation territoriale du service
Culture/loisirs	Bibliothèque, médiathèque	Échelle communale ou intercommunale
	École de musique, danse	Échelle communale ou intercommunale
	Cinéma, théâtre	Échelle communale ou intercommunale, certains établissements sont nationaux (scènes nationales...)
	Salles de spectacles	Échelle communale ou intercommunale

Logement	Offices HLM	Échelle communale ou intercommunale
	Agents immobiliers	Libre

Éducation	École élémentaire	Échelle communale
	Collège	Échelle du canton
	Lycée	Échelle de l'arrondissement
	Université	Carte universitaire définie au niveau national

Justice	Tribunal d'instance	Environ un tribunal d'instance par arrondissement
	Tribunal de grande instance	La règle, sujette à exceptions, est : un TGI par département.
	Cour d'appel	La règle, sujette à exceptions, est : une cour d'appel par région.
	Tribunal des prud'hommes	Organisation territoriale spécifique
	Tribunal de commerce	Organisation territoriale spécifique

Besoins	Services	Organisation territoriale du service
Services marchands	Les rapports des préfets suite à la concertation de 2005 sur les services en milieu rural a abouti à des classifications des services en fonction de l'éloignement que les usagers sont prêts à accepter. On peut en tirer une synthèse :	
	Services de base (eau, électricité, téléphone, agence ou point postal), école, boulangerie, médecin, commerce alimentaire.	Échelle communale ou commune voisine, accès en moins de 10 minutes en voiture.
	Banque, station service, gendarmerie.	Échelle intercommunale, du canton, 15 minutes de trajet.
	Agence ANPE, cinéma, supermarché.	Échelle de l'arrondissement, 20 à 30 minutes de trajet.
	Préfecture, hôpital, grande zone commerciale.	Échelle du département, de 30 à 40 minutes de trajet.

Source : ETD





2

Analyser les besoins

● problématique

Les besoins en services sont différents d'un territoire à l'autre, dans les zones rurales et dans les zones urbaines, elles-mêmes diversifiées. L'accessibilité ne se mesure pas de la même façon selon les zones et les services, et les manières de répondre aux besoins varient pour tenir compte de la diversité des situations. Il est insuffisant de se limiter à la seule approche par l'offre qui, tout en étant légitime du point de vue d'un opérateur, ne favorise pas l'adaptation des réseaux de services aux spécificités locales.

Influence du facteur géographique sur les temps d'accès aux services

Une étude réalisée en 2007 sur le temps d'accès routier aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes, précise que dans les bassins de vie ruraux le temps d'accès moyen aux services⁷ est de 16 min/hab. Mais ce temps moyen varie fortement d'un territoire à l'autre, notamment du fait du facteur géographique.

Sur les 1 745 bassins de vie ruraux⁸ (peuplés en moyenne de 12 000 habitants et représentant 36 % de la population métropolitaine, soit 21,2 millions d'habitants), la moitié des usagers a un temps d'accès aux services inférieur à 18 minutes, le quart a un temps d'accès aux services supérieur à 21 minutes, et, dans 32 bassins de vie, situés dans des zones de montagne ou à la périphérie des départements, le temps d'accès aux services est supérieur à 30 minutes.

Cette étude précise également le temps moyen d'accès des habitants des bassins de vie ruraux : « Les habitants [...] sont situés en moyenne à 7 minutes du pôle de services animant leur bassin de vie, à 22 minutes d'un pôle d'emploi rural, à 30 minutes d'un pôle urbain, à 49 minutes de leur chef-lieu de département de rattachement et à 84 minutes de la préfecture de région. »

Source : Mohamed Hilal, *Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes*, Insee, Économie et Statistique n° 402, 2007.

On constate aussi une variété des attentes en fonction des types de services concernés (qualité des soins en matière de santé, rapidité des remboursements pour la Sécurité sociale, simplicité et clarté pour la fiscalité...).

Existent au sein d'un même territoire ou d'une même catégorie de public (personnes âgées, jeunes...) des inégalités sociales qui font varier les besoins et appellent des réponses spécifiques.

Les besoins et attentes des usagers sont évolutifs (progression des attentes en matière d'environnement, de sécurité, d'emploi...). La structure de la population change (allongement de la durée de vie, vieillissement...), les comportements et l'organisation sociale également. L'arrivée de néoruraux habitués au niveau de services des villes peut entraîner une évolution de la demande dans un territoire rural.

7 - Définis dans l'Inventaire communal de l'Insee.

8 - Bassin de vie dont le pôle regroupe moins de 30 000 habitants.

Cela implique que les collectivités parviennent à une connaissance des besoins réels sur leur territoire, et donc qu'elles réalisent une analyse des besoins :

- qui privilégie une approche globale : les besoins doivent être appréhendés comme un ensemble de services accessibles à des conditions de distance, de temps et de coût ;
- qui identifie, pour chaque grande fonction, l'ensemble des services concernés ;
- qui intègre l'identification et la prise en compte des caractéristiques géographiques, de la structure de la population ;
- qui croise analyse de l'offre et identification de la demande ;
- qui comprend une dimension prospective.

1. Adapter les services aux catégories d'utilisateur

● *l'essentiel*

Certaines catégories de la population, pour des raisons diverses, ne pourront pas avoir accès aux services malgré une bonne couverture du territoire. Cela concerne notamment les personnes âgées en perte d'autonomie, les personnes handicapées, ou encore les personnes en situation d'exclusion. L'accès aux services pour ces catégories de personnes nécessitera le déploiement d'actions particulières.

Les élus

Ils envisagent deux niveaux d'offre en services. D'une part, ils sont sensibles à la présence de services de proximité liés au quotidien des habitants, qui sont considérés comme vitaux (La Poste, l'école, les petits commerces de proximité - boulangerie et épicerie). Ils sont par ailleurs prêts à investir (financièrement et en matière grise) sur des services qualifiants, qui permettront de développer l'attractivité du territoire.

Les entreprises

Elles font porter leurs besoins de proximité sur cinq services principaux. Ce sont, par ordre décroissant de priorité : La Poste, les impôts (Trésorerie, Perception, etc.), EDF, GDF, la gare et les organismes consulaires. Viennent ensuite la banque, la gendarmerie, l'ANPE, l'équipement, etc. Leurs demandes portent sur la rapidité de délivrance des prestations, puis sur leur qualité et enfin sur l'amplitude des horaires d'ouverture des opérateurs, qui prime sur la proximité physique et la qualité de l'accueil. Les contacts qu'entretiennent les entreprises avec les services publics sont avant tout épistolaires (41 %), puis téléphoniques (31 %), et enfin physiques (26 %). L'accès à Internet était encore rarement cité à l'époque où les enquêtes ont été réalisées (2 % en 2005).

Les habitants

Ils sont avant tout soucieux de l'accès à l'offre de soins. Cela implique la présence des médecins, mais aussi des services à la personne, et notamment aux personnes âgées.

Identification des services de proximité (5 à 10 minutes de temps d'accès)

La population ou les élus ont une appréhension des services au public qui est fonction de la distance en temps de trajet, de l'échelle d'organisation (commune, intercommunalité, canton, département, etc.) et/ou du besoin ressenti à l'égard du service. Répartition des services par importance (enquête nationale sur les services publics en milieu rural)

Présent dans la commune ou une commune voisine	Présent dans le bourg proche	Présent dans la ville proche
École	Maison de retraite	Vétérinaire
Point d'accès transport		Collège - lycée
Bureau de poste		Trésorerie
Commerces alimentaires		Sécurité sociale - mutuelle
Médecins		Agences EDF, GDF
Crèche		Agence ANPE
Bibliothèque		Hôpital
Banque		

Les résultats sont globalement identiques si l'on traite la question du point de vue de la distance. Répartition des services par temps d'accès (enquête nationale sur les services publics en milieu rural, CSA, 2005)

Services de proximité (trajet de 5 à 10 minutes)	Services (trajet de 20 à 30 minutes)
Petits commerces	Hôpital
École	Vétérinaire
Bureau de poste	Perception
Médecins	Assistante sociale
Banque	EDF, GDF
Halte-garderie	Sécurité sociale - mutuelle
	ANPE - Assedic

En s'appuyant sur l'enquête nationale des services publics en milieu rural (CSA, 2005) les services dits « de proximité » doivent donc être accessibles en 5 à 10 minutes (sans précision du mode de déplacement utilisé).

Source : Les services publics en milieu rural : sondage de l'institut CSA / Datar ; ministère de l'Intérieur

Les services s'adressent à des individus, mais aussi à des familles et à des entreprises. Ils visent la satisfaction de catégories sociales d'âge, de culture, de profession, de ressources différentes dont les besoins ne sont pas homogènes. Les modes de vie diffèrent également selon les professions, les lieux d'habitation, la structure familiale et exigent une adaptation des conditions de fourniture des services.

Les projets de services ciblent généralement les besoins des publics suivants :

- les jeunes enfants et la problématique des modes de garde : création de places en crèche, de Relais assistantes maternelles, etc. ;
- les jeunes et les activités de sport, de loisir, d'accès à la culture et aux activités périscolaires ;
- les personnes âgées et la prise en charge de la perte d'autonomie : services d'aide à la personne, coordination gérontologique, etc. ;
- les demandeurs d'emploi : accessibilité aux services d'accompagnement des demandeurs d'emploi, aide à la création d'entreprise, etc.

2. Articuler l'offre de services et la stratégie locale

● *l'essentiel*

Le projet de services est une dimension du projet de développement du territoire. Des choix sont à opérer dans la gamme de services qui sera mise à disposition, en fonction des orientations de la stratégie locale : création d'emplois, amélioration du cadre de vie, développement de l'attractivité touristique, etc.

Les services sont un facteur majeur de cohésion territoriale et sociale. Ils constituent des éléments à part entière d'une politique de développement territorial qui doit prendre en compte le long terme, notamment en matière d'investissements.

Attractivité résidentielle

Nombre de territoires ruraux connaissent un regain d'attractivité résidentielle. L'évolution des comportements et des modes de vie des ménages tend à amplifier cette nouvelle attractivité et à en faire une tendance lourde et durable : découplage croissant entre le lieu de travail et le lieu de vie, multiplication des séjours fractionnés, croissance des résidences secondaires, goût accru pour les « valeurs » associées à la campagne et à la nature, mais aussi pour les villes dotées d'une identité et d'une culture urbaine forte, etc. Les nouvelles populations des zones rurales et périurbaines comptent plus d'actifs et de familles, ce qui renforce les attentes en services.

Compétitivité des territoires

Les services participent à l'amélioration de la qualité de vie des habitants et contribuent à l'attractivité des territoires. Leur maintien et leur développement est étroitement lié à l'activité économique. Ils doivent répondre non seulement aux besoins des populations mais aussi à ceux des entreprises. Ils peuvent être générateurs d'activité et d'emploi. Un réseau de services de qualité, disposant d'un bon niveau d'accessibilité à un coût acceptable est une composante essentielle de la compétitivité des territoires.

Aménagement de l'espace

Dans les zones peu denses le maillage du territoire en services est un objectif central des projets de services pour conserver ou retrouver l'équilibre territorial.

Maillage des services en Val d'Adour

Le pays du Val d'Adour a construit une typologie des communes de son périmètre en fonction de leur équipement en services. La méthodologie prévoyait :

- l'analyse du taux d'équipement par commune ;
- la mesure de la distance de chaque commune à chaque équipement type (distance maximale de 15 kilomètres) ;
- la référence aux bassins de vie de l'Insee qui correspondent sur le territoire aux cantons ;
- le croisement du temps d'accès avec le rattachement administratif (pays sur deux départements et deux régions) pour préciser les bassins de vie ;
- la construction d'une typologie des communes en fonction du degré de présence des services, grâce à l'indice de présence des services publics (IPSP) sur un échantillon de 20 services.

Ce travail a permis d'identifier deux niveaux d'organisation des services sur lesquels le pays concentre sa stratégie de maintien et de développement des services :

- les pôles de services publics structurants (17 services) ;
- les pôles de services publics secondaires (7 services).

Source : Pays du Val d'Adour



3.

Structurer l'offre

● problématique

L'offre de services dans un territoire relève d'un grand nombre d'opérateurs de statuts différents : public – collectivités locales ou administration déconcentrée de l'État –, associatif ou privé à but lucratif. Tous ces opérateurs ont leurs propres contraintes budgétaires et objectifs de rentabilité.

Les moyens des communes et des EPCI sont donc limités pour maintenir ou développer l'offre de services sur leur territoire. Il existe cependant des outils incitatifs que les collectivités peuvent proposer aux différents opérateurs dont les principaux sont la constitution de réseaux de professionnels et la création de structures mutualisées de services.

Ces deux solutions consistent à regrouper l'offre de plusieurs opérateurs au sein d'une même structure, ou d'une démarche partagée, afin de mieux répartir la demande ou de réaliser des économies d'échelles. Elles permettent d'améliorer la réponse apportée aux usagers à coût constant pour les opérateurs.

Les Centres locaux d'information et de coordination (Clic) ou les Relais assistantes maternelles (RAM) sont des exemples de réseaux de professionnels que les collectivités peuvent initier ou soutenir pour renforcer l'offre de services sur leur territoire. Elles peuvent aussi encourager la création de structures mutualisées de services, dont la forme la plus récente est celle du Relais de services publics.

1. La mise en réseau de professionnels

● *l'essentiel*

Le réseau de professionnels peut prendre plusieurs formes en fonction des publics ciblés (à destination des professionnels ou des usagers) et en fonction de l'objectif poursuivi : un réseau peut soit relier les opérateurs d'un même secteur tel que la santé, l'emploi ou les loisirs, par exemple, soit regrouper différents prestataires, aux compétences variées, au service d'un public cible, notamment les personnes âgées et la petite enfance.

La structuration des opérateurs et prestataires de services en réseau permet de travailler sur la professionnalisation des acteurs et l'organisation de l'offre en « chaînes de services coordonnés », qui ont pour objet d'articuler les interventions d'opérateurs et de prestataires de natures différentes pour offrir aux usagers toute une gamme de services adaptée à leurs besoins spécifiques. L'organisation en réseau a pour objectif principal d'améliorer la qualité du service rendu et peut participer au maintien des structures en milieu rural.

Les réseaux à destination des opérateurs

Ils ont des missions destinées à la professionnalisation des acteurs (organisation de formations, parfois pluri-professionnelles, bibliothèques virtuelles), échanges de pratiques, partage de fonds documentaires, conduite de réflexions collectives, coordination des actions de différents prestataires (type Clic) ;

Association pour le développement en réseau des territoires et des services (ADRETS) : améliorer les compétences des agents

L'association assure trois fonctions dans le cadre de sa mission d'animation de réseau :

- observatoire de terrain : mise à jour cartographique et du carnet d'adresses des structures, repérage des projets portés localement pour échanger sur les pratiques, suivi des informations transmises par les agents d'accueil dans les territoires ruraux ;
- appui aux acteurs de terrain : appui à la demande pour la mise en place de nouvelles structures (montage juridique, identification des financements), appui à l'organisation d'événements, accompagnement pour le diagnostic territorial et la rédaction du plan d'actions local (dans le cadre de la Maison de l'emploi Hautes-Alpes), centre de ressources ;
- conduite de projet collectif en réseau : animation du réseau des agents de terrain pour favoriser le partage et la diffusion de bonnes pratiques, conduite de réflexions communes et de projets expérimentaux (notamment les diagnostics partagés, la formation à distance).

Source : ADRETS

Les réseaux à destination des usagers

Ils ont pour objet d'assurer les fonctions d'accueil, d'information, voire de médiation, de mettre en relation l'offre et la demande.

Le centre local d'information et de coordination gérontologique du Pays Thur Doller

Ce Clic gérontologique, labellisé de niveau 3 et opérationnel depuis 2002, est porté par le pays dans le cadre de sa vocation de « Services à la population ».

Il a vocation à apporter une valeur ajoutée aux pôles gérontologiques situés sur le Pays Thur Doller, conformément aux orientations du schéma gérontologique du Département du Haut-Rhin. Dans ce cadre le Clic :

- développe une politique d'animation pour une amélioration de l'offre en matière de prévention, d'information et d'aide aux aidants ;
- ancre les actions des pôles gérontologiques dans le territoire ;
- inscrit les actions gérontologiques dans une politique de développement du territoire et favorise une approche globale de la personne âgée ;
- améliore l'articulation entre le sanitaire et le social (identification des rôles, développement de projets communs, formalisation de partenariats, etc.).

