

CONFERENCE NATIONALE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL

Rapport présenté par
Monsieur Paul DURIEU, président,

Jeudi 17 novembre 2005

Secrétariat de la conférence assuré par la

DATAR

SOMMAIRE

Introduction

-I- Les travaux de la conférence nationale, au contact des acteurs et des pratiques.

- 1/ Le cadre des réflexions
- 2/ Les contacts avec le terrain :
 - 2-1/ ... à l'occasion de visites sur place ;
 - 2-2/ ... par la consultation d'acteurs représentatifs.
- 3/ La diffusion des pratiques.
- 4/ Les démarches complémentaires, en lien avec la conférence :
 - 4-1/ les expériences pilotes sur l'accès aux services dans les territoires ;
 - 4-2/ la réforme du cadre législatif ;
 - 4-3/ l'effort de mobilisation demandé aux préfets sur la base de la circulaire du 2 août 2005.

-II- L'apport des auditions

- 1/ Une information globale et synthétique, trop peu fréquente.
- 2/ Une vision détaillée des politiques d'accueil menées par les opérateurs :
 - 2-1/ les pratiques actuelles en matière d'accueil ;
 - 2-2/ des recherches de partenariat sous des formes diverses, mais qui restent assez ponctuelles et ne relèvent pas d'une vision stratégique d'ensemble ;
 - 2-3/ des stratégies d'implantation territoriale en évolution, mais sans logique d'ensemble.
- 3/ Les stratégies à l'œuvre pour les services de l'Etat.
- 4/ L'équipement des zones rurales en haut débit.
- 5/ Quelques préconisations fondamentales.

-III- Les axes de travail

- 1/ Une méthode à instaurer.
- 2/ Le préalable de l'accès au haut débit.
- 3/ La nécessité d'une aide financière.
- 4/ Le projet de charte proposée à la conférence nationale des services publics en milieu rural.

INTRODUCTION

A l'encontre de certaines idées reçues, l'espace rural français présente des réalités diverses, multiformes et soumises à des évolutions profondes.

Le diagnostic qui en avait été fait dans le cadre de l'étude « France rurale en 2020 », produite par l'INSEE et la DATAR à l'occasion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003, proposait une typologie de la France rurale selon trois « visages » :

- les « campagnes des villes », dynamiques par leur économie et l'évolution de leur démographie ;
- les « campagnes fragiles », qui restent marquées par les difficultés structurelles qu'elles connaissent depuis longtemps ;
- les campagnes en recherche d'équilibre, situées en quelque sorte « à la croisée des chemins » entre la réelle attractivité de certains territoires (par leur vocation résidentielle ou de loisirs) et l'absence de développement que subissent des territoires ruraux encore enclavés, voués à une agriculture vieillissante ou à une industrie en crise peu préparée à la reconversion.

La question des services publics et des services au public est partout présente, et ce quelque soit la diversité des territoires ruraux.

Sans vouloir s'arc bouter sur une *conception passéiste de défense systématique* ou sur une carte d'implantation qui date parfois des années 1950, les élus des zones rurales demandent, au bénéfice de leurs populations, des services publics ou des services au public nouveaux et des modalités d'organisation peut-être différentes qui pourraient conduire dans certains cas à des créations ou à des offres mutualisées, à la condition que la qualité desdits services soit assurée.

Cette évolution doit en effet être concomitante au regain d'activités de nombreuses zones du secteur rural. La réaction des élus est d'autant plus forte que les efforts des communes et des EPCI en termes de développement local ne semblent pas systématiquement pris en compte ou accompagnés par les opérateurs de service public, tant privés que publics.

Le thème de l'organisation des services publics, de l'évolution de leur implantation territoriale et de leur accessibilité, a donc été au cours des derniers mois un des thèmes principaux du débat public au sein des territoires et au niveau national.

Lors de son intervention du 17 novembre 2004 à l'occasion du congrès des maires et présidents de communautés de France, le Premier ministre a rappelé les principes de l'action du Gouvernement dans ce domaine : concilier l'adaptation des structures, indispensable à leur efficacité, et l'obligation d'un dialogue transparent et responsable avec les élus locaux.