Le Clic travaille largement avec les acteurs gérontologiques locaux dans une optique de mise en réseau. Il s'appuie sur le conseil de la gérontologie du pays, outil d'aide à la décision et force de proposition. Il est composé de soixante membres dont les acteurs gérontologiques de proximité, des usagers, des élus, des socioprofessionnels représentatifs des trois secteurs d'activités gérontologiques : le sanitaire, le social et le médico-social.

Source : Pays Thur Doller

Ces deux approches peuvent se combiner au sein d'un même réseau. En complément de ces missions, les réseaux peuvent assurer des fonctions de recensement des structures prestataires de services, d'observation, ou d'évaluation des besoins.

Le réseau de professionnels peut soit prendre appui sur une structure existante, soit être porté par une structure ad hoc (association, SCIC notamment). Dans ce cas, les porteurs de projet peuvent s'appuyer, en fonction des thématiques, sur des dispositifs nationaux [Centres locaux d'information et de coordination (Clic), Relais assistantes maternelles] déclinés localement ou sur des dispositifs développés localement (comme par exemple le réseau des Espaces ruraux emploi formation initié en région Provence - Alpes - Côte d'Azur).

Ces réseaux de professionnels s'appuient largement sur les technologies de l'information et de la communication pour assurer le partage de l'information et le lien entre les différentes parties prenantes : intranet, visioconférences, téléprocédures.

2. La mutualisation

● *l'essentiel*

- *Il y a environ 450 structures mutualisées de services à la population aujourd'hui en France sous différents statuts : Points Publics, Maisons de services publics, Relais de services publics, Pimms...*
- *Les services les plus présents sont ceux en relation avec l'emploi et la protection sociale.*
- *La mutualisation peut se faire sous forme de permanences par différents opérateurs en un même lieu ou au travers d'un personnel polyvalent, travaillant pour plusieurs opérateurs.*

On appelle « mutualisation » le regroupement de différents services en un lieu unique, autour d'un personnel d'accueil polyvalent accompagnant le public dans la réalisation des différentes procédures administratives, et notamment par le biais des technologies de l'information et la communication.

Le regroupement de services dans des structures mutualisées est, avec le développement des Tic, le principal mode d'organisation que les territoires ruraux peuvent adopter pour consolider leur offre de services à la population.

La mutualisation se développe comme moyen de répondre à deux catégories d'objectifs a priori contradictoires :

- l'amélioration de la qualité du service : moderniser le service public en transformant la relation à l'utilisateur en le rendant plus lisible et plus efficace ;
- la réalisation d'économies d'échelles par le regroupement de services en un même lieu pour maintenir ou développer des services à moindre coût.

En France, la mutualisation est généralement promue, comme c'est le cas dans la « charte des services publics en milieu rural », pour pallier des restructurations. L'objectif de diminution des coûts est clairement affiché pour justifier des regroupements. Dans les pays où la mutualisation est fortement développée, l'impact de la mutualisation se mesure surtout en termes de qualité. Le guichet unique présente un avantage certain pour l'utilisateur, qui peut trouver une réponse à ses différents besoins en un même lieu. Les gains en termes de lisibilité du service sont importants également : l'accompagnement, la médiation avec l'utilisateur se font dans de meilleures conditions. À l'inverse, le gain en termes de coût n'a pas été démontré⁹.

Des structures diverses mais fondées sur un même principe

On compte aujourd'hui environ 450 structures mutualisées de services à la population¹⁰. Le grand nombre de statuts différents brouille quelque peu l'image de ces structures et il n'existe pas aujourd'hui un modèle pérenne, identifiable par tous. Les mutualisations de services ont pris des formes variées, au gré des initiatives et des dispositifs. On peut schématiquement les classer en trois catégories : les structures généralistes, les structures axées sur l'emploi et la formation, et les structures associant services marchands et non marchands.

⁹ - Étude sur les Maisons de services publics en Europe (hors France), Datar-Europa, 2005.

¹⁰ - L'Association nationale du réseau d'acteurs des Plates-formes, Espaces et Maisons de Services Publics (APEM-SP) propose sur son site Internet des ressources sur les structures mutualisées de services, ainsi qu'une cartographie. www.apem-sp.org

- Les points publics, les plateformes de services publics et les Maisons de services publics¹¹ répondent à un même objectif de rapprocher les services des usagers, dans les zones rurales ou relevant de la politique de la ville, et d'améliorer la médiation entre le citoyen et l'administration. La création des Maisons de services publics a été une tentative de réunir toutes les structures sous une même appellation.
- Les Espaces ruraux emploi formation (Eref) ont été créés par le ministère du Travail en 1995 afin d'impulser des projets communs entre l'État et les collectivités locales rurales sur l'emploi et la formation. Les Eref ont parfois été fusionnés avec les Maisons de l'emploi ou jouent le rôle d'annexes des Maisons de l'emploi.
- Les Pimms (Point information médiation multi services) sont une tentative originale d'assemblage entre des services marchands et non marchands. Organisé sous forme associative, chaque Pimms réunit des opérateurs de services publics, la ville et les collectivités locales d'implantation, et l'État. Ces structures ont été initiées au milieu des années 1990 par de grands opérateurs de services – EDF, GDF, Veolia, des services de transports urbains par exemple – afin d'apporter une offre de services dans les zones urbaines sensibles. Ils sont donc essentiellement présents en ville.

Le « Relais de services publics¹² » est la dernière appellation apparue. Toutes les structures précédemment citées peuvent obtenir ce label si elles répondent au cahier des charges. L'État a créé ce label en 2006 dans le but de servir de cadre à l'organisation de l'offre de services dans les territoires ruraux. L'objectif de départ était la généralisation de ce dispositif. On en compte aujourd'hui une centaine pour un objectif final de quatre mille. Les financements de l'État (aide à l'investissement et subvention de fonctionnements) n'ont pas été à la hauteur de ce qui était prévu. Ce dispositif connaît une montée en puissance régulière mais freinée par les difficultés de financement.

Mutualisation et transferts de compétences

La promotion de la mutualisation ou de l'intégration de la fonction « accueil » doit être étudiée en termes de coût/avantages en tenant compte des transferts de responsabilités qu'elle implique.

Il est important de délimiter les fonctions mutualisables et les transferts de compétences que l'opérateur va devoir faire en direction d'un personnel d'accueil polyvalent : formation, mise à disposition de données (Intranet). Toutes les fonctions ne sont pas mutualisables, l'instruction des dossiers restant du ressort unique de l'opérateur.

Source : ETD

11 - Voir en annexe la fiche juridique sur les Maisons de services publics.

12 - Voir en annexe la fiche sur les Relais de services publics.

Le montage de structures mutualisées

L'initiative de la création d'une structure de ce type peut être de trois ordres :

- à l'initiative de la collectivité : c'est le cas généralement des Maisons de services publics ou des Maisons de l'emploi ;
- à l'initiative d'opérateurs de services à la population : c'est le cas des Pimms par exemple, qui ont été créés par de grands opérateurs (EDF, GDF, la SNCF notamment) ou de La Poste lorsqu'elle signe une convention avec une collectivité pour l'organisation d'une agence postale communale ou intercommunale ;
- à l'initiative d'une association, d'acteurs du développement local, de la « société civile » : on peut citer à titre d'exemple l'Association culturelle sociale et sportive du Queyras, labellisée Relais de service public.

Les services représentés dans ces structures mutualisées sont généralement les services de l'emploi et de la protection sociale (Anpe, Assedic, Caf, Sécurité sociale, Mutuelles), des services déconcentrés de l'État et des services des collectivités territoriales. À ceux-là peuvent s'ajouter des services « au public », en fonction des initiatives locales, des besoins du territoire et ceux des opérateurs : La Poste, EDF, les services d'eau, de transports notamment. Les Pimms, par exemple, proposent un assemblage de services non marchands et de services marchands réunis autour d'une fonction de médiation. La mutualisation peut être le lieu de l'élaboration de partenariats « public-privé » et de modèles économiques innovants.

Les différents niveaux de mutualisation

La mutualisation peut prendre différentes formes en fonction du degré d'intégration des services. Le premier niveau consiste en la réalisation de permanences par différents organismes en un même lieu, avec parfois un personnel d'accueil commun qui oriente simplement les usagers vers le service concerné. Dans ce cas la lisibilité pour l'usager est améliorée (plusieurs services sont présents en un même lieu, un personnel d'accueil l'oriente). L'intégration peut ensuite être plus intense, lorsque le public est accueilli par un personnel polyvalent, qui traite des demandes relevant de la responsabilité de plusieurs opérateurs. L'agent d'accueil a une mission de médiation, et peut contacter un référent chez l'opérateur en cas de problème. Dans ce cas, les opérateurs soustraient la fonction d'accueil à une structure tierce (par exemple un Relais de services publics ou un Pimms) pour assurer une présence locale.

Le troisième niveau d'intégration consiste en un travail interinstitutionnel, un décloisonnement entre opérateurs ou administrations pour développer la démarche-projet dans l'offre de services. Ce type de fonctionnement s'est développé dans des Maisons de services publics, des Relais de service publics ou les Maisons de l'emploi par exemple. Il demeure cependant peu présent.

L'intégration des services implique un partage des tâches et un transfert de compétences du service instructeur vers la structure d'accueil. Cela pose des questions sur l'accès au dossier des usagers et la confidentialité des données.

Les guichets uniques en Espagne

Le ministère de l'Administration publique espagnol a lancé en 2006 le « plan Moderniza », un plan d'amélioration de l'administration fixant des objectifs sur les années 2006 à 2008. Ce plan s'organise autour de trois objectifs :

- l'amélioration de la relation entre l'administration et les citoyens : simplification des procédures, accueil 24 heures sur 24, concertation ;
- l'amélioration de l'organisation et de la qualité des services : évaluation, démarche-qualité ;
- l'amélioration de la « fonction publique » : formation, développement des compétences des fonctionnaires, dialogue social au sein de l'administration.

Un réseau de guichets uniques physiques et virtuels a été lancé, le « réseau 060 ». La mise en œuvre de ce réseau associe les trois niveaux d'administrations espagnoles : l'État, les communautés autonomes (niveau région) et les collectivités locales. Le réseau 060 est fondé sur trois principes :

- la diversité des accès possibles : accueil physique dans un bureau, Internet ou le téléphone ;
- intégration des services des différentes administrations ;
- usage au maximum des procédures dématérialisées.

L'accès aux services de Red 060 est possible par quatre canaux :

- par téléphone, par le numéro « 060 ». Ce numéro a remplacé près de 500 numéros existants précédemment ;
- par Internet, sur le site www.060.es. Le site propose des entrées par public (jeunes, étudiants, personnes âgées, etc.), par besoin (je cherche un emploi, un logement, etc.), et une entrée pour les entreprises, qui décrit toutes les procédures pour la création d'entreprises : le « guichet unique des entreprises ». Ce service est l'équivalent du Centre de formalités des entreprises français ;
- par les bureaux (« Oficinas Integradas de Atención al ciudadano ») : le réseau 060 s'inscrit dans les bureaux déjà existants des différentes administrations. Le changement vient du fait que les administrations proposent une offre plus large de services, notamment des formulaires d'autres administrations. L'objectif est la création de 2 800 points d'information dans le cadre de Red 060 ;
- par téléphone portable : un système de SMS/MMS a été développé également.

Le développement des bureaux 060 se fait par la signature d'accords entre l'État, la communauté autonome et les collectivités locales.

Il existe trois types de « bureaux d'attention au citoyen » :

- bureaux qui accueillent et qui transmettent les formulaires aux administrations concernées (accueil simple) ;
- bureaux qui accueillent le public et peuvent aussi conseiller personnellement les usagers (travail de médiation) ;
- bureaux qui gèrent complètement des procédures administratives de différentes administrations, c'est le niveau le plus élevé d'intégration administrative.

Le personnel des guichets uniques relève de l'administration communale. Le financement est assuré par l'État, les communautés autonomes et les communes.

Une loi de novembre 2007 prévoit que toutes les démarches administratives seront disponibles sous format électronique avant le 31 décembre 2009.

Source : Ministerio de administraciones públicas et www.060.es

Le financement des structures mutualisées

Créer une structure mutualisée de services peut représenter un coût élevé pour la collectivité qui la porte, en termes d'investissement – aménager le bâtiment – et de fonctionnement – notamment les salaires des agents polyvalents. Les aides de l'État pour ces structures qui assurent une mission de service public sont limitées. Les documents de l'État sur les Relais de services publics (RSP) prévoient un coût de fonctionnement moyen entre 50 000 euros et 60 000 euros par an pour un Relais. L'aide de l'État devait être de 10 000 euros par an pendant les trois premières années.

Les opérateurs participent rarement financièrement aux RSP. Soit ils effectuent des permanences, soit ils signent un accord pour déléguer à l'agent du Relais de services publics une partie de leurs missions. Dans un cas comme dans l'autre, les opérateurs ne participent que très peu au financement des structures et aux frais de fonctionnement, à l'exception de participations, dans certains cas, pour l'occupation des salles ou l'utilisation des outils de bureautique.

Le système de l'agent polyvalent existant dans les RSP est moins onéreux que celui des permanences. Il permet de faire des économies d'échelle dans des services peu fréquentés, en évitant de démultiplier les personnels et les déplacements. Cela n'est néanmoins pas toujours suffisant pour convaincre les grands opérateurs de services de participer au financement de ce type de structure.

Le développement de cette solution est également freiné par l'investissement financier important que cela implique de la part de collectivités qui n'en ont pas toujours les moyens et qui s'inquiètent de devoir prendre à leur charge l'accès aux services publics.



4

Organiser l'accessibilité



● problématique

La réorganisation des services ne peut se faire et être acceptée qu'à la condition qu'elle s'accompagne d'une politique d'accès. Et plus précisément, toute réflexion sur la réorganisation des services doit prendre en compte l'accès aux services pour les personnes à mobilité réduite. Le problème de l'accès aux services se pose principalement pour des populations ne disposant pas de véhicule personnel (sont notamment concernées les personnes âgées en perte d'autonomie, les personnes handicapées et celles en situation d'exclusion) ou ne pouvant avoir accès à Internet. Au sein d'un même territoire ou d'un même public (personnes âgées, jeunes...), des inégalités sociales font varier les besoins et appellent des réponses spécifiques.

Les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation, le développement de l'intercommunalité, la généralisation de l'utilisation des technologies d'information et de communication et les enseignements des expériences pilotes offrent une perception nouvelle des modalités de l'organisation des services publics et au public.

À partir du choix stratégique des élus pour le développement de leur territoire, des différents types et niveaux de besoins envisagés (fonctions, publics), des possibilités d'organisation de l'offre identifiées, il sera possible de se projeter sur des scénarios d'implantation, de modes de gestion (délégation, mutualisation, dématérialisation), de mobilité des personnes, des services. Hors du débat sur l'accessibilité mesurée en distance ou en temps, il convient de privilégier les modalités d'accès en envisageant une offre globale qui intègre plusieurs dimensions : la localisation, la mutualisation, la mobilité des personnes et des services, les conditions d'accès des populations « en difficulté », l'usage des Tics, le rapport qualité/coût.

Plusieurs leviers peuvent être mobilisés : transports des personnes, adaptation des horaires des services, déplacement des services, dématérialisation. Pour mettre en place une politique efficace en matière d'accès des services, il est important d'avoir à l'esprit que l'accessibilité n'est pas que géographique, la dimension sociale de l'accessibilité est également un enjeu important.

1. L'information

● *l'essentiel*

L'alimentation des bases de données est la clé d'une information pertinente. Il est important de recenser sur le territoire les acteurs produisant de l'information et d'identifier la nature de cette information. Cet exercice permet notamment d'éviter les doublons.

La mise à disposition d'une information coordonnée et adaptée pour l'utilisateur est souvent l'un des premiers besoins exprimés à l'occasion des enquêtes sur les services. Elle constitue un premier niveau d'accessibilité. Certains services ne sont pas lisibles et/ou sont mal identifiés par les usagers, du fait d'une méconnaissance de la palette de services existants.

De nombreuses initiatives sont prises par les collectivités pour améliorer l'information fournie au public, et assurer un premier niveau de mise en relation entre l'opérateur de service et l'utilisateur. Les Tic ont un rôle majeur, que ce soit pour accéder à l'information ou assurer le fonctionnement du système d'information.