La création de la conférence nationale des services publics en milieu rural, annoncée à l'occasion de ce même congrès, s'inscrit dans cette double logique et entend répondre aux préoccupations des acteurs territoriaux que sont les maires des communes rurales, les parlementaires, les responsables des services de l'Etat et ceux des grandes entreprises publiques.

Installée le 17 février 2005 par le Premier ministre en présence de sept autres membres du Gouvernement, la conférence a pour vocation de mener des réflexions portant sur l'ensemble de l'offre de services dans les territoires ruraux. Cette mission recouvre l'offre de services publics bien sûr, mais aussi l'offre des différents services à la personne, en réponse à des attentes qui s'expriment aujourd'hui de plus en plus directement. Menés sur une période de neuf mois environ jusqu'en octobre 2005, les travaux de la conférence doivent permettre d'appréhender l'ensemble des problématiques en cause en vue d'aboutir à la formulation de propositions précises, susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, à partir du 1^{er} janvier 2006.

L'ensemble du Gouvernement a été sollicité pour participer à ces réflexions, en explorant notamment les sujets fixés par la circulaire du Premier ministre en date du 27 mai 2005 : mise en commun des moyens et des prestations entre les différents réseaux de services, mise en place d'une véritable évaluation de l'impact territorial des évolutions envisagées, et enfin étude des dispositifs financiers et juridiques de nature à accompagner les expériences innovantes et l'évolution des réseaux.

Dans le même esprit, d'autres démarches ont été engagées parallèlement par le Gouvernement : les expériences pilotes menées dès juillet 2003 pour renforcer l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, la réforme de l'administration départementale de l'Etat dans le cadre de la circulaire du Premier ministre en date du 16 novembre 2004. Par ailleurs le législateur, par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, a réformé le dispositif de concertation nationale et départementale permettant de fixer pour chaque organisme en charge d'une mission de service public, des objectifs d'aménagement du territoire dans le but d'assurer « l'égal accès de tous aux services publics ». Enfin, par une circulaire du 2 août 2005, le ministre d'Etat ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a confié aux préfets une mission de concertation locale visant à réaliser un diagnostic de l'offre de services, à analyser et quantifier les besoins des usagers et à formuler des propositions d'évolution à court et moyen termes.

Les réflexions menées par la conférence nationale s'inscrivent dans la continuité de ces démarches, avec l'ambition de les renforcer, de les compléter en tant que de besoin et le cas échéant d'en généraliser la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.

Ce rapport a pour objet la présentation des réflexions menées par la conférence. Il comprend une partie consacrée aux méthodes de travail et à l'animation des réflexions menées par la conférence. Il présente ensuite les différentes auditions et synthétise en les reformulant ou en les replaçant dans un contexte plus général les problématiques révélées à ces occasions. Enfin ce rapport décrit trois axes de progression qui apparaissent déterminants pour faire évoluer les pratiques et améliorer les réponses que les pouvoirs publics proposent pour assurer à tous les citoyens et à tous les territoires un égal accès aux services, concrétisés par un projet de charte des services publics et au public en milieu rural.

-I- Les travaux de la conférence nationale, au contact des acteurs et des pratiques.

-1- Le cadre des réflexions.

La création d'une instance de concertation et de proposition, telle que la conférence nationale des services publics en milieu rural, a été l'occasion d'une part de reformuler la problématique à la lumière des nouveaux besoins qui s'expriment, et d'autre part de promouvoir, en conséquence, de nouvelles réponses tenant compte par exemple de formes d'organisations innovantes, de l'implication des nouveaux acteurs ou du recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

Plusieurs préoccupations majeures se sont d'emblée exprimées :

- la nécessité de mener une réflexion globale, se dégageant du cadre juridique du service public stricto sensu, pour englober toutes les attentes en matière de services publics et de services au public ;
- la nécessité de distinguer les services à la population et les services aux élus ;
- le besoin de s'écarter des approches uniquement sectorielles, réseau par réseau, au profit d'une stratégie fondée sur la concertation, la polyvalence et la mutualisation ;
- une approche territoriale s'appuyant sur l'intercommunalité et les bassins de vie ;
- la question du financement, notamment pour ce qui concerne le soutien de l'Etat au titre de la solidarité nationale ;
- les méthodes de concertation locale, qui doivent être organisées autour des préfets en collaboration étroite avec les élus ;
- le lien entre les réflexions portant sur l'offre de services et celles visant une rénovation de l'offre d'ingénierie de l'Etat.