L'information peut prendre plusieurs formes :

- la publication d'un guide ou d'une brochure d'information thématique sur les services recensant les initiatives associatives et les services fournis par les collectivités territoriales et les institutions (guide de la petite enfance par exemple) ;
- le développement d'un portail de services ou d'un annuaire géolocalisé des services publics et de proximité ;
- la mise à disposition en un lieu unique d'information sur les services (points d'information, relais info, accueil au sein de points multiservices) ;
- la mise en place de plateformes d'information ayant un rôle d'observatoire et permettant de connecter l'offre et la demande.

Le Portail Internet du pays de Guéret : un annuaire de sites et un agenda au service du territoire

Dans le cadre du programme Leader +, le groupe d'action local du pays de Guéret a lancé son portail Internet fin avril 2005. Il recense les sites utiles pour vivre et travailler dans le territoire, qui sont répartis en quatre catégories :

- vivre ;
- travailler ;
- découvrir ;
- savourer.

Tous les sites inscrits possèdent donc un titre, une URL, une description, ainsi qu'une série de mots-clés afin de pouvoir naviguer sur le portail en utilisant le moteur de recherche. La plupart des sites référencés sont édités par des structures locales, mais certains sont également départementaux, régionaux, voire nationaux. L'alimentation du portail est assurée soit par le webmestre, soit par une procédure d'auto-inscription. Le webmestre (employé à mi-temps sur cette activité) assure une fonction de modération.

Source : Pays de Guéret.

Ces outils d'information s'appuient sur des bases de données dont la pertinence dépend de la fréquence des mises à jour. Plusieurs dispositifs peuvent être mis en place pour en assurer l'alimentation : centralisation au sein de la structure porteuse des informations puis redistribution au sein des structures relais, extranet sécurisé, logiciel dédié. Pour qu'un système d'information fonctionne, la coordination des acteurs est un enjeu majeur.

Un annuaire géolocalisé des services publics et de proximité expérimenté en Auvergne : le programme Proximités

Depuis décembre 2006, la Région Auvergne est engagée, avec quatre autres Régions et la Caisse des dépôts, dans l'expérimentation d'un annuaire géolocalisé des services publics et de proximité.

Le programme Proximités propose trois services :

- un annuaire géolocalisé des services de proximité offrant une typologie de 180 items de services publics, de proximité ou d'intérêt public. Chaque service est localisé sur une carte dynamique, qualifié, et son accessibilité est décrite (horaires d'ouverture, accessible aux personnes à mobilité réduite, etc.) ;
- un outil d'édition de guides thématiques personnalisables à partir de la base de données ;
- un outil permettant aux collectivités et aux intercommunalités de générer des cartes illustrant l'offre de services, de réaliser des projections et de tester des scénarios.

La base de données est alimentée par les partenaires (ministères, collectivités, services déconcentrés, territoires) selon un principe de subsidiarité, permettant d'obtenir des informations nationales et locales. La Caisse des dépôts propose une structuration des données, mutualise les démarches et met à dispositions des territoires une base nationale d'informations locales.

L'ensemble des données mutualisées est libre de droit et exploitable par tout acteur public local, gratuitement. Actuellement, quatre territoires pilotes expérimentent Proximités en Auvergne.

Source : OTEN, Observatoire des territoires numériques.

2. L'adaptation des horaires

● *l'essentiel*

Le travail sur l'adaptation des horaires nécessite de sortir d'une approche sectorielle pour adopter un regard transversal.

La concertation est essentielle pour comprendre les besoins des habitants, et s'assurer de l'adhésion des agents au projet.

Un certain nombre d'évolutions – horaires de travail décalés, féminisation du travail, éloignement accru des lieux de travail et d'habitation – pose la question de l'adaptation et de la coordination des horaires des services avec les disponibilités des usagers. Conscients de l'impact de ces changements, les acteurs locaux développent des « politiques temporelles¹³ ».

Ces politiques impliquent d'avoir une connaissance fine des besoins des usagers. Dans le cadre des démarches de type « bureau des temps », les acteurs locaux travaillent sur la base de consultations des habitants (sous la forme de forums, de réunions, d'enquêtes de besoins) et de débats avec les parties prenantes que sont les opérateurs de services, les syndicats. Des organismes ressources peuvent également accompagner les territoires dans la définition et la connaissance des besoins des usagers, comme par exemple dans le domaine de l'emploi saisonnier.

L'initiative peut relever de structures mutualistes, d'aide à la personne ou des territoires eux-mêmes qui impulsent la dynamique en créant des espaces de concertation, en subventionnant les actions souvent menées par le secteur associatif.

Plusieurs types d'actions peuvent être menées : adoption d'horaires atypiques dans les structures d'accueil de la petite enfance, développement de bureaux des temps, calage des horaires de transports collectifs sur les horaires d'ouverture des services ou les besoins de publics spécifiques (notamment les scolaires et les salariés).

¹³ - Datar, Temps et territoires, décembre 2001.

Garde d'enfants en horaires atypiques - communauté de communes du pays de Châteauneuf

Afin de favoriser l'emploi des femmes et de proposer un service de proximité adapté aux pratiques des habitants, la communauté de communes a mis en place un système de garde d'enfants à horaires atypiques.

Une première étude participative a été réalisée par l'ULAMIR-Aulne (Union locale d'animation en milieu rural) entre 2000 et 2002, qui a ensuite sollicité la communauté de communes du Pays de Châteauneuf pour approfondir les travaux. Une deuxième étude participative a été menée en 2003. La communauté de communes a modifié ses statuts pour adopter la compétence « contrat enfance communautaire » en octobre 2003 et signer un contrat enfance avec la Caf en décembre 2003.

Le service de garde a été créé en janvier 2004. Pour en assurer le fonctionnement, la communauté de communes a contractualisé avec 9 associations d'aide à domicile locales qui mettent à disposition des auxiliaires de vie ou de famille.

Les gardes peuvent commencer à partir de 4 heures et se terminer à 22 heures, en dehors des heures d'accueil classiques. Elles s'adressent aux familles ayant besoin de gardes à horaires atypiques pour des raisons professionnelles. Les entreprises participent au projet en désignant en leur sein un correspondant qui collecte les besoins des salariés.

Source : Communauté de communes du pays de Châteauneuf.

3. La mobilité des services

● *l'essentiel*

La mobilité des services consiste à rapprocher l'offre de la demande par un système de desserte ponctuelle. Elle constitue une réponse dans des contextes de demande éloignée du lieu d'implantation du commerce ou du service (forte dispersion de l'habitat par exemple), permet de maintenir localement une fonction d'animation et de répondre à un besoin de contact qui a été exprimé par la population à l'occasion d'enquêtes de besoins.

La mobilité des services peut prendre deux formes : l'itinérance et la permanence.

L'itinérance existe depuis longtemps en milieu rural, traditionnellement effectuée par des commerçants. Certains services se prêtent également à ce mode de délivrance, dans des fonctions d'accueil ou de formation. C'est le cas de la culture (Bibliobus, cinéma itinérant, bus Internet), des technologies de l'information et de la communication ou de la petite enfance et du périscolaire.

L'itinérance

Les services itinérants peuvent :

- décliner localement une offre délivrée par un opérateur éloigné, comme par exemple certains Bébébus qui proposent aux familles et aux assistantes maternelles, des cassettes, des CD Rom, sous forme de prêt gratuit. Ils rayonnent à partir d'une base et desservent les secteurs ne disposant pas d'équipements ;
- être mis en place dans le cadre de démarches de coopération intercommunale ou interterritoriale multisites, comme par exemple les services périscolaires itinérants¹⁴. Cette coopération a pour objet d'atteindre la masse critique permettant d'assurer le bon fonctionnement du service.

¹⁴ - Les communautés de communes du pays des landes de Gascogne, engagées dans des regroupements pédagogiques, proposent ce type de service d'accueil périscolaire itinérant. Le programme Leader + du pays du Val d'Adour a permis d'expérimenter un service d'accueil itinérant en matière de petite enfance en travaillant sur l'éveil et en regroupant les assistantes maternelles, les parents et les enfants.

Les ateliers itinérants Cybermobile – Communauté d'agglomération de La Rochelle

Dans le cadre de son programme Cyberlocal visant à favoriser la découverte et l'appropriation des Tic et à familiariser les usagers avec les téléprocédures administratives par l'installation et l'animation d'espaces multimédias gratuits, la communauté d'agglomération de La Rochelle propose des ateliers itinérants Cybermobile.

L'objectif de ce service créé au printemps 2006 est de compléter les sites Cyberlocal, implantés de manière à proposer un accès Internet à moins de 4 kilomètres du domicile de chaque habitant, sur les zones ne disposant pas de plateforme dédiée.

Les communes concernées mettent à disposition de Cybermobile un local connecté à Internet pouvant accueillir 10 personnes. Les actions des différents sites sont coordonnées par un animateur de la communauté d'agglomération. Il veille à la complémentarité des ateliers proposés au public, à favoriser un échange de bonnes pratiques, à mutualiser et à développer les compétences entre animateurs.

Sur l'année 2006-2007, le programme Cybermobile a permis d'organiser 130 ateliers réunissant 600 personnes.

Source : OTEN, Observatoire des territoires numériques.

La permanence

La permanence permet de proposer un service sur une plage horaire définie, en libre accès ou sur rendez-vous. Les services de l'État, les services départementaux ou régionaux et certaines structures telles que l'ANPE ont souvent recours au système des permanences. D'autres services et associations peuvent fonctionner selon ce modèle : permanence de juriste, médecine du travail, association d'insertion, etc. La mise en place de permanences nécessite d'avoir à disposition un lieu dédié. Les démarches de Relais de services publics ou de Maisons de services se prêtent à cette forme de délivrance de services.

D'autres formes de mobilité des services, plus expérimentales, sont menées localement avec les opérateurs implantés sur les territoires. La Poste est notamment impliquée dans ce type d'expérimentations dans le cadre de conventions signées avec les territoires qui peuvent prévoir, à titre d'exemple, la participation des agents de La Poste au maintien à domicile des personnes âgées en assurant la délivrance de certains services comme le portage des médicaments.

La convention-cadre territoriale entre le groupe La Poste et le pays du Val d'Adour

Le pays du Val d'Adour a signé une convention-cadre avec La Poste, en application de sa charte territoriale de développement des services publics. Cette démarche partenariale a été menée dans l'optique d'améliorer l'offre de service postal sur le territoire, en tenant compte des attentes des élus et de la population ainsi que des contraintes de La Poste.

Outre l'acquisition d'une vision partagée de l'adaptation du réseau, l'adaptation et le développement de l'offre de services financiers aux besoins du public, l'amélioration de la distribution du courrier et des colis, cette convention-cadre territoriale prévoit la définition de nouveaux services en direction des citoyens, des collectivités, et un partenariat sur des actions de développement local. Le dispositif « Bonjour facteur », qui fait partie de ces nouveaux services à la personne, a débuté en 2007. Le facteur s'engage à visiter les personnes figurant sur une liste fournie par les élus de six communes. Une vingtaine de personnes sont concernées par ce dispositif.

Source : Pays du Val d'Adour.

4. La mobilité des personnes : les services de transport

● *l'essentiel*

La combinaison des différents modes de déplacements sur un territoire est un élément clé pour construire une offre locale. C'est pourquoi l'analyse de l'offre existante, aussi bien privée que publique, est une étape essentielle dans la construction du projet.

L'organisation de la mobilité des personnes a un coût qui peut se révéler élevé. À titre d'exemple, le taux de recouvrement du transport à la demande n'atteint que 25 %. La mise en place de ce type de services doit s'accompagner d'une analyse fine des besoins et d'un questionnement sur la viabilité financière.

Le transport est un élément structurant de la vie rurale. De l'existence ou de l'inexistence de transport organisé dépendent l'accès aux loisirs, à la vie associative, aux services de santé.

Le monde rural dispose de bus, de cars, de taxis et de trains, et de petits moyens de transport rural collectif, comme le transport scolaire et le covoiturage dans certains cas, mais les dispositifs ne répondent plus à l'évolution de la vie quotidienne des familles.

La demande en transports

60 % des jeunes souhaitent que les moyens de transport soient plus flexibles (bus, trains, horaires plus adaptés, etc.). Les personnes âgées et sans permis de conduire privilégient la régularité des transports.

Source : ETD

L'intervention sur la mobilité des personnes consiste à donner aux usagers les moyens de se déplacer pour accéder aux services. Deux principaux moyens permettent de développer la mobilité des usagers : l'intervention sur la solvabilité des publics en développant des outils financiers (réductions pour certains publics cibles, chèques transport, gratuité) ou l'élargissement de la palette d'offre (transport social privé pour un type particulier de public, transport à la demande, adaptation des transports scolaires, prêt ou location de véhicules notamment).

Rendre la demande solvable

La mise en place d'outils financiers relève essentiellement des conseils généraux, compétents en matière de transport interurbain et d'insertion. Ils sont nombreux à proposer des réductions pour les personnes bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion, parfois la gratuité ou des chèques pour payer les transports en communs ou les taxis.

Le Chèque emploi service universel (Cesu) préfinancé permet également à d'autres acteurs, collectivités ou entreprises, d'intervenir sur la mobilité. Peuvent être financées par ce biais les prestations de services à la personne en matière de mobilité assurées par des organismes agréés. Une contrainte, cependant : seules les prestations rendues par un prestataire travaillant exclusivement dans le domaine des services à la personne peuvent être financées. Les structures d'insertion, par exemple, ne peuvent pas toutes être rémunérées par le Cesu dès lors qu'elles proposent d'autres prestations.

Améliorer l'offre en déplacement

L'amélioration de l'offre de transport est un levier important de l'accessibilité des services en milieu rural. Le maillage des transports publics interurbains n'est pas toujours suffisamment fin et les fréquences ne sont pas toujours adaptées à une demande diffuse et locale. Les personnes ne disposant pas de véhicule personnel, par choix ou par nécessité (personnes âgées en perte d'autonomie, personnes en situation de handicap, jeunes, personnes en parcours d'insertion notamment), sont directement concernées par l'amélioration de l'offre de transport, qui peut être publique ou privée.

En matière de transport public, les autorités organisatrices de transport, que sont les communautés d'agglomération pour l'urbain et les conseils généraux pour l'interurbain ou les communautés de communes en cas de délégation, sont compétentes pour créer ou adapter les services. Certaines communautés de communes proposent ainsi des systèmes de transports à la demande pour compléter l'offre régulière proposée par les conseils généraux. Ces services sont alors ouverts à tous les publics.

Le système de transport proposé par la communauté de communes du Val de Garonne

La communauté de communes du Val de Garonne, structurée autour de deux pôles urbains (Marmande et Tonneins), a souhaité mettre en place une offre de transport adaptée.

Sur les bases d'une étude de faisabilité, les élus ont défini un projet prévoyant la création de deux réseaux de transport urbain sur les deux pôles, l'incitation à utiliser les liaisons ferroviaires entre Marmande et Tonneins, la mise en place d'une centrale de mobilité et de réservation, et la mise en œuvre d'un système de transport à la demande sur le territoire rural.

Les jours et les horaires du transport à la demande sont prédéfinis, avec pour objectif de desservir les lieux les jours de marché, lors des rendez-vous administratifs et médicaux, et des loisirs le mercredi.

Dans un premier temps, en septembre 2004, la communauté de communes a demandé au Conseil Général la délégation de la compétence transport et au préfet l'instauration d'un périmètre de transport urbain. Après accord, la communauté de communes a été en mesure d'instaurer un versement transport en août 2006, prélevé auprès des entreprises du territoire. Ce versement couvre en partie les frais de mise en service du réseau urbain et du transport à la demande.

Source : Communauté de communes Val de Garonne.

L'amélioration de l'offre de déplacement peut également voir le jour grâce au développement des transports privés. À la différence des transports publics, les transports privés, organisés par des structures privées, sont réservés à l'usage exclusif des bénéficiaires ou adhérents de ces structures (comme par exemple les pensionnaires d'une maison de retraite, les membres d'une association, les adhérents d'une structure sportive). Bien que ciblés et restreints, les systèmes de transport privés peuvent être complémentaires d'un réseau public.

Une aide à la mobilité expérimentée par la MSA Dordogne

La lutte contre la précarité, notamment dans les zones rurales, est un axe important du Groupe MSA de la Dordogne. Le groupement d'employeurs Apamh (Aide aux personnes âgées, malades ou handicapées), association membre du Groupe MSA 24, propose un service « Accompagnement-transport » en direction des personnes les plus dépendantes ou les plus isolées.

Le groupement d'employeurs Apamh met à disposition de ses adhérents un véhicule et son personnel afin d'accompagner les personnes dans leur déplacement (courses, rendez-vous médicaux).

La MSA 24 et ses élus, le conseil général, les collectivités locales, la CPAM de la Dordogne, le programme Periquat 24, les Clic, l'ANPE et les associations locales sont partenaires de l'opération.

Des conventions, signées avec des communautés de communes et des centres intercommunaux d'action sociale notamment, permettent d'organiser l'intervention de ce service sur un territoire. Parmi les partenariats engagés : un partenariat avec le conseil général et un EHPAD pour les déplacements vers les accueils de jour de personnes souffrant de pathologies de type Alzheimer, un autre partenariat avec le conseil général dans le cadre de la lutte contre la précarité, des partenariats avec les collectivités pour les déplacements de patients vers les maisons de santé rurales, etc.

En 2006, plus de 300 accompagnements ont été effectués sur plus de 50 communes.

Source : Mutuelle Sociale Agricole 24.

5. La dématérialisation des services

● *l'essentiel*

La dématérialisation souffre encore d'un manque de confiance quant au respect de la confidentialité et des données personnelles. Des efforts sont à prévoir en termes de sécurisation des démarches. L'accueil et l'accompagnement du public demeurent des éléments essentiels pour l'appropriation des techniques et le maintien du lien social.

La dématérialisation consiste, pour les prestataires de services, à développer les services en ligne en utilisant les nouvelles technologies. Elle regroupe sous un même terme les démarches de téléprocédures et les initiatives de bornes multimédias.

Les téléprocédures

Les prestataires de services sont nombreux à développer les téléprocédures, à l'image de l'État qui en a été le précurseur. Aujourd'hui, 25 % des contacts administratifs se font par Internet. Ce pourcentage monte à 50 % chez les publics jeunes¹⁵. Dans les territoires, les téléprocédures se multiplient : inscription pour les bibliothèques, les centres de loisirs, préinscription scolaire, « e-billettique », création d'entreprises et modification des statuts, etc.

Usages d'internet pour l'accès aux services

Au 1^{er} trimestre 2008, plus d'un foyer français sur deux (52 %) a accès à Internet, soit 13,5 millions de foyers. Une progression de plus 15 % par rapport au 1^{er} trimestre 2007.

Les sites de services dans le Top 30 des sites les plus visités en France :

- N° 6 : Pages Jaunes
- N° 14 : impots.gouv.fr
- N° 19 : Météo France
- N° 29 : France Télévisions
- N° 30 : SNCF

Source : Médiamétrie, 1^{er} trimestre 2008.

Les bornes multimédias interactives

Les bornes multimédias se diffusent localement pour apporter une réponse à l'absence de services. Elles permettent de maintenir le contact visuel direct entre le prestataire et l'utilisateur (visio-guichet, « Relais services plus » en Région PACA, Point Visio-Public® proposé par France Télécom). La Caf, les chambres de commerce et de l'industrie, ou l'ANPE y ont notamment recours. La borne peut être financée par la collectivité et mise à disposition des différents prestataires, ou financée directement par un des prestataires qui le met à disposition d'autres acteurs. Cet équipement nécessite un local adapté permettant de garantir la confidentialité et implique la présence d'un animateur pour accueillir le public et accompagner les usagers dans l'utilisation des TIC.

Les « Points Visio-Public » pour accéder aux services – CC de Belle-Île-en-Mer

Pour faciliter l'accès aux services des Assedic, de la CPAM et de la Caf, la communauté de communes a soutenu une initiative proposée par les Assedic de Bretagne et l'association intercommunale « La Brise » pour mettre en place un guichet virtuel. Cette borne multimédia permet à l'utilisateur de visualiser son interlocuteur, d'imprimer, de scanner et de saisir en ligne un formulaire. Ce Point Visio-Public est opérationnel depuis 2003, dans les locaux de l'association porteuse qui assure l'accueil des utilisateurs. Les Assedic et France Télécom ont assuré la mise en œuvre concrète et le financement de l'investissement et du fonctionnement, en partenariat avec le conseil général du Morbihan.

Le guichet virtuel permet de gérer les démarches des 400 personnes inscrites aux Assedic, des 3 900 allocataires de la CPAM. La participation de la Caf et de l'ANPE sont à l'étude.

Source : Une France innovante : paroles d'élus / AMF, ADCF, AMGVF, APVF, France Télécom, 2007.

La généralisation de la dématérialisation dans les territoires ruraux isolés se heurte, d'une part, à l'exigence de couverture en haut débit et, d'autre part, à une nécessaire acculturation des usagers et des prestataires qui n'est pas encore acquise. L'enquête nationale sur les services en milieu rural (CSA, 2005) révèle que seulement 22 % des personnes interrogées ont recours à Internet pour entrer en contact avec les services publics. Dans les communes rurales isolées et les communes rurales-pôle d'emploi ce pourcentage passe à 18 %. Les populations en milieu rural sont moins familiarisées avec les nouvelles technologies et doivent souvent être accompagnées dans cette démarche.

Le déploiement des Points Visio-Publics® en Région Auvergne

Après une première expérimentation réussie en 2005, la Région Auvergne, en partenariat avec France Télécom, s'est engagée dans le déploiement de 90 points visio-publics® d'ici la fin de l'année 2008.

L'objectif de cette opération est de mettre en relation les citoyens avec les services au public (ANPE, MSA, Caf notamment) dans les territoires où ils n'assurent pas de permanence. Cette technologie permet d'organiser des rendez-vous entre opérateurs et usagers, dans les mêmes conditions qu'un entretien face à face. Pour fonctionner le dispositif nécessite une borne « utilisateur » et une borne « professionnel ».

Plusieurs services ont recours aux Points Visio-Publics® : l'ANPE, la Mutuelle sociale agricole de la Haute-Loire, la Caisse d'allocations familiales du Puy-de-Dôme, la Cram Auvergne, l'Urssaf de la Haute-Loire, EDF, la Mission locale de Moulins, etc.

La Région a, d'une part, signé des conventions avec l'État et les services publics engagés et, d'autre part, avec l'État, le Département et l'EPCI accueillant le Point Visio-Public®.

En 2007, plus de 2 700 entretiens ont été effectués via 21 bornes « utilisateur » et 18 bornes « professionnel ».

Source : OTEN, Observatoire des territoires numériques.





5

Les outils d'organisation de l'offre de services

● cadrage

Les modes d'organisation des services doivent s'adapter pour faire face aux besoins. La multiplicité des champs concernés et des acteurs mobilisés nécessite de réinventer les logiques d'implantation et les modalités de partenariats.

Cette partie propose une présentation de la problématique d'évolution de la notion de services et le cadre général posé par la loi relative au développement des territoires ruraux.

Les fiches techniques offrent un panorama des modes de gestion des services au public, en particulier de la forme émergente d'organisation, la mutualisation.

Le développement des services en milieu rural

1. Les services publics et au public en zone rurale : le contexte général
2. La loi sur le développement des territoires ruraux

La mutualisation

3. Le cadre juridique des structures mutualisées de services au public
4. La mise en œuvre opérationnelle d'une structure mutualisée
5. Les Relais de services publics
6. La réforme des agences postales
7. Les maisons de santé

Les dispositifs juridiques

8. L'établissement public
9. Le syndicat mixte
10. Le Groupement d'intérêt public (GIP)
11. L'association
12. L'association de personnes privées
13. La délégation de service public
14. La sous-traitance
15. La SCIC, un outil coopératif pour gérer des services à destination du public
16. Les subventions aux structures associatives
17. Le soutien financier aux entreprises de services au public
18. La mise à disposition de moyens matériels aux organismes gestionnaires

Les services publics et au public en zone rurale : le contexte général

Depuis plusieurs années le concept de service public tel qu'il a été forgé au cours du XX^e siècle subit une profonde mutation liée tant à l'évolution de la société qu'aux implications de l'Union européenne.

Cette évolution remet en cause l'architecture de l'administration. En effet, le service public était la notion qui servait de base juridique à l'organisation de notre système administratif. Le service public était l'armature de l'action administrative. Sa remise en cause implique nécessairement un repositionnement des structures publiques tant étatiques que locales.

Du service public au service au public

→ Définition du service public

Le service public est défini en fonction d'un critère matériel : une activité d'intérêt général qui relève, plus ou moins, d'une personne publique. Il a été longtemps considéré que toute activité de l'administration relevait du régime des services publics. La nature et la finalité de l'activité était peu prise en considération.

→ L'émergence d'une nouvelle vision du service public : les services au public

La mutation du concept de service public amène à s'interroger sur les finalités du service. Il apparaît dès lors qu'un certains nombres d'activités de service à la population présentent un intérêt pour la collectivité. La notion de service public évolue vers une conception plus large.

Dans ce cadre, le Conseil économique et social a émis le 10 janvier 2006 un avis « Aménagement du territoire, services publics et services au public » qui s'inscrit pleinement dans la recherche d'une nouvelle approche du service public.

Si le rapport propose de « conforter les services publics », il suggère d'abord d'en modifier l'approche et la définition et préfère parler de « service au public ». Cette notion, axée sur le service rendu, conduit à regrouper sous la même appellation « l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations et aux territoires à un moment donné ».

Selon les rapporteurs, cette nouvelle approche permettrait de mieux définir, sans cadre juridique préétabli, les obligations de service public applicables à chaque secteur. Cette méthode privilégiant la demande devrait cependant pouvoir être combinée à une offre de services proposée sous l'égide de la puissance publique (État ou collectivités locales) pour appuyer le développement économique et social ou corriger des inégalités, notamment à l'échelon local. Les rapporteurs insistent sur l'idée que ces évolutions doivent s'inscrire dans le cadre européen et qu'elles doivent avoir pour règle « la recherche d'efficacité au meilleur coût pour la collectivité ». Ils préconisent également d'impliquer les personnels et, chose nouvelle, les usagers dans la définition et la réalisation des évolutions nécessaires.

L'influence de l'Europe sur les services publics

Si le concept de service public tel que conçu en France n'existe pas de manière identique dans le droit européen, l'Europe a néanmoins développé un concept approchant qui se traduit par la notion de service d'intérêt général. Ces services sont divisés en deux catégories en fonction de leur nature économique. Ainsi, le droit européen reconnaît les SIEG (Service d'intérêt économique général) et les SIG (Service d'intérêt général n'ayant pas une activité marchande).

Le droit européen encadre de manière plus précise les conditions de fonctionnement du service public et plus particulièrement les services présentant une activité marchande. Il soumet ces services aux règles de la concurrence tout en préservant, dans une certaine limite, les spécificités et les dérogations des services publics.

Le redéploiement des services déconcentrés de l'État : la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le gouvernement a entrepris une réforme de l'État et des politiques publiques qui se traduit par des études approfondies, suivies de propositions adoptées en conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

La RGPP concerne tous les ministères. Plus de 250 mesures ont été validées depuis le 12 décembre 2007 et sont mises en œuvre progressivement dans les administrations concernées.

Dans le cadre de la RGPP, un groupe de travail spécialisé sur les collectivités territoriales a été confié à Alain Lambert. Celui-ci a émis un rapport donnant des pistes de réflexions sur l'évolution des politiques menées par les collectivités territoriales.

En savoir plus :

- *Site Internet* : www.rgpp.modernisation.gouv.fr
- *Aménagement du territoire : services publics et services au public* / Jean Alain Mariotti, Conseil Économique et Social, 2006.

La loi sur le développement des territoires ruraux

Promulguée le 23 février 2005, la loi sur les territoires ruraux a prévu d'une façon générale que le gouvernement devait fixer avant la fin 2005 les objectifs assignés aux gestionnaires de services publics en termes d'aménagement du territoire et d'égal accès aux usagers.

Elle reprend les mesures annoncées au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de septembre 2003 ainsi que certaines propositions faites lors des expérimentations dans les quatre premiers départements tests.

La loi comporte notamment des mesures en faveur des services publics considérés comme un enjeu crucial en milieu rural :

→ **Élargissement des possibilités de mutualisation des services (art. 107) :**

Extension du champ couvert par les Maisons de services publics qui pourront désormais accueillir en leur sein des personnes dont l'activité ne relève pas directement d'une mission de service public ;

Possibilité pour une personne publique de confier à une personne privée l'exercice d'un service public dans le but de maintenir ce service dans une commune ;

→ **Pouvoir de coordination du préfet renforcé (art. 106) :**

Le préfet sera informé préalablement de tout projet de réorganisation d'un service public ; il assurera la concertation au niveau local et pourra initier toute action de nature à garantir que l'offre d'accès aux services publics est adaptée au territoire concerné ; pendant la concertation, la mise en œuvre du projet sera suspendue, et, faute d'accord local, c'est le ministre de tutelle qui sera saisi ;

→ **Facilités pour l'installation des professionnels de santé dans les zones sous-médicalisées :**

Exonérations fiscales (taxe professionnelle, impôt sur le revenu ou les sociétés) en faveur des professionnels libéraux notamment dans les zones de revitalisation rurale ; possibilité pour les collectivités de financer l'installation de médecins, de centres de santé, de maisons médicales... dans les zones présentant une faible densité de médecins par habitant... ;

→ **Reconnaissance du rôle des associations dans l'analyse des besoins :**

Possibilité pour les communes de faire appel à elles – et de les aider – pour la fourniture de services en cas de carences dans l'offre...

En savoir plus :

- *Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux*

Le cadre juridique des structures mutualisées de services au public

Les structures d'accueil des usagers des services telles que les Maisons ou les Relais de services publics ont été créées à l'origine sans cadre réglementaire précis. C'est en zone rurale que les administrations ont expérimenté ces nouvelles formes de services publics, caractérisées par la polyvalence des services rendus.

À la suite du CIADT du 28 novembre 1991 qui a institué les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics en milieu rural, la circulaire du 10 mai 1993 a mis en place un moratoire suspendant la fermeture ou la réduction des services publics. Dans le même temps l'État a encouragé les initiatives locales de création de structures mutualisées (Ex. : les points publics en milieu rural). Ce développement des Maisons de services publics a pris des formes variées en recourant à de multiples montages juridiques dont certains pouvaient soulever des difficultés.

Des Maisons de services publics ouvertes à tous les acteurs locaux

La loi offre la possibilité pour les Maisons de services publics ou toute autre structure équivalente d'accueillir des organismes ne gérant pas de service public (des commerçants, artisans, etc.). Toutefois, en ce qui concerne les entreprises, il est nécessaire de respecter la réglementation en matière de concurrence notamment ce qui se rapporte au principe d'égalité de traitement.

La possibilité du maintien d'un service public de proximité

L'article 30 de la loi du 12 avril 2000 prévoit qu'une personne morale en charge d'un service public peut confier ses missions à la Maison de services publics (ou son équivalent) ou à un de ses membres afin de maintenir la présence du service. La loi ne concerne que les services de proximité.

Une convention d'une durée minimale de trois ans doit être conclue. Elle fixera les obligations réciproques tant sur les questions d'organisation que sur les moyens humains, matériels et financiers mis à disposition par les différentes parties.

Les Relais services publics

L'État a souhaité relancer les Maisons de services publics par la création et la labellisation des Relais de services publics. Ces Relais s'inscrivent dans le cadre de la législation sur les Maisons de services publics. Une circulaire en date du 2 août 2006 précise les conditions de leur labellisation.

Si la loi du 12 avril 2000 n'a pas été pleinement utilisée par les acteurs locaux, elle reste le fondement juridique pour construire une structure qui propose une offre territoriale de services par la mutualisation des moyens des administrations locales.

En savoir plus :

- *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*
- *Décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 pris pour l'application des articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux Maisons de services publics*
- *Circulaire du 2 août 2006 relative à la labellisation de Relais services publics, NOR INTK0600073C*

La mise en œuvre opérationnelle d'une structure mutualisée

La mise en œuvre d'une politique de mutualisation des services et leur installation nécessitent un certain nombre d'opérations de la part des collectivités territoriales. Elles devront au préalable définir si cette organisation des services est virtuelle ou si elle est structurée autour d'un point d'accueil physique.

Dans le deuxième cas, deux questions seront à traiter, relatives à l'implantation physique de la structure et au personnel en charge de son fonctionnement.