Ces principes ont amené la conférence nationale à adopter, dès sa première réunion, une organisation en quatre groupes de travail.

Groupe de travail n°1 : « rénovation de la concertation locale ». Son domaine de réflexion a porté principalement sur le cadre et la méthode de concertation locale. La question de l'évolution des C.D.O.M.S.P. (commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics) et celle de leur articulation avec les autres instances de concertation ont été traitées à cette occasion.

Groupe de travail n°2 : « définition des besoins et de l'offre de services ». Il s'agissait dans ce groupe de réfléchir aux moyens de promouvoir de nouvelles approches dans la connaissance des besoins et la définition de l'offre.

A l'issue des premières réunions de ces deux groupes de travail, il a été décidé de les regrouper, du fait de la proximité de leur domaine de réflexion.

Groupe de travail n°3 : « connaissance et diffusion des expériences innovantes ». C'est dans ce groupe qu'ont été abordés les moyens de faire connaître les initiatives réussies déjà engagées dans les territoires ruraux.

Groupe de travail n°4 « partenariat – financement – mutualisation ». Les portages juridiques de systèmes de mutualisation, la mise en place d'un mécanisme budgétaire qui serait mis à disposition des préfets de département et les conditions d'une participation de l'Etat à des dispositifs mutualisés (financement, formation, management,...) étaient les principaux thèmes de réflexion de ce groupe.

Les premières réunions de ces quatre groupes de travail se sont déroulées les 30 et 31 mars et les 6 et 7 avril. Les groupes 1 et 2 se sont réunis en outre le 18 mai, en une seule formation. L'ensemble des groupes de travail a été réuni le 22 juin 2005 pour un point d'étape des travaux. D'autres réunions ont eu lieu dans des configurations restreintes, limitées aux membres élus de la conférence, les 19 et 26 septembre puis les 6 et 14 octobre 2005.

Au cours de la réunion d'installation du 17 février 2005, le Premier ministre a souhaité que, durant les travaux de la conférence, aucune décision lourde concernant des projets de réorganisation ne soit prise par l'Etat ou les organismes en charge d'un service public sans qu'il y ait eu auparavant une concertation approfondie suscitant l'accord des collectivités territoriales.

Sans équivaloir à un moratoire, qui serait une source d'immobilisme ni souhaitable ni justifiée, le principe ainsi fixé devait permettre à la conférence de travailler en confiance avec l'ensemble de ses interlocuteurs.

Ainsi, par deux circulaires en date du 3 mars 2005, aux ministres et secrétaires d'Etat d'une part, et aux préfets d'autre part, le Premier ministre a demandé « qu'il soit renoncé à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significative du service public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés ». Ces dispositions s'appliquent notamment aux projets de fermetures de collèges ou d'écoles (sauf si celles-ci s'envisagent dans le cadre d'un regroupement pédagogique).

-2- Les contacts avec le terrain.

-2-1- A l'occasion de visites sur place.

Au cours de ces six mois, le président DURIEU a souhaité mener une série d'auditions sur le terrain, en participant à de très nombreuses réunions d'élus sur le thème des services publics :

- en avril 2005, à Captieux, en Gironde, journée sur le développement des territoires ruraux organisée par l'Association des maires de la Dordogne, du Lot et Garonne, de la Gironde, des Pyrénées Atlantiques et des Landes, en partenariat avec l'ANDAFAR ;
- en mai 2005, à La Brillane, dans les Alpes-de-Haute-Provence, réunion du conseil d'administration de l'union régionale des maires de la région PACA regroupant les départements du Vaucluse, du Var, des Bouches-du-Rhône, des Alpes-maritimes, des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence ;
- en juin 2005, à Mandelieu, assemblée générale de l'association des maires des Alpes-maritimes ;
- en juin 2005, à Auch (Gers) forum des collectivités locales sur le développement des territoires ruraux ;
- en août 2005, à Saint-Désert, assemblée générale de l'union des maires des communes rurales de Saône-et-Loire ;
- en septembre 2005, à Yzeure, assemblée générale extraordinaire de l'association des maires de l'Allier ;
- en octobre 2005, à Portet-sur-Garonne, assemblée générale de l'association des maires de Haute-Garonne ;
- en octobre 2005, à Piedicroce (Haute-Corse), congrès de l'association nationale des élus de la montagne (ANEM) ;
- en novembre 2005, à La Baule, assemblée générale de l'association des maires de Loire-Atlantique ;

en rencontrant les préfets de départements « expérimentaux » (Oise et Charente) et en se déplaçant dans des départements ayant mis en place des politiques volontaristes en matière de services publics.