La problématique des locaux

Si le choix est fait d'une installation immobilière, en raison notamment de la présence de plusieurs administrations ayant chacune leurs spécificités d'organisation, la structure d'accueil devra prévoir un espace réservé à chaque service, ce qui nécessite des locaux adaptés et suffisamment dimensionnés. Plusieurs outils juridiques sont à la disposition des collectivités pour mettre en place une telle structure.

La mise à disposition de locaux à titre gracieux

La solution la plus couramment utilisée par les collectivités est que l'une d'entre elles prête gracieusement des locaux pour héberger le service.

Dans ce cas, il est nécessaire de prévoir une convention, qui peut prendre la forme d'un bail à titre gracieux, rédigée entre la collectivité et la structure porteuse ou à défaut entre les différents opérateurs qui en sont membres. Elle devra préciser les droits et obligations de l'ensemble des partenaires et notamment des questions financières liées à l'aménagement des locaux.

Le bail

Si la structure mutualisée entraîne des coûts d'installation ou d'usage importants, la collectivité propriétaire peut être amenée à demander le paiement d'un loyer pour l'occupation de locaux. Le contrat dépendra de la nature juridique du bien immobilier. Si celui-ci est intégré au domaine public, la collectivité ne pourra conclure qu'une autorisation d'occupation temporaire. La collectivité peut aussi choisir de désaffecter son bien et l'intégrer dans son domaine privé. Dès lors, elle pourra conclure un bail de droit privé (bail commercial ou professionnel) avec la structure porteuse de la maison d'accueil ou en l'absence d'une telle structure, avec l'ensemble des opérateurs partenaires.

La construction d'un local

Les collectivités peuvent rencontrer des difficultés à trouver des locaux adaptés pour accueillir des services mutualisés. Dès lors, il peut être nécessaire de prévoir un investissement immobilier qui induira une organisation particulière pour assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération. La collectivité peut soit prendre en charge la construction et obtenir un financement de la part des autres partenaires, soit confier cette mission à la structure porteuse.

Le personnel des structures d'accueil

Il existe deux possibilités pour assurer le fonctionnement de la structure. La première est la mise à disposition d'agents des administrations membres, la seconde est le recrutement d'agents propres à la structure.

La loi prévoit que les administrations peuvent mettre leur personnel à disposition pour effectuer les missions nécessaires au bon fonctionnement de la structure de mutualisation. La mise à disposition est possible au profit d'organismes de droit privé (association). La mise à disposition auprès d'une personne publique s'inscrit dans le cadre de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale. Elle fixe les conditions pour qu'une administration autorise ses agents à travailler pour le compte d'une autre personne publique. Dans tous les cas, la mise à disposition nécessite l'accord de l'agent concerné.

Le statut des personnes recrutées par la structure d'accueil dépendra de sa nature juridique. Dans le cas d'une association, le contrat de travail sera de droit privé et pour les organismes de droit public, les agents seront soit des fonctionnaires soit des contractuels de droit public.

En savoir plus :

- *Code général de la propriété des personnes publiques*
- *Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*
- *Décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux*

Les Relais de services publics

Le 23 juin 2006, l'État, l'AMF et les quinze principaux opérateurs de services à la population signent la « Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural ». Cette charte dit notamment : « Lorsqu'il s'agit de modifier l'offre de services, l'État, les collectivités et les opérateurs s'engagent à rechercher toutes les formules de mutualisation, de regroupement – notamment sous la forme de l'offre d'un bouquet de services et de Relais de services publics – ou de dématérialisation des relations avec les gestionnaires de service public ou au public ».

En application de cette charte sont lancés en août 2006 les Relais de services publics. Leur objectif est défini de la façon suivante¹⁶ :

- Assurer un service de proximité et un accompagnement personnalisé ;
- Faciliter les démarches administratives, notamment grâce à l'administration électronique et des connexions à Internet en libre accès dans certains relais ;
- Garantir la qualité de service.

Fonctionnement

Le fonctionnement de ces structures est fondé sur la polyvalence des agents, qui répondent aux besoins des usagers relevant de plusieurs administrations ou opérateurs : « Les usagers qui se rendent dans un Relais services publics sont accueillis par un agent dont les compétences en matière d'information et d'aide aux démarches administratives sont transversales à plusieurs administrations ou organismes. [...] Le Relais services publics est animé par un/des agents spécialement formés. Ils ont pour mission d'accueillir et d'informer les usagers, de leur expliquer les démarches administratives adaptées à leur situation, de les aider à constituer leurs dossiers. Inspirés par les demandes des usagers, les services rendus concernent principalement le champ des prestations sociales et celui de l'aide à l'emploi. » (Source : cahier des charges des RSP, Diact.)

Le fonctionnement des RSP doit intégrer des « services annexes », tels que l'accès à Internet, à une ligne téléphonique et/ou à un visio-guichet.

Le label Relais services publics peut être demandé par un service municipal, une association, ou un service de l'État.

Montage

Lorsqu'une collectivité souhaite installer un RSP sur son territoire, son maire ou son président signe une convention avec le préfet et les représentants des organismes partenaires, par exemple l'ANPE, l'Assedic, la Caf, la CPAM

¹⁶ - Source : Diact.

et une mutuelle. Un agent d'accueil avec des compétences polyvalentes et transversales à tous ces organismes accueille les usagers et les accompagne dans la réalisation des formalités liées à ces opérateurs.

RSP et TIC

Les RSP sont un lieu de mutualisation mais aussi de développement des procédures dématérialisées. L'agent polyvalent a accès aux formulaires des opérateurs sur Internet. Le RSP offre également à l'utilisateur des « services associés » : accès à Internet, possibilité d'utiliser le téléphone ou parfois un visio-guichet. Le travail de l'agent se limite à l'accueil, l'information et l'aide à la constitution du dossier : la fonction de « service instructeur » reste du ressort de l'opérateur.

Le label RSP implique le respect d'une « charte nationale de qualité des RSP ». La labellisation du RSP par le préfet dépend en partie du respect de cette charte.

Les textes mettant en place les RSP prévoient des aides à l'investissement et au fonctionnement de la part de l'État.

En savoir plus :

- Sites Internet : www.diact.gouv.fr/fr/1/amenagement_du_territoire_44/services_aux_publics_219/relais_services_publics_22
DGME ; www.thematiques.modernisation.gouv.fr/chantiers/98_25.html

La réforme des agences postales

La réforme de La Poste illustre les possibilités d'adaptation d'un service public en expérimentant de nouvelles formes d'organisation permettant de maintenir les principes du service public.

L'adaptation du service postal aux contraintes économiques a obligé La Poste à revoir son fonctionnement pour garantir ses obligations de service public. La libéralisation du service postal introduite par les directives européennes a amené le législateur à redéfinir les missions du service public postal. Celui-ci est confié à La Poste moyennant un soutien issu du « fonds postal national de péréquation territoriale ».

Le service public universel prévoit que La Poste doit assurer une présence de ses activités sur l'ensemble du territoire national. La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales interdit, sauf circonstances exceptionnelles, que « plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ».

Depuis 2005, le service universel postal doit donc contribuer à l'aménagement du territoire

Pour cela, La Poste s'est engagée à conserver plus de 17 000 points de contact. Afin de parvenir à conserver le maillage du réseau postal et à pallier la faible activité des plus petits bureaux de poste, La Poste a proposé un nouveau schéma d'implantation de ses bureaux et de nouvelles modalités d'accomplissement de son service. La Poste souhaite ainsi mutualiser ses implantations avec d'autres services publics ou des entreprises privées dans le cadre des « points postes ».

Pour mettre en œuvre cette réforme, La Poste a conclu un accord le 28 avril 2005 avec l'AMF relatif à l'organisation des agences postales communales ou intercommunales. L'objectif de cet accord est de préserver les services postaux en dédommageant mieux les communes qui s'engagent dans la création d'agences postales communales. Ce protocole affirme néanmoins que seule une activité faible doit aboutir « à la recherche de nouveaux modes de gestion partenariale ».

Modalités d'organisation

Les communes ou les communautés de communes peuvent prendre en charge le service postal dans le cadre d'une agence communale. Dans ce cadre, la collectivité locale prendra en charge l'ensemble des frais liés à l'agence postale, que ce soit le salaire de l'employé, les locaux, les assurances ou l'électricité. En contrepartie La Poste financera la commune pour une indemnité compensatrice d'un montant forfaitaire de

800 euros par mois pour une durée d'ouverture mensuelle de 60 heures. Les agences en ZRR, ZUS ou intercommunales peuvent bénéficier d'un complément de 100 euros par mois. L'indemnité compensatrice versée par La Poste n'est plus calculée en fonction de l'activité de l'agence mais en fonction de l'amplitude horaire. Ainsi, La Poste financera l'équivalent du mi-temps que l'employé municipal ou intercommunal consacrerait au service public postal.

Cela permet à La Poste de garder une forte présence en milieu rural tout en amortissant son coût de fonctionnement, puisque la commune ou l'EPCI prendront en charge le reste des coûts.

Une autre solution peut être retenue par les collectivités locales. C'est celle des « Relais poste ». Ceux-ci sont créés par des conventions de mandat en vertu desquelles les commerçants intéressés s'engagent à fournir certaines prestations postales moyennant une rémunération.

L'expérience tend à montrer que les « Relais poste » auraient le quadruple avantage de soulager les finances locales en évitant de recourir à la création d'une agence communale, d'élargir l'amplitude horaire, d'accroître le chiffre d'affaires des commerçants ruraux et de limiter les coûts pour La Poste. De plus, les enquêtes menées auprès des usagers et commerçants feraient état d'un taux de satisfaction de plus de 90 %.

En savoir plus :

- *Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales*
- *Site Internet : www.laposte.fr*

Les maisons de santé

La présence de médecins généralistes apparaît pour les élus locaux comme l'un d'un service à la population les plus importants. Du fait des difficultés rencontrées pour accueillir de nouveaux praticiens, ou même maintenir une offre minimale, les collectivités développent de nombreuses actions afin d'assurer une présence médicale sur leur territoire. L'existence de zones blanches dans les territoires ruraux a conduit un certain nombre de collectivités territoriales à promouvoir un nouvel outil, les maisons de santé, qui apparaissent comme une solution adéquate concourant au maintien, voire au développement de l'offre de soins dans les secteurs déficitaires.

« L'innovation de ce type de structures tient à leurs modalités de fonctionnement, à l'existence d'un projet médical commun, ainsi qu'à l'association d'autres acteurs extérieurs au champ sanitaire », estime le sénateur Jean-Marc Juilhard, auteur d'un rapport sur l'organisation de l'offre de soins publié en octobre 2007. Les maisons de santé répondent en partie aux problèmes de l'organisation territoriale de l'offre de soins.

C'est pourquoi dans le cadre des États généraux de la santé, le ministère de la santé a souhaité promouvoir la création de maisons de santé et a lancé un programme visant à l'ouverture ou au développement de cent maisons de santé supplémentaires dès 2008. De leur côté les collectivités locales interviennent fortement pour favoriser l'ouverture de telles structures qui connaissent aujourd'hui un important développement.

Les champs d'intervention des collectivités

La création des maisons de santé résulte généralement d'initiatives des professionnels de santé. Les collectivités peuvent aider à l'émergence de telles structures en accompagnant les porteurs de projet. Elles peuvent financer une partie des équipements nécessaires à l'implantation d'une maison de santé.

Néanmoins, des collectivités locales peuvent être à l'initiative de la création d'une maison de santé. Elles peuvent assurer le portage du projet et favoriser les conditions de sa mise en œuvre effective en nouant des liens avec les acteurs du monde de la santé. Il est nécessaire de rappeler que la pratique de la médecine est libérale ce qui induit la liberté d'installation des praticiens. La collectivité doit attirer les professionnels autour du projet et les faire adhérer à cette démarche.

Les compétences

Les collectivités locales ne disposent pas de compétence spécifique pour créer une maison de santé, mais elles peuvent toutefois agir sur le fondement de leur clause générale de compétence. Les groupements intercommunaux doivent vérifier que leurs statuts prévoient un champ de compétences leur permettant de fonder leur action.

Pour créer une maison de santé, un des leviers d'action à la disposition des collectivités territoriales est qu'elles

assurent complètement ou partiellement le financement du programme immobilier de la maison de santé. Dans ce domaine, les collectivités locales ont des capacités d'action assez étendues puisqu'elles peuvent recourir aux dispositions classiques de l'aide à l'immobilier d'entreprise (VEFA, contrat de partenariat, bail commercial, etc.). Toutefois, quelques précautions juridiques doivent être prises car l'intervention d'une collectivité dans le domaine de la santé doit se faire en respectant les principes du droit public. Une collectivité ne peut pas soutenir financièrement le fonctionnement d'une maison de santé (assurer le comblement d'un déficit, etc.) mais elle peut prendre en charge une partie des investissements. De plus, la collectivité ne peut pas favoriser un acteur particulier sans porter atteinte au principe de libre concurrence et d'égalité de traitement.

Les modes de fonctionnement

Le fonctionnement des maisons de santé présente des organisations très différentes issues du compromis entre les professionnels et la collectivité. Ainsi, par exemple, la gestion peut être confiée à une association dont les membres sont les professionnels de santé.

Dans tous les cas la réussite d'un tel projet nécessite une démarche concertée avec l'ensemble des professionnels de santé du territoire.

En savoir plus :

- *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur « offre de soins : comment réduire la fracture territoriale ? »* / Jean-Marc Juilhard, Sénat.- Paris : Sénat, 2007,- (Les rapports du Sénat, n°14)
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000696/index.shtml
- Site Internet : www.urcam.fr/Demographie-medicale.4793.0.html

L'établissement public

Personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière pour remplir une mission d'intérêt général, l'établissement public est sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, Région, Département ou commune). Ses principales caractéristiques ou éléments de définition mettent en lumière l'intérêt du recours à ce type de structure pour mettre en place une gestion mutualisée de certains services publics.

Une création sous conditions

Seule une loi peut créer un nouveau type d'établissement public. Les établissements publics eux-mêmes sont généralement créés par décret pour les établissements nationaux, par délibération de la collectivité dont ils relèvent pour les établissements locaux, et par d'autres procédés dans les cas prévus par la loi. Leurs statuts définissent leurs attributions ainsi que leurs modalités de fonctionnement.

Une structure spécialisée

Les établissements publics ont des compétences d'attribution qui sont établies dès leur création. Ils interviennent dans des domaines variés (santé, enseignement, économie...). La prise en charge mutualisée de services publics peut constituer l'objet d'un établissement public, mais il faut préciser que ses interventions ne pourront s'en éloigner sous peine d'illégalité.

Une structure dotée d'une certaine autonomie

Son autonomie fonctionnelle est matérialisée par l'organisation dualiste de son administration : une assemblée générale (conseil d'administration) et une personne chargée de l'administration au quotidien (président du conseil d'administration, directeur ou directeur général). L'assemblée adopte les principaux actes de l'établissement (budget, autorisation de passer les principaux contrats, décisions de gestion du patrimoine) et le président, ou le directeur, exécute les décisions du conseil et dispose de certains pouvoirs attachés à sa qualité de chef de service.

En matière financière, l'établissement public dispose d'un budget propre, alimenté selon les cas, par des subventions de l'État, de collectivités territoriales, par des redevances d'usagers ou encore par des emprunts.

Les personnes publiques responsables de services publics peuvent donc, si elles le décident, se réunir en assemblée et gérer en commun la vie d'une structure de mutualisation de services.

La gestion souple de l'établissement public

Les règles de la comptabilité publique appliquée à l'établissement public sont moins rigides que celles appliquées aux autres personnes publiques. Il dispose par ailleurs d'un personnel qui peut être employé avec facilité (emploi d'agents détachés, de contractuels, rémunérations adaptables). Enfin, le recours à l'établissement public comporte un caractère symbolique puisqu'il permet, tout en conservant un statut de personne publique, de donner une certaine autonomie à l'action publique grâce à l'intervention d'une structure distincte.

Un établissement sous contrôle public

Il existe des établissements publics nationaux (rattachés à l'État) et des établissements publics locaux (rattachés à une commune, un groupement de communes, un Département, une Région). Chaque établissement est en général contrôlé par la personne publique à laquelle il est rattaché selon des modalités fixées par la loi et par son statut. Cela peut prendre la forme d'un contrôle de légalité, d'une tutelle administrative ou des deux à la fois mais exercés par des autorités distinctes.