Ce fut le cas en particulier **dans la Manche**, le 1^{er} juin 2005, lors de la visite de la commune de Saint-Samson-de-Bonfossé et d'une rencontre associant, à l'initiative du président de l'association des maires, M. HALBECQ, les représentants des maires, du conseil général et de l'Etat. Dans ce département enclavé, rural et vivant, on note un travail très étroit entre ces trois acteurs, se concrétisant par un comité de pilotage réunissant maires, conseillers généraux et représentants de l'Etat tous les 15 jours. Cette action conjuguée est sans doute une des clés de la réussite en ce domaine.

Réfléchissant sur les services postaux, plusieurs maires ont préféré la solution du point poste, permettant de « donner un plus » aux commerces de proximité et d'offrir à la population une amplitude horaire plus adaptée à leurs rythmes de vie, mais ont souligné la nécessité d'étendre les missions de ces points poste.

Toujours dans l'optique de l'adaptation des horaires, les maires sont prêts à intégrer de nouveaux services dans les mairies elles même, par exemple par des points « trésorerie », et en faire des « maisons de services publics », soulignant toutefois que la faiblesse des loyers versés par l'Etat ne permet jamais pour les communes une opération financièrement équilibrée.

Anticipant les besoins futurs des habitants des zones rurales du département, et désireux de les rendre attractives à un public jeune, le conseil général mène, en lien avec les maires, une politique active sur de nombreux axes : accueil de la petite enfance, action pour la formation (école et collège), offre de soins, services à la personne, transports (des jeunes, des anciens, à la demande), accès au très haut débit (avec la création du syndicat mixte départemental « Manche Numérique ») et actions en faveur des services et de l'économie de proximité (par le biais du contrat de ruralité).

Soutenus et accompagnés par le préfet et ses services, dotés d'une réelle volonté d'agir, les élus de la Manche recherchent les moyens d'optimiser leurs moyens et ceux des opérateurs de service public, souvent à l'échelle du bassin de vie que constituent les communautés de communes, souhaitent pouvoir travailler sur l'ensemble des services publics en se dotant d'une cellule de prospective, mais demandent que les communes, en particulier les plus pauvres, soient aidées financièrement par un fonds étatique.

En Charente, le 23 juin 2005, le préfet, M. BOUSIGES, avait organisé à l'intention du président DURIEU une journée de rencontre avec tous les acteurs de l'expérimentation lancée dans le département en juillet 2003 : parlementaires, présidente de l'association départementale des maires, maires et présidents de communautés et de pays, président du conseil général et conseillers généraux, responsables des services de l'Etat et des grands opérateurs publics, membres du collectif charentais pour la défense et le développement des services publics,...

A l'issue d'une première phase de concertation très large, en 2003, 57 propositions avaient été élaborées avec la participation active des élus, faisant naître de grandes espérances, partiellement déçues quand des réorganisations ou, plus grave, des fermetures ont eu lieu.

La suite du processus nécessite donc de redonner confiance aux élus, en les associant à l'évolution des services publics se trouvant sur leurs territoires, en apportant la démonstration que « réorganisation » signifie systématiquement « amélioration du service rendu », et en se livrant à une évaluation critique annuelle des prestations fournies.

Dans ce contexte difficile, le préfet se doit de coordonner de façon globale les opérateurs de service public, de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics pour la mise en œuvre de politiques coordonnées de service à la personne et de veiller à la cohérence entre politique de développement local et problématique des services publics (on observe par exemple des chartes de pays qui n'associent pas l'Etat ou les gestionnaires de services publics, ou bien à l'inverse, des projets de réorganisation de services publics qui ignorent les projets territoriaux des élus).

Là encore, la nécessité d'un accompagnement financier, nettement revalorisé, était jugé nécessaire pour inciter les collectivités à assumer des missions de service public peu ou mal prises en compte actuellement.

-2-2- La consultation d'acteurs représentatifs.