L'identité de l'administration auquel il est rattaché ne détermine pas la zone géographique d'action de l'établissement public.

En savoir plus :

- *article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 (compétence législative en matière de création des catégories d'établissements publics)*
- *Dispositions législatives et réglementaires propres à chaque catégorie d'établissement public (exemple : loi n° 2007-254 du 27 février 2007 portant création d'un établissement public de gestion des équipements publics du quartier d'affaires dit « de la défense »)*
- *Sites Internet : www.vie-publique.fr, www.legifrance.fr (guide de légistique, accès à la documentation sur les établissements publics par l'index)*

Le syndicat mixte

Le syndicat mixte est un établissement public qui permet d'assurer la coopération entre plusieurs collectivités territoriales. C'est un outil simple pour permettre à plusieurs partenaires de créer une structure chargée de gérer un service public ou une activité d'intérêt général.

Si le syndicat mixte est proche des établissements publics de coopération intercommunale, il n'est pas régi par les mêmes dispositions et ne peut être assimilé à ces structures.

La loi a prévu deux catégories de syndicat mixte avec deux régimes juridiques différents. La distinction entre les deux catégories s'opère en fonction des membres composant le syndicat mixte. Si le syndicat associe uniquement des communes et des EPCI, il prendra la forme de syndicat mixte fermé. En revanche, si le syndicat associe d'autres collectivités territoriales (Département ou Région) et d'autres personnes morales de droit public (institutions d'utilité communale, institutions interdépartementales, chambres consulaires) il sera qualifié de syndicat mixte ouvert.

Dans tous les cas, le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un EPCI.

Syndicats mixtes fermés

La loi prévoit que le régime des syndicats mixtes fermés reprend les règles communes aux EPCI. Il n'est pas possible de déroger à ces règles.

Syndicats mixtes ouverts

Le syndicat mixte ouvert ne reprend pas les dispositions des syndicats mixtes fermés. Ces sont les statuts du syndicat qui détermineront les règles de fonctionnement à appliquer. Ainsi, le syndicat mixte ouvert offre une plus grande liberté quant à son organisation. C'est aux membres du syndicat qu'il appartient d'en fixer librement les statuts.

Règles communes aux syndicats mixtes

La création du syndicat se fait par arrêté préfectoral au vu de l'approbation par délibérations concordantes de l'ensemble des membres. Ainsi, la création d'un syndicat mixte suppose l'accord unanime des membres. Si un des membres souhaite se retirer du syndicat, il doit demander l'agrément du préfet.

La représentation au sein du comité syndical (organe de décision) est laissée à la libre appréciation des membres qui peuvent prévoir une répartition en fonction de critères propres.

Comme tout établissement public, le syndicat mixte se voit confier des compétences par ses membres. Le transfert de compétences et de biens implique le dessaisissement des membres car le syndicat mixte se substitue à eux de plein droit. Ceux-ci ne pourront donc plus agir dans les domaines de compétences transférés. Le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures au transfert jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

La gestion des syndicats mixtes se fait en conformité avec les règles de droit public. Ainsi, le personnel relève des règles de la fonction publique territoriale prévues par la loi du 26 janvier 1984. Le syndicat peut néanmoins recourir à des agents contractuels.

Les syndicats mixtes doivent appliquer le Code des marchés publics ainsi que les dispositions de la comptabilité publique.

En savoir plus :

- *article L. 5711-1 et suivant du Code général des collectivités territoriales (CGCT)*
- *article L. 5721-1 et suivant du CGCT*

Le Groupement d'intérêt public (GIP)

La création d'une structure mutualisée, telle qu'une Maison ou un Relais de services publics, peut voir le jour en recourant au Groupement d'intérêt public. Cet outil juridique présente de nombreux avantages pour les partenaires locaux qui souhaitent s'engager dans une telle démarche.

En premier lieu, le choix du GIP présente l'intérêt de conférer une existence juridique autonome à la structure qui devient ainsi une personne morale de droit public à part entière. De plus, le GIP offre une certaine souplesse quant à ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Enfin, le GIP présente la possibilité d'associer des acteurs privés. Les GIP sont institués par le législateur pour répondre à un objet précis (ex. GIP maison de l'emploi). Pour créer un GIP, les collectivités territoriales doivent choisir la catégorie du GIP qui correspond le mieux aux objectifs poursuivis. Dans le cas des Maisons ou Relais de services publics elles ont le choix entre plusieurs catégories. Pour les services publics virtuels (un site Internet portail ou toute autre forme de service dématérialisé), la collectivité peut recourir au « GIP pour le développement de l'administration électronique ». Sinon le « GIP Maison de services publics » est tout indiqué pour servir de structure porteuse. Enfin, un GIP spécifique a été créé pour la gestion des Maisons de l'emploi.

Caractéristiques générales des groupements d'intérêt public

Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public qui est régie par des règles spécifiques caractérisées par l'absence de cadre réglementaire prédéfini. Ainsi, la plupart des dispositions concernant les GIP ont été forgées par la pratique et définies dans leurs conventions constitutives.

Le GIP est une personne morale de droit public ce qui induit par exemple la non-application des règles de la fonction publique pour les personnels du GIP. Le personnel du GIP peut être mis à disposition ou détaché des administrations membres du groupement. Le GIP a la possibilité de recruter des agents pour ses besoins propres. Le statut applicable au personnel du GIP est particulier puisqu'il ne relèvera pas du statut de la fonction publique. C'est le contrat de droit public entre le GIP et le salarié qui déterminera les règles à appliquer.

Le GIP administration électronique

Certaines collectivités souhaitent développer en partenariat avec d'autres structures un service administratif dématérialisé. Pour cela, elles peuvent recourir au groupement d'intérêt public pour le développement de l'administration électronique. Ce GIP permet d'associer au projet des personnes privées spécialisées dans le domaine des nouvelles technologies.

Suite à la création de ce GIP par le décret du 20 décembre 2007, les collectivités territoriales de Bourgogne (Région et Départements) et l'État ont créé le premier GIP d'administration électronique qui proposera à terme des services pour les citoyens.

Comme pour tous les GIP, le groupement est créé suite à la conclusion d'une convention qui détermine notamment son objet, sa dénomination, son siège social, sa durée, l'identité de ses membres ainsi que leurs droits et obligations. Cette convention constitutive doit être approuvée par arrêté préfectoral.

Le GIP Maison de services publics

Institué par la loi du 12 avril 2000, le GIP Maison de services publics doit servir de structure support pour toutes les institutions de mutualisation permettant d'améliorer l'accueil et les démarches des usagers. La formule du GIP permet également par une même convention de mettre en place sous l'autorité d'une même direction plusieurs Maisons de services publics qui peuvent alors fonctionner en réseau.

La loi et le décret ne fixent aucune autre contrainte quant à l'objet et aux finalités poursuivies par le GIP. Ce sont les membres qui organisent librement la structure. Toutefois, la loi soumet les GIP Maisons de services publics à la comptabilité publique et aux dispositions du code des marchés publics.

Le GIP Maison de l'emploi

Prévu par la loi du 17 juillet 1992, il a pour objet de réunir, au sein d'une même structure et pendant une durée déterminée, différents acteurs afin de mener certaines activités dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles. Il permet de créer et de gérer en commun certains équipements ou services nécessaires à ces activités. Se caractérisant par la diversité de ses membres fondateurs (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ANPE, Assedic, Afp, missions locales d'insertion, entreprises, associations, partenaires sociaux), ce partenariat doit cependant être formalisé par une convention transmise au préfet pour validation. Elle précise notamment les engagements réciproques de chacun des membres fondateurs (financement, équipement en moyens humains et matériels de la structure), le mode de gouvernance du GIP, les rôles de chacun ainsi que ses obligations, les choix en matière de statut du personnel, fiscal et patrimonial des biens acquis ou mis à disposition.

En savoir plus :

- *Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982, notamment son article 21*
- *Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992, notamment son article 26*
- *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*
- *Décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 pris pour l'application des articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux Maisons de services publics*
- *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit*
- *Décret n° 93-81 du 19 janvier 1993 relatif aux GIP constitués dans le domaine de la formation professionnelle*
- *Décret n° 2007-1804 du 20 décembre 2007 relatif aux groupements d'intérêt public pour le développement de l'administration électronique*
- *Site Internet : www.e-bourgogne.fr*

L'association

L'association, partenaire ou structure des services publics

L'association peut servir, pour une collectivité locale, de structure de développement d'activités d'intérêt général ou permettre la collaboration avec d'autres administrations.

L'association est l'une des rares personnes juridiques de droit privé auxquelles les collectivités peuvent recourir. Elle échappe donc, en principe, aux différentes règles de droit public (comptabilité, marchés publics, etc.). Toutefois, l'usage de l'association par une collectivité doit être mesuré car il existe quelques risques juridiques.

À défaut de constituer la structure juridique en tant que structure porteuse d'un projet, une association peut simplement participer à une mission de service public en signant une convention avec les acteurs locaux impliqués.

L'association, partenaire de terrain pour la création d'une Maison de services publics

L'initiative de la création d'une structure de mutualisation des services vient en général des communes ou EPCI qui en assurent le portage. Rien n'empêche cependant une association d'en prendre l'initiative, ou d'en être partie prenante, lorsqu'un tel besoin se fait sentir.

Ce besoin identifié, les possibilités partenariales entre acteurs publics et privés locaux sont formalisées par un projet de convention transmis au préfet. Il précise, notamment, le nom et les missions attribuées à la structure, son lieu d'implantation, les services associés, les prestations (éventuellement itinérantes) proposées aux usagers, les apports financiers immobiliers, mobiliers et techniques de chacun des signataires, sa durée, les modalités de son renouvellement et les conditions et conséquences d'une éventuelle dénonciation de la convention.

L'avantage que présente cette participation associative au processus de création d'une structure mutualisée de services est de pouvoir, en son sein, faire participer les usagers au projet, les consulter lors de l'élaboration de la convention et de prévoir les modalités de leur association régulière au fonctionnement de la structure.

L'association, structure souple d'une Maison de services publics

Les concertations sur l'organisation territoriale des services menées ces dernières années ont fait ressortir la nécessité d'une adaptation au contexte local afin d'améliorer la qualité des prestations offertes aux usagers. La formule de l'association peut être efficace à condition que son statut soit conforme aux objectifs fixés par les textes relatifs à la mutualisation.

La constitution d'une association n'étant soumise à aucun formalisme particulier, un simple contrat formé par l'échange des consentements entre personnes ayant la volonté de s'associer et de mettre en commun leurs connaissances ou leurs activités pourra l'instituer. Certaines formalités devront néanmoins être respectées, telles

qu'une déclaration de création en préfecture, une publicité de son acte constitutif et son insertion au Journal Officiel.

Dotée d'une certaine souplesse d'action et de fonctionnement due à son régime juridique de droit privé, l'association pourra bénéficier de certaines aides financières, voire matérielles.

L'association comme structure d'exécution d'un service public, un risque de requalification en association administrative ou fictive

Lorsqu'une association prend en charge une mission d'intérêt public local et qu'elle ne peut pas être distinguée de la personne publique, le risque d'une requalification en association administrative se présente. En effet, si l'association n'a aucune autonomie réelle par rapport à la collectivité qui la subventionne en raison de sa composition, son financement, son objet public, elle perdra le bénéfice de son régime de droit privé. L'association devra dès lors appliquer les règles plus strictes du droit public (deniers publics, comptabilité publique, actes administratifs, contrat de droit public, marchés et délégation de services publics).

Pour éviter ce risque de requalification et dans la mesure où l'association est destinée à entretenir un lien étroit avec les collectivités, il est important d'intégrer dès le départ (lors de la rédaction des statuts) une certaine distance avec les personnes publiques susceptibles de la soutenir. Cette distance entre l'association et les personnes publiques s'organisera notamment par une description et une délimitation précise de son objet associatif.

En savoir plus :

- *Articles 27, 27-1, 29, 30 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*
- *Article 30-1 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux*
- *Décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 pris pour l'application des articles 27 et 29 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif aux Maisons de services publics*
- *Décret n° 2006-362 du 21 mars 2006 modifiant le décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 relatif aux Maisons de services publics*
- *Site Internet : www.associations.gouv.fr*

L'association de personnes privées

La participation de personnes privées à une structure de mutualisation de services

Les structures mutualisées peuvent faire participer des personnes privées à leurs activités. Un espace spécifiquement dédié aux associations ou entreprises privées peut être prévu sous réserve du respect des règles de concurrence. Il faut distinguer deux cas de figure : les organismes privés participant à un service public ou à un service au public et les entreprises privées poursuivant uniquement un intérêt lucratif (les commerçants, artisans, etc.).

Dans le premier cas, l'exercice d'une mission d'intérêt général justifie leur participation sans que des règles strictes s'appliquent quant aux choix des structures membres. Ainsi, les structures d'aide aux personnes (ADMR et autres organismes associatifs) peuvent, par exemple, recevoir un soutien dans le cadre de leur participation à une Maison de services publics.

Les collectivités locales qui souhaitent associer des entreprises privées à une démarche de mutualisation doivent veiller à respecter les principes de concurrence. Ainsi, la collectivité ne doit pas favoriser une entreprise plus qu'une autre. Cela pourrait constituer un délit de favoritisme ce qui est pénalement répréhensible.

Les entreprises privées peuvent servir, sous certaines réserves, de structure support pour une plateforme mutualisée d'accueil de service aux usagers. En effet, le local d'une structure privée peut servir à héberger un point d'accès pour un service public. L'administration doit conclure un bail en tant que locataire ou sous-locataire avec l'entreprise. Dans les cas où la collectivité souhaiterait que l'entreprise ne fasse qu'exécuter un service (pas d'occupation de locaux), elle doit conclure néanmoins une convention. La collectivité doit veiller à ce que les conditions d'exécution du service public ne soient pas entravées par le partenaire privé (respect des obligations de service public, confidentialité, égalité d'accès, etc.).

Dans tous les cas, il n'est pas possible pour la collectivité locale de prévoir pour l'entreprise des aides financières publiques qui ne seraient pas préalablement prévues par les lois, au-delà du simple défraiement des frais engagés.

L'exécution du service public par un tiers : le cas des services de proximité en zone rurale

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations autorise l'exécution d'une partie des missions d'un service public de proximité par une personne n'exerçant pas de mission de service public, c'est-à-dire une personne privée (un commerçant). Quelques règles sont néanmoins posées par le législateur. Ce transfert à un tiers d'un service public ne peut s'effectuer que dans le but de maintenir une présence effective sur le territoire. De plus, ne sont concernés que les services publics dits « de proximité » (les points d'accueil de l'administration).

L'administration doit conclure une convention avec le partenaire qui doit respecter les règles applicables au service public, notamment en matière de concurrence, de déontologie et de confidentialité.

Les « relais poste » relèvent de cette logique de mutualisation d'un service public avec une activité privée.

En savoir plus :

- *Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*

La délégation de service public

Une gestion déléguée des services publics

La délégation de service public permet à une personne morale de droit public de confier la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service. Quatre formes de délégations de service public peuvent permettre aux collectivités territoriales de déléguer, à une personne privée, la gestion d'une Maison de services publics ou d'une partie d'un service public. Les différents modes de délégation de service public se distinguent des marchés publics par leur mode de rémunération périodique, lié à l'activité du cocontractant de la collectivité ainsi que par leur régime juridique particulier.

Un régime juridique avantageux pour le responsable du ou des services publics

La procédure d'une telle organisation de services publics est assez simple si on la compare à celle des marchés publics. Elle se caractérise tout d'abord par des mesures de publicité et d'information. Cette première étape permet d'informer les candidats susceptibles d'être intéressés par la gestion d'une activité de service public comme, par exemple, celle d'une Maison de services publics. Une fois cette publicité effectuée, une première sélection des candidats est établie afin de retenir ceux qui sont les mieux à même de remplir la mission. Une discussion entre les candidats retenus et le représentant légal de la collectivité (« délégant » : maire ou président d'EPCI) s'instaure dès lors. Cet entretien permet au délégant de choisir le délégataire selon sa propre volonté (intuitu personae). L'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI devra approuver le choix du délégataire et l'autoriser à signer le contrat de délégation.

Concernant l'exécution du contrat de délégation de service public, les prérogatives accordées à l'autorité administrative sont très larges. L'administration possède un droit de modification unilatérale des clauses du contrat ainsi qu'un droit de sanction. Elle suit la gestion du ou des service(s) délégué(s) par l'intermédiaire d'un rapport que le délégataire est tenu de lui adresser annuellement, comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public.

Les différents contrats de délégation de service public

Quatre types de contrats sont susceptibles d'organiser les droits et obligations de l'administration et du délégataire. Si leur régime est globalement similaire, le choix du type de contrat va varier selon la nature de l'activité à déléguer et selon le souhait, pour la collectivité, de conserver certaines responsabilités.

La gestion d'une structure de mutualisation peut, par exemple, être déléguée à une personne qualifiée par l'intermédiaire d'un contrat de :

→ **concession** (*c'est le plus fréquent*) :

contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public ;

→ **affermage** :

mode de gestion par lequel une personne publique confie par contrat, à un fermier, la gestion d'un service public, à ses risques et profits, grâce à des ouvrages qu'elle lui remet moyennant le versement d'une contrepartie, prélevée sur les ressources provenant de l'exploitation du service. Ce mode de gestion se rapproche de la concession mais diffère de cette dernière sur deux points :

- la construction des ouvrages nécessaires revient à la personne publique responsable et non au fermier ;
- le fermier ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers puisqu'il doit en reverser une partie au délégant.

→ **gérance** :

mode de gestion par lequel la collectivité publique confie à un gérant le soin de gérer un service public pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire sans intéressement au résultat. La rémunération du gérant peut éventuellement être complétée par des primes liées à la gestion du service ;

→ **régie intéressée** :

mode de gestion par lequel la collectivité va confier à une personne (le régisseur) la gestion d'un service public qui assure le contact avec les usagers, exécute les travaux, mais qui agit pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire, versée par la personne publique au régisseur et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé.

En savoir plus :

- *Loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993*
- *Loi Murcef du 11 décembre 2001*
- *Site Internet : www.colloc.bercy.gouv.fr*

La sous-traitance

Une administration locale peut souhaiter sous-traiter une partie de ses missions de service public à un prestataire extérieur. La législation n'interdit en aucun cas le recours à une telle pratique mais elle encadre fortement la relation contractuelle entre les deux parties. Le fait de recourir à un tiers pour réaliser des missions au profit de la personne publique entraîne l'application du Code des marchés publics.

Si la sous-traitance prévoit qu'une partie de la rémunération dépend de l'activité du prestataire alors il est possible de recourir à la délégation de service public (Cf. fiche n°12).

Les cas de non-application du code des marchés publics

C'est le caractère onéreux du contrat qui détermine si celui-ci relève du Code des marchés publics. Ainsi, si le marché donne lieu au versement d'une somme d'argent ou si la collectivité abandonne une recette, le contrat sera clairement soumis aux dispositions du Code. Dans tous les cas, les prestations que la personne publique obtient à titre gratuit ne peuvent jamais être qualifiées de marchés publics.

Les prestations intégrées dites « in house » (art. 3 du code des marchés publics)

Les contrats « in house » concernent les contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre. La jurisprudence pose deux conditions pour reconnaître l'existence d'une prestation intégrée :

- le contrôle effectué par la personne publique sur le cocontractant est de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres ; une simple relation de tutelle ne suffit pas ;
- le cocontractant travaille essentiellement pour la personne publique demanderesse ; la part des activités réalisées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale.

Le partenaire qui se trouve dans cette situation doit alors appliquer l'ensemble des règles du Code des marchés publics pour ses propres commandes.

Seule la convention qui lie la collectivité à cette structure ne relève pas du Code des marchés publics.

Le contrat de partenariat

Dispositif issu de l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de partenariat est un outil juridique permettant de confier à prestataire une partie des missions de service public (soit l'activité, soit un élément de l'activité). Ainsi, l'entreprise se voit attribuer la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer

des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration. Le contrat de partenariat est un contrat de longue durée

Les avantages du contrat de partenariat sont multiples notamment en permettant d'accélérer la mise en œuvre des projets grâce au préfinancement et au transfert d'une partie de la responsabilité à une société privée. Toutefois, le contrat de partenariat nécessite pour la collectivité de mobiliser une ingénierie spécifique. Elle peut se faire accompagner par la mission d'appui à la réalisation des PPP créée par le MINEFI.

Point de vigilance

Dans tous les autres cas, l'activité de sous-traitance devra être réalisée après une commande effectuée selon les règles du Code des marchés publics.

En savoir plus :

- *Code des marchés publics 2006*
- *Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics*
- *Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat*
- *Site Internet : www.ppp.bercy.gouv.fr.*

La SCIC, un outil coopératif pour gérer un service à destination du public

Issues de projets portés par des entrepreneurs locaux, les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) sont des personnes morales de droit privé à forme SA ou SARL qui se caractérisent par la finalité sociale de leurs activités économiques. Elles reprennent les règles de la coopérative définie comme « l'association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement¹⁷ ». Chaque salarié d'une SCIC s'approprie donc une part du capital productif et la répartition du pouvoir en son sein se fait de manière égalitaire sur la base du principe «une personne égale une voix ».

Une utilité sociale

Les SCIC ont pour objet d'assurer « la production ou la fourniture de biens ou services d'intérêts collectifs qui présentent un caractère d'utilité sociale ». Cette notion d'utilité sociale peut ici être poursuivie de deux manières :

- soit par la réalisation d'objectifs d'intérêt général, comme par exemple la création d'emplois pérennes, la réponse à des besoins non satisfaits, le suivi d'une logique d'insertion ;
- soit par des modalités d'exercice de l'activité spécifiques, par exemple faciliter l'émergence de projets et le développement d'activités nouvelles, faciliter l'exercice de plusieurs activités dans un cadre légal simplifié.

S'inscrivant dans une logique de développement local, durable, et favorisant le maillage des acteurs d'un même bassin d'emploi, les SCIC sont susceptibles d'intervenir dans tous les secteurs d'activité dès lors qu'apparaît un intérêt collectif dans ce domaine (Exemple : la SCIC « Atelier multiservices de l'Amance » intervenant de services de proximité, d'accueil et d'hébergement en Haute-Marne). L'utilité sociale de son activité conditionne l'agrément préfectoral qui lui permet d'être immatriculée au registre du commerce et des sociétés et légitime la diversité des personnes susceptibles d'être associées à son capital.

Une diversité d'acteurs pour un intérêt commun

La SCIC permet d'associer et de faire travailler ensemble les salariés de la coopérative, toute personne physique désirant participer bénévolement à son activité, les usagers habituels, les personnes qui bénéficient à titre gratuit ou onéreux des activités de la coopérative, toute personne physique ou morale de droit privé qui entend contribuer directement, par son travail ou par un apport en nature, en espèce, en industrie ou par tout autre moyen, au développement de la société coopérative et, sous certaines conditions, toute personne morale de droit public, dont les collectivités territoriales.

17 - Définition empruntée à l'Alliance coopérative internationale.

L'ensemble de ces personnes peuvent être associées au capital de la coopérative et groupées en collèges (collège de personnes publiques, de salariés...) au sein de son assemblée générale. En tant qu'associé, chacun participe aux prises de décisions collectives via cette assemblée où il s'exprime, en principe, à égalité des voix avec les autres associés. Cette assemblée d'associés élit en son sein les administrateurs, les dirigeants de la coopérative et peut éventuellement utiliser le système des collèges pour pondérer les voix entre groupes d'associés.

Une participation publique sous conditions

Les collectivités et leurs établissements ne peuvent participer au capital d'une SCIC que dans la mesure où l'activité et l'intérêt de cette société entrent dans leur champ de compétences. La part d'une telle participation ne peut pas dépasser 20 % du capital de la SCIC. Les conditions de cette participation sont facilitées puisque l'entrée dans le capital d'une SCIC nécessite simplement une décision spécifique de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement compétent dans le domaine d'intervention de la société coopérative.

Cette présence des collectivités territoriales en tant qu'associés et non comme de simples apporteurs de capitaux permet d'assurer le partenariat entre la SCIC et le milieu local et d'envisager l'actionnariat et l'apport de subventions par les mêmes collectivités. Celles-ci ou leurs établissements, sous réserve de leur spécialisation fonctionnelle, ont la possibilité de participer aux charges de fonctionnement de la SCIC, de lui accorder des subventions en faveur de ses investissements ou d'actions de formation réalisées par cette dernière. Cette participation publique permet également d'organiser les conditions d'un partenariat économique dans la mesure où la SCIC pourra se porter candidate aux offres de marché public, voire prendre en charge une délégation de service public. Sans constituer un outil d'exécution des politiques publiques locales, la SCIC forme une structure intéressante par la possibilité qu'elle offre aux acteurs privés et publics locaux de s'associer afin de porter un projet de développement d'intérêt commun.

En savoir plus :

- *Titre II ter de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947,*
- *Sites Internet : www.avise.org ; www.scic.coop*

Les subventions aux structures associatives

Un nombre important de services au public sont gérés par des structures de type associatif. Leur nature non commerciale leur permet de pouvoir bénéficier d'un soutien matériel et financier dans la poursuite de leur activité à destination de la population. Certaines règles spécifiques gouvernent cependant l'octroi des différentes aides aux associations.

La nécessité d'identifier l'activité ou le projet à subventionner

Les collectivités peuvent aider les activités associatives à destination du public en octroyant des subventions, en se constituant caution bancaire ou encore en garantissant les emprunts contractés par l'association. L'octroi de ces aides ne doit jamais être automatique et son initiative doit toujours provenir de l'association. Chaque collectivité doit fixer des critères précis en fonction de ses compétences, de ses programmes et de ses objectifs afin de faciliter et d'affiner la sélection des activités associatives à subventionner.

Les subventions (subvention de fonctionnement général de l'association, subvention de financement d'une activité ou d'un projet particulier, subvention de financement des investissements de l'association) peuvent être allouées par toutes les collectivités publiques selon leurs domaines de compétences et doivent faire l'objet d'une convention avec l'association lorsque leur montant dépasse plus de 23 000 euros.

Les cautions bancaires et les garanties d'emprunt ne sont accordées par les collectivités qu'aux opérations qui présentent un intérêt public local incontestable. L'engagement de la collectivité doit être strictement connu, lié à un emprunt (à l'exclusion des découverts, loyers, dettes fiscales ou sociales...) et limité à 50 % de son montant.

Une mise à disposition de moyens à sécuriser

Sous réserve d'une égalité de traitement des associations de même nature sur son territoire, une collectivité a la possibilité de mettre à disposition d'une association, du matériel, des moyens techniques, des équipements, des locaux ou du personnel. La jurisprudence admet également que cette dernière puisse attribuer une aide sous forme de prestation de service telle que des travaux de réfection de locaux associatifs ou encore des travaux d'entretien exécutés par le personnel communal. Il est conseillé, comme en matière de subventions, de prévoir une convention avec l'association précisant les droits et obligations des parties en présence (Voir la fiche n° 10 consacrée à la mise à disposition de moyens au profit de personnes morales de droit privé).

Le risque de requalification juridique de l'association et des subventions

S'il s'avère que l'association constitue un simple instrument d'exécution de la collectivité sans autonomie véritable par sa création, sa composition, son financement public et sa mission de service public, elle sera susceptible d'être requalifiée en association para-administrative ou fictive. En conséquence, cette dernière se verra appliquer un régime de droit public fortement contraignant (actes administratifs, contrats administratifs, marchés publics, responsabilité administrative, deniers publics, gestion de fait).

En ce qui concerne le risque de requalification d'une subvention, il est important que la collectivité ne tire de celle-ci aucune contrepartie directe ou éventuelle. S'il s'avère que l'initiative de cette subvention a émané de la collectivité et qu'elle a donné lieu à la signature d'une convention, elle sera susceptible d'être requalifiée en marché public. Cette requalification entraînera donc l'application des règles de procédure et de compétence du Code des marchés publics.

Dans la mesure où le soutien d'une collectivité à l'égard d'une association viserait ici un service à la population – service d'intérêt général susceptible d'être qualifié de service public –, ce risque est à prendre au sérieux.

En savoir plus :

- *Guide présenté par la direction de la vie associative et de l'emploi et des formations (DVAEF)*
- *Article L.2144-3 du code général des collectivités territoriales*
- *Réponse ministérielle n° 14705, JOAN 10/8/1998, p. 4487*
- *Site Internet : www.associations.gouv.fr*

Le soutien financier aux entreprises de services au public

De plus en plus d'entreprises privées de nos jours prennent en charge un service au public présentant un intérêt public local. Sous réserve du respect des principes de la liberté du commerce et de l'industrie, d'égalité et sous certaines conditions, si les collectivités territoriales ou leurs établissements ne peuvent, en principe, participer au capital d'une entreprise chargée d'un service au public, ils peuvent néanmoins apporter leur aide à cette dernière.

La diversité des aides publiques aux entreprises chargées d'un service au public

→ Interventions offensives en faveur des entreprises

Ces aides peuvent prendre diverses formes telles que des subventions, des prestations de service (aide au conseil et à la promotion), des bonifications d'intérêt, des prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles dépendent du régime des aides publiques tel qu'il est défini en principe par la Région.

→ Aides de sauvegarde du tissu économique local ou défensives

Ces aides ont pour objet de consolider et de protéger les activités de service à la population existantes ou de freiner le déclin du tissu économique local. Il s'agit des aides aux entreprises en difficulté et des aides à la création de services ou d'activités en milieu rural lorsque l'initiative privée est absente ou défaillante. Ce dernier type d'aide vise non seulement la création ou le maintien d'activités économiques, mais également le maintien des services publics de proximité.

Une compétence régionale de principe

En matière d'aide aux entreprises ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, il appartient par principe à la Région de définir et de décider de l'octroi des aides sur son territoire. Elle élabore pour cela un Schéma régional de développement économique (SRDE) après s'être concertée avec les différents acteurs publics locaux.

Les modalités d'intervention des collectivités infrarégionales et de leurs établissements publics

Les autres collectivités territoriales et leurs établissements (Départements, communes, EPCI et syndicats compétents) peuvent aider une activité de service au public pris en charge par une entreprise selon quatre cas de figure :

- En obtenant l'accord exprès de la Région. La participation au financement des aides, en complément de la Région, se matérialise dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci ;
- En obtenant l'accord exprès de la Région pour mettre en œuvre directement et seul un projet d'aide ou un régime d'aide. Un accord simple de la Région suffit (délibération du conseil régional par exemple) ;
- Avec l'accord de l'État par la signature d'une convention avec ce dernier ;
- Librement en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, d'aides « de minimis » (aides inférieures à 200 000 euros sur trois années d'exercice) ou d'aides n'ayant pas pour objet la création ou l'extension d'une activité économique ;

Il est toutefois impératif que les dispositifs adoptés soient compatibles avec la réglementation européenne en matière d'aide publique aux entreprises.

Une intervention économique locale strictement réglementée

En matière de création ou d'extension d'activités économiques, les aides qui n'ont pas un objet correspondant à ceux énumérés par les lois autorisant les interventions économiques locales ou qui n'empruntent pas les formes limitativement énumérées par le code général des collectivités territoriales sont illégales. La collectivité territoriale ou l'établissement public local qui aurait accordé une telle aide est donc tenu de procéder à sa récupération.

En savoir plus :

- *Articles L.1511-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*
- *Décret n° 2007-1282 du 28 août 2007*
- *Circulaire NOR/MCT/B/06/00060/C du 3 juillet 2006*
- *Lettre de la Diact et de la DGCL du 5 décembre 2006*
- *Site Internet : www.colloc.minefi.gouv.fr*

La mise à disposition de moyens matériels aux organismes gestionnaires

Lorsqu'une personne morale de droit privé, association ou entreprise, prend en charge une activité de service à la population, en dehors des cas où les collectivités territoriales et leurs établissements aident financièrement ces dernières, il leur est possible de les soutenir matériellement. Outre l'exigence du formalisme conseillé, voire imposé en ce qui concerne les aides matérielles aux associations, certaines règles d'ordre concurrentiel sont à respecter afin de pouvoir soutenir l'activité d'une entreprise de service au public.

L'accompagnement public et matériel des activités associatives en direction du public

Les collectivités peuvent soutenir le fonctionnement de certaines associations, sur leur demande, en ayant recours à des subventions en nature de plusieurs ordres :

- Attribution de matériel, mise à disposition gracieuse de moyens techniques (appareil de reprographie, documentation, secrétariat...), d'équipements de la collectivité publique (piscine municipale, stade, salle de spectacles) ;
- Mise à disposition de personnel : ponctuelle ou permanente quand les associations complètent l'action des services publics, elle doit être prévue par une disposition des statuts de l'association ;
- Mise à disposition gratuite ou à un prix symbolique de locaux appartenant à la collectivité publique, là encore à titre permanent ou pour des manifestations ponctuelles (tenues d'AG, spectacles, forums...).