L'association nationale des élus de la montagne (ANEM), l'association des maires des stations classées et des communes touristiques (AMSCCT), ont pour vocation de regrouper les élus de territoires présentant de fortes spécificités géographiques et socio-économiques. Elles ont été entendues les 24 et 25 mai pour exposer les enjeux particuliers que connaissent les territoires qu'elles représentent. Les associations « Promouvoir les services publics », « Union des PIMMS (points information médiation multi – services) » et APEM-SP (association nationale du réseau d'acteurs des plates-formes, espaces et maisons de services publics) ont également été auditionnées à ces occasions.

- Les spécificités exprimées alors ont eu trait à la topographie des espaces et à leurs caractéristiques naturelles et climatologiques. Ainsi, l'accent a été mis par l'ANEM sur les difficultés d'accessibilité en zones de montagne, particulièrement l'hiver. Le besoin d'une action forte de l'Etat a été constaté dans les territoires les plus en difficulté au nom de la solidarité nationale, cette action étant d'autant plus nécessaire qu'elle pourra être l'occasion d'orienter les pratiques vers des mutualisations des services et des prestations.

Les aspects démographiques ont été longuement abordés par l'association des maires des stations classées et communes touristiques, pour mettre en avant les très fortes variations de population que connaissent au cours de l'année les communes ayant une forte activité touristique. Cette même problématique a également été soulevée par l'association nationale des élus du littoral (ANEL).

- Dans tous les cas, les acteurs de terrain ont marqué leur volonté d'une concertation effective, préalable aux décisions, et laissant ouverte les solutions à apporter aux problèmes identifiés. Il ne s'agit pas de nier ou d'empêcher les évolutions qui s'avèrent indispensables ou qui relèvent simplement du bon sens. Il est nécessaire cependant de les replacer dans un contexte local d'ensemble, d'explorer les voies alternatives, de discuter des moyens d'accompagnement qui finalement viendront faciliter l'acceptation du projet. Il s'agit donc de mieux préparer l'avenir, en adaptant les décisions de court terme aux enjeux plus durables, communs à tous les partenaires. Une telle approche ne peut bien sûr pas se satisfaire d'une concertation purement formelle ; elle doit ménager pour les représentants des territoires et les décideurs publics de réelles marges de manœuvre au cours de la discussion et être fondée sur le dialogue et la confiance.

L'association « Promouvoir les services publics » et l'APEM-SP ont plaidé en ce sens en faisant porter leurs réflexions sur les cadres juridiques à instaurer, dans le but de généraliser les démarches de qualité dans les services publics et d'aider au développement des bonnes pratiques. La question de la pérennisation des structures du point de vue financier s'avère toujours être délicate.

L'union des PIMMS, liée à l'Etat par une convention signée le 30 novembre 2004, a, quant à elle, présenté l'expérience dont elle dispose en matière de polyvalence dans l'accueil et dans la délivrance des services, notamment en milieu urbain et plus précisément dans les quartiers dits sensibles. Compte tenu de ce savoir faire, sept départements ont sollicité son appui pour une aide méthodologique en milieu rural, tant en ce qui concerne la formulation de diagnostics que de mises en place de structures mutualisées.

-3- La diffusion des pratiques.

Le groupe de travail n°3 consacré à ce thème a souhaité que soit organisée, de façon formelle, une démarche d'analyse des pratiques et de leurs diffusions. La DATAR, en charge du secrétariat de la conférence nationale, a reçu cette mission spécifique, de connaissance, d'analyse et de diffusion des expériences innovantes.

Ce travail ne vise cependant pas seulement à « lister » les nouvelles pratiques. Celles-ci doivent en effet être repérées et exploitées en mettant en valeur les thèmes suivants :

- quel a été le mode de concertation préalable à la mise en place du projet ?
- quel est le degré de mutualisation entre les acteurs ?
- quel usage fait-on des TIC ?
- quels sont les nouveaux services délivrés et en quoi répondent-ils aux attentes de la population ?
- comment est organisé le financement ?
- une évaluation de l'action est-elle prévue ?

Afin de pouvoir s'appuyer sur des éléments juridiques précis, ont été privilégiées les expériences pérennes reposant si possible sur un conventionnement entre les partenaires.

Il a par ailleurs été décidé que le support de diffusion des expériences innovantes serait le site Internet de la DATAR. C'est également là que devait être présenté l'ensemble des éléments rendant compte de l'avancée des travaux de la conférence nationale.

Le site Internet « www.datar.gouv.fr » dispose d'un espace dédié à la conférence nationale des services publics en milieu rural où figurent les comptes rendus de réunions (réunion d'installation le 17 février 2005 et réunions des groupes de travail), les textes juridiques de référence (article 106 de la loi relative au développement des territoires ruraux, décret sur le fonctionnement des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics,...) et les fiches de présentation d'expériences innovantes dont la mise en ligne se poursuit régulièrement (elles sont actuellement au nombre d'une quarantaine, réparties en une dizaine de rubriques : action sociale, commerces, écoles, économie et emploi, santé, transports, TIC,...).

-4- Les démarches complémentaires, en lien avec la conférence.

Les travaux de la conférence nationale s'inscrivent dans une démarche gouvernementale d'ensemble portant sur la présence des services publics en milieu rural. Cette politique a été engagée dès l'été 2003, notamment à l'occasion du CIADT « rural » du 3 septembre 2003.

-4-1- Les expériences pilotes sur l'accès aux services publics dans les territoires.

L'accord national signé le 21 juillet 2003 entre le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, quinze opérateurs nationaux de services publics et l'association des maires de France, a constitué le point de départ de ces expériences pilotes. Les présidents des conseils généraux des départements concernés (Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie) étaient également invités à signer l'accord. Il s'agissait en l'occurrence de mettre en application une décision gouvernementale prise lors du CIADT du 13 décembre 2002. Ces premières expériences ont été prolongées par la signature d'un avenant à l'accord national le 30 novembre 2004, lequel prévoit l'extension de la démarche à onze nouveaux départements : les Hautes-Alpes, le Cher, la Corse-du-Sud, la Haute-Corse, la Creuse, la Manche, la Haute-Marne, la Mayenne, le Nord, l'Oise et la Somme.

Les objectifs fixés par l'accord national étaient les suivants :

- répondre à l'évolution des missions et des techniques administratives ;
- accompagner les évolutions de la demande des usagers dans ses aspects qualitatifs et géographiques ;
- diversifier et renforcer l'usage des technologies de l'information et de la communication ;
- prendre en compte le développement de l'intercommunalité et le renforcement des solidarités qu'elle permet.

Pour répondre à ces objectifs, les différents signataires préconisaient de partir des besoins des usagers pour repenser globalement l'organisation de l'accès des services publics. Les coopérations entre opérateurs ainsi que les partenariats public – privé, étaient particulièrement encouragés. A l'inverse la question des implantations physiques, certes essentielle, notamment aux yeux des élus, devait être relativisée pour laisser s'exprimer tous les facteurs d'évolution de l'offre (accès à distance, distinction des systèmes de « front office » et de « back office », ...).

Les apports de ces expériences pilotes pour l'Etat ont été d'une part de vérifier la pertinence de l'approche de terrain basée sur un travail de concertation locale autour des préfets de département en collaboration étroite avec les élus. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux avait d'ailleurs été modifié en ce sens lors de sa première lecture au Sénat en avril et mai 2004.

D'autre part, les expériences ont permis, dans les départements, de modifier l'offre de service public et d'en repenser les modalités d'accès souvent sous une forme mutualisée (c'est le cas des points d'accueil polyvalents mis en œuvre dans le département de la Charente).

Enfin les propositions des préfets ont aidé à identifier les évolutions législatives et réglementaires susceptibles de renforcer l'attractivité des territoires ruraux. Là encore des dispositions concrètes ont été prises, concernant par exemple l'offre de soins en milieu rural, le maintien de l'activité économique ou bien la lutte contre la fracture numérique.

Quelques exemples peuvent être cités :

En Charente, quatre Points d'Accueil Polyvalents ont été créés au cours des derniers mois sur une base partenariale, à Brossac, Champagne-Mouton, Montemboeuf et Villefagnan. Ces structures, dont certaines sont dans un premier temps expérimentales, permettent d'assurer des permanences d'accueil dans des zones où l'ensemble des services publics indispensables à une population rurale isolée ne sont pas suffisamment présents. Le partenariat s'exprime d'une part entre l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs, d'autres part entre les organismes eux-mêmes qui mettent en commun des personnels formés pour assurer un accueil et fournir des informations concernant l'ensemble des opérateurs associés : C.P.A.M., C.R.A.M.C.O., M.S.A., P.A.I.O. (permanences d'accueil d'information et d'orientation), C.A.F., anciens combattants, trésorerie générale,...