Il est préférable, parfois obligatoire, que ces mises à disposition de matériels, d'équipements ou de personnels soient subordonnées à la conclusion d'une convention entre l'association et l'administration. En matière de mise à disposition de locaux, il est impératif qu'une convention fixe les obligations de l'association et de la personne publique en matière d'affectation, d'entretien, de redevance du local et en matière de responsabilité.

Les conditions particulières d'une aide matérielle à destination d'une entreprise privée

Les collectivités territoriales ou leurs établissements ont la possibilité de soutenir matériellement l'activité d'une entreprise à condition que cette aide ne porte pas atteinte au libre jeu de la concurrence ainsi qu'au principe d'égalité entre entreprises de même nature (activité et situation).

L'existence d'un intérêt public local légitime un tel soutien que la collectivité doit formaliser par la conclusion d'une convention avec l'entreprise sous peine d'illégalité.

Cette convention devra préciser la nature de l'aide, son étendue ainsi que les modalités et les conditions de son attribution. L'aide publique susceptible d'être apportée à une activité satisfaisant un intérêt public local peut revêtir des formes telles que :

- La mise à disposition de matériels publics ou d'équipements ;
- La mise à disposition d'un personnel détaché de sa collectivité ou de son établissement d'origine (une disposition du statut de l'entreprise doit prévoir cette mise à disposition) ;
- La mise à disposition de locaux appartenant à la personne publique pour une durée limitée (un ou deux ans) voire à une échéance plus longue (six ou neuf ans). La personne publique peut consentir cette mise à disposition moyennant un rabais sur le loyer, voire une exonération de paiement de ce loyer pendant une durée déterminée. La convention entre la personne publique et l'entreprise déterminera les obligations relatives à l'affectation du local, son entretien, les conditions de sa reprise, le montant de la redevance et les obligations en matière de responsabilité ;

Il est important de préciser ici que la Région, collectivité chef de file en matière d'aides économiques, devra être informée par la collectivité ou l'établissement des mises à disposition ainsi effectuées si ces aides ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.

En savoir plus :

- *Pour la mise à disposition de locaux au profit d'associations : CGCT, article L. 2144-3.*
- *Voir également la réponse ministérielle n° 14705, JOAN du 10/8/98, p. 4487.*
- *Pour les aides des collectivités territoriales au profit d'entreprises privées : Site Internet : www.colloc.bercy.gouv.fr*

● les observatoires régionaux des NTIC

- **ADTIC**
Association pour le développement des Tic en Martinique.
www.adtic.org
- **Aquitaine Europe Communication**
Assure la promotion des outils et usages Tic à destination des collectivités territoriales, regroupement professionnels... en Aquitaine.
www.aecom.org
- **ANTIC**
Agence NTIC du Pays Basque. Structure d'aide et d'accompagnement des acteurs locaux dans leurs projets Tic.
www.antic-paysbasque.com
- **Ardesi**
Agence Régionale pour le Développement de la Société de l'Information en Midi-Pyrénées.
www.ardesi.fr
- **ARTESI**
Agence Régionale des Technologies de la Société de l'Information en Île-de-France.
www.artesi-idf.com
- **e-Alsace**
Portail des Tic en Alsace.
www.e-alsace.net
- **Espace Numérique Entreprise**
Ce centre de ressources et de compétences des Tic propose un observatoire des Tic dans les entreprises du Rhône.
www.ene.fr/fr/eneinformer/enereponsespratiquesti/1er-observatoire-tic.html
- **M@rsouin**
Môle Armoricain de Recherche sur la Société de l'Information et des Usages Internet.
www.marsouin.org
- **Numérique 64**
Agence numérique des Pyrénées-Atlantiques chargée de la promotion et du développement des usages Tic.
www.numerique64.fr

- **Observatoire Aquitain des Tic**
Il publie chaque année un rapport présentant la réalité du secteur Tic en Aquitaine : les principales entreprises, les tendances nationales et internationales.
www.bordeaux.cci.fr (rubrique « nouvelles technologies », sous-rubrique « observatoire Tic »)
- **Observ@toire Tic : les Tic à Lille Métropole**
Digiport en partenariat avec la CCI de Lille, l'agence Lille Métropole et l'Insee, a mis en place un observ@toire Tic pour une analyse des Tic de Lille Métropole.
www.digiport.org (rubrique « Observ@toire »)
- **ORTICA**
Observatoire Régional des Tic en Auvergne. Il a pour vocation de répertorier l'ensemble des initiatives publiques menées en Auvergne et en rapport avec les Tic.
www.ortica.org
- **POSI**
Pôle d'Observation de la Société de l'Information à la Réunion.
<http://tic.regionreunion.com>
- **RENUPI**
Repères Numériques en Picardie.
www.renupi.org
- **Rhône Alpes Numérique**
Agence régionale pour le développement des industries du numérique.
www.agencenumerique.org
- **Synapse**
Observatoire de la Société de l'Information en Pays de la Loire.
www.synapse.paysdelaloire.fr

● bibliographie

Services au public : éléments de cadrage

→ Services publics (Généralités)

- Les services publics in Les Cahiers français n° 339, juillet 2007
- Les services publics locaux face au droit communautaire : les exigences du marché intérieur / Stéphane Rodrigues, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales.- Paris : La Documentation française, novembre 2007.
- Les services publics en Europe / Jean-Claude Boual, Philippe Brachet, Malgorzata Hiszka.- Paris : Publisud, 2007.
- Les services publics locaux dans les villes moyennes et leurs intercommunalités : premier état des lieux 2004-2005 / FMVM, février 2006.
- Les services publics locaux : annuaire 2003 des collectivités locales / Gérard Marcou, Philippe De Bruycker.- Paris : CNRS Éditions, 2003.
- Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le service public en France et dans l'Union européenne / Gérard Fuchs, Assemblée nationale.- Paris : Assemblée nationale, 2001.- (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3141.)
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000618/index.shtml
- Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les services publics et les territoires / Pierre Cohen, Henri Nayrou, Assemblée nationale.- Paris : Assemblée nationale, 2001.- (Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2883.)
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000208/index.shtml
- Concurrence et régulation des services publics : comparaison internationale.- Paris : Commissariat général du plan, 1997.
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984000176/index.shtml

→ Offre de services publics en milieu rural

- **Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) :** *www.diact.gouv.fr*. La Diact accompagne et coordonne les politiques d'aménagement du territoire de l'État. À vocation interministérielle, elle est mise à disposition du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et du secrétariat d'État à l'Aménagement du territoire.
- **Aménagement du territoire : services publics et services au public /** Jean Alain Mariotti, Conseil Économique et Social.- Paris : Journaux Officiels, 2006.- (Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social.)
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000133/index.shtml
- **Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural /** Premier ministre, juin 2006. *www.diact.gouv.fr*
- **Rapport de mission ruralité en Europe .-** Paris : ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006.
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000766/index.shtml
- **Accès aux services dans les territoires ruraux : synthèse des contributions des préfets (Annexe 1)** in Circulaire n°NOR/INT/K/06/00053/C relative à la mise en place du projet de services publics et de services au public en milieu rural / ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 19/05/2006. *www.interieur.gouv.fr*
- **Les services publics en milieu rural : sondage de l'institut CSA /** Datar, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, 2005. *www.diact.gouv.fr*
- **Conférence nationale des services publics en milieu rural : rapport présenté par M. Paul Durieu, président.-** Paris : Premier ministre, 2005.
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000758/index.shtml
- **Les services à la population dans les projets de pays.-** Paris : ETD, janvier 2005.
www.projetdeterritoire.com
- **Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable /** Datar.- Paris : La Documentation française, 2003.
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000553/index.shtml
- **La vocation de service des pays /** Bernard Leurquin, APFP.- Paris : La Documentation française, septembre 2003.

→ Services aux publics

Services à la personne

- **Les services à la personne : rapport n° 8 / Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.** – Paris : La Documentation française, 2008. www.cerc.gouv.fr
- **Les services aux publics : Le rôle des intercommunalités pour impulser, mettre en œuvre ou coordonner une offre de services de qualité.** Recueil des expériences présentées le 6 décembre 2007 / Mairie-conseils, CDC, 2007.
- **Le développement des services à la personne / Yves Vérollet,** Conseil Économique et Social. – Paris : La Documentation Française, 2007. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000123/index.shtml
- **Services aux personnes : 50 expériences au fil des régions de France : l'économie sociale s'engage ! / Conseil National des Chambres Régionales de l'Économie Sociale,** 2007.
- **Les services à la personne : état des lieux, enjeux et perspectives.** – Paris : Avise, octobre 2006. www.avise.org

Publics

- **Les services à la petite enfance : état des lieux, enjeux et perspectives.** – Paris : Avise, octobre 2006. www.avise.org
- **Le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes : état des lieux, enjeux et perspectives.** – Paris : Avise, octobre 2006. www.avise.org

Organiser l'offre

→ Guichets uniques

Maisons de services publics

- **Les Maisons des services publics ou guichets uniques dans 23 pays d'Europe / Agnès Sauviat, Clothilde Deffigier,** Association Europa. – Paris : Datar, novembre 2003. <http://i.ville.gouv.fr>
- **Enquête sur les Maisons de services publics : analyse des réponses / Datar, ETD,** 2002. www.diact.gouv.fr

Relais de services publics

- **Rapport sur les Relais services en milieu rural** / Yvan Blot, Jean-Michel Fromion, Inspection générale de l'administration.- Paris : ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, 2006.
www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000312/index.shtml
- **Guide méthodologique pour la création d'un réseau de Maisons des services publics en milieu rural ou semi-rural** / RCT, Datar, 2003. *www.diact.gouv.fr*
- **Pimms – Points d'informations multiservices**
Union des Pimms : *www.pimms.org*. Réseau national, elle évalue les structures adhérentes, anime le réseau et apporte son expertise et ses conseils.
Les accueils « hors-entreprises » des Pimms : un service de proximité innovant pour la vie quotidienne [rapport général] / *Trajectoires*, avril 2004.

Services publics en réseau

- **Réseau national des services publics de proximité (APEM-SP)** : *www.apem-sp.org* Réseau national de divers dispositifs de services publics (Maisons de services publics, Relais de services publics, Maisons de l'emploi, etc.).
- **Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services (ADRETS)** : *http://adrets-asso.fr/* Réseau régional de développement des services publics et au public dans les zones rurales du massif alpin, l'association fédère les Maisons et les Relais de services publics des Alpes.

→ Tic

- **Délégation Générale à la Modernisation de l'État (DGME)** : *www.modernisation.gouv.fr*. Cette direction coordonne les actions des ministères dans le cadre de la modernisation de l'État, et tout particulièrement la révision générale des politiques publiques.
- **Observatoire des Territoires numériques (Oten)** : *www.oten.fr*. Association de promotion du développement numérique des territoires. Son site propose des études thématiques et une base de données d'expériences.
- **Une France innovante : paroles d'élus** / AMF, ADCF, AMGVF, APVF, France Télécom.- Paris : France Télécom, 2007. *www.francetelecom.com*
- **Des services innovants pour les territoires** / France Télécom in *Dialogues*, Hors-série, 2005. *www.francetelecom.com*

- **Pour des territoires ruraux innovants : paroles d'élus** / ADCF, AMRF, France Télécom.- Paris : France Télécom, 2005.
- **Télécommunications et petites collectivités : Dossier spécial Services au public en milieu rural** / Observatoire des télécommunications dans la ville.- Paris : Observatoire des télécommunications dans la ville, 1997, 30 p.

→ **Service postal**

- **Le réseau des bureaux de poste : accessibilité au service postal et proximité** / Daniel Sans, Minefi.- Paris : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2004. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000068/index.shtml
- **Contrat de présence postale 2008/2013 entre l'État, l'Association des Maires de France et la groupe La Poste**, 19 novembre 2007. www.amf.asso.fr.

→ **La qualité des services publics**

- **France Qualité Publique** : www.qualite-publique.org/ Association de promotion de la qualité et de l'évaluation des services publics. Le site propose des ressources sur la qualité publique, une base de bonnes pratiques, des dossiers méthodologiques et une partie est dédiée à l'animation du réseau des observatoires territoriaux.
- **La qualité des services publics** / Yves Cannac, Premier ministre.- Paris : La Documentation française, 2004. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000357/index.shtml

→ **Accès aux services**

- **Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes** / Mohamed Hilal in Économie et Statistique n° 402, novembre 2007. www.insee.fr
- **Mobilité et accès aux services en milieu rural et périurbain : quelles méthodes d'analyse des besoins ?** – Paris : ETD, juillet 2007. www.projetdeterritoire.com
- **Services à la demande et transports innovants en milieu rural : de l'inventaire à la valorisation des expériences** / Datar, ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.- Paris : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 2004. www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000165/index.shtml

Gérer les services publics

- **Institut de la Gestion Déléguée** : *www.fondation-igd.org*. Organisme indépendant de promotion de services publics de qualité et performants dans le cadre de la délégation de services publics. Son site Internet donne accès à des ressources sur la délégation de services publics, à ses publications et aux résultats de ses travaux.
- **50 questions. Les modes de gestion des services publics locaux** in Le Courrier des maires et des élus locaux n° 212, cahier détaché n° 14, avril 2008
- **Situation des personnels et changement de mode de gestion d'un service public** / Institut de la Gestion Déléguée, AMF, AMGVF, CNFPT, octobre 2007. *www.fondation-igd.org*
- **La subvention publique, le marché public et la délégation de service public : mode d'emploi** / DVAEF, ministère de l'Économie et des Finances, mars 2007. *www.associations.gouv.fr*
- **50 questions. La délégation de service public** in Le Courrier des maires et des élus locaux n° 198, cahier détaché n° 2, janvier 2007.
- **Gestion déléguée. L'équilibre des rapports entre les collectivités territoriales et leurs délégataires** in Le Courrier des maires et des élus locaux, Hors-série, 1998.



Entreprises Territoires et Développement

30 rue des Favorites 75015 Paris

www.projetdeterritoire.com

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site

Crédits photo

1^{er} et 4^e de couverture : Dominique Viet

Page 8 et 4^e de couverture : Jean-Jacques Arcis / France Télécom, Point Visio Public (PVP)

Page 26 : Ville de Valenciennes : rencontre intergénérationnelle

page 36 : L. Reynaert / IAU îdF, enfants et adultes dans la cour de la crèche La Cour d'Angle à St-Denis (93) ; 1986

page 46 : photo 123RF

page 62 : photo Commission communication de la communauté de communes de Réalmont

Imprimé sur Artic Volume Highwhite

Achévé d'imprimer sur les presses de l'imprimerie de Montligeon

61400 La Chapelle-Montligeon

ISBN : 978-2-914600-25-5

Dépôt légal N° 24891 - juillet 2008

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés, réservés pour tous pays. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle par quelque procédé que ce soit des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées.

(art. L. 122-4, 122-5 et L. 335-2 du Code de la propriété intellectuelle).



L'offre de services en milieu rural

Quels outils ?

Le maintien d'une offre de services à la population accessible et de qualité est un enjeu central pour le dynamisme des territoires ruraux.

La réorganisation des services de l'État et des principaux opérateurs donne lieu à des fermetures de sites qui peuvent être vécues difficilement. Les collectivités sont alors amenées à renouveler leur mode d'intervention. La revendication du maintien des implantations existantes n'est plus suffisante et laisse la place à une action globale sur la structuration de l'offre locale de services. De nouvelles formes d'organisation des services doivent être inventées pour maintenir un niveau acceptable de prestations tout en respectant les contraintes de coût auxquelles font face les opérateurs.

Cet ouvrage s'adresse à tous les acteurs locaux, élus et techniciens, qui souhaitent aborder la problématique des services à la population en milieu rural. Il insiste sur la nécessité de fonder l'action sur une analyse fine des besoins des habitants et d'inventer de nouvelles modalités d'organisation des services par le développement de structures mutualisées et des procédures dématérialisées.

Cette réflexion est illustrée par des expériences menées par des collectivités et complétée par une présentation de dispositifs réglementaires et législatifs.

juillet 2008

20 €

ISBN 978-2-914600-25-5

9782914600255