Toujours en Charente, le dispositif de régulation des gardes médicales a été réorganisé. Reposant largement sur la mobilisation des professionnels médicaux eux-mêmes, la réorganisation des urgences repose sur un ensemble d'acteurs divers. Outre le SAMU d'Angoulême, les services d'urgence d'autres centres hospitaliers (par exemple celui de Girac), ainsi que les médecins libéraux regroupés au sein de « l'association des praticiens pour la permanence des soins », sont intégrés dans un système de gardes médicales qui s'avère être plus souple et plus économe des temps d'astreinte des médecins. 70 % de la population du département est désormais couverte par cette nouvelle organisation des urgences médicales. Dans la même logique, une « maison de garde médicale » réunissant 25 médecins libéraux a été créée sur le secteur de La Rochefoucauld. Opérationnelle depuis avril 2004, cette maison fonctionne tous les week-ends.

La question de l'accès aux services se pose de façon cruciale en zone de montagne. Dans les zones rurales du piémont savoyard, le syndicat mixte du parc naturel régional des Beauges doit créer un cyber-kiosque, regroupant des services de l'intercommunalité, du conseil général et de l'Etat dans sa composante « emploi et formation ».

Toujours en Savoie, des réflexions menées au cours de l'année 2004 viennent d'aboutir à la mise en place d'un système de transport à la carte dans le massif des Beauges. Un prolongement à ce dispositif est prévu sous la forme de chèques-transport que le conseil général souhaite mettre en place dans le cadre de ses nouvelles compétences en matière de R.M.I. et de R.M.A.

-4-2- L'évolution du cadre législatif.

Le débat parlementaire concernant le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux a donné l'occasion à la représentation nationale de s'exprimer sur le sujet sensible des services publics en milieu rural.

Les travaux parlementaires ont permis d'explorer un ensemble de voies très diverses, dans le but de faire évoluer, en le rénovant, le dispositif législatif actuel en matière d'organisation de l'offre des services publics au niveau des territoires. Après des débats fournis, l'adoption de l'article 106 de la loi a eu pour effet de réécrire l'article 29 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les évolutions législatives portent à la fois sur des aspects nationaux (cf. I du nouvel article 29) et des aspects départementaux (cf. II du nouvel article 29).

• Des objectifs nationaux d'aménagement du territoire

Le I amène des innovations en matière de contractualisation au niveau national entre l'Etat et les opérateurs de services publics. Une première disposition établit une distinction entre objectifs d'aménagement du territoire et obligations de service universel. Une deuxième disposition fixe la date butoir du 31 décembre 2005, pour que l'Etat prescrive ces objectifs d'aménagement du territoire à chaque établissement, organisme ou entreprise chargé d'un service public, dès lors que lesdits objectifs ne sont pas fixés ou pas suffisamment précis dans l'état actuel des documents contractuels. Les associations représentatives des élus doivent être consultées à cette occasion. Enfin la dernière phrase réaffirme dans une formulation assez proche de celle existant antérieurement, le principe de compensation financière par l'Etat des charges imposées aux opérateurs. L'ensemble de ce dispositif a fait l'objet d'une circulaire d'application du Premier ministre à l'ensemble du Gouvernement en date du 27 mai 2005.

A ce titre, les élus représentant l'association des maires de France au sein de la conférence notent avec une certaine satisfaction l'insertion de mesures relatives au « développement équilibré du territoire » dans le nouveau contrat de service public de Gaz de France, signé le 10 juin 2005.

Mais ils insistent également pour que les dispositions de la loi du 23 février 2005, qui prévoient explicitement la consultation des associations d'élus sur les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers dans les contrats de service public, soient appliquées de façon extensive par le Gouvernement.

- Une concertation renouvelée

Le II du nouvel article 29 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire permet quant à lui une relance et une modernisation des procédures de concertation, et répond au souci d'information et de dialogue fréquemment exprimé par les élus locaux. Il place le préfet de département au centre d'un dispositif de concertation avec les élus et l'ensemble des opérateurs ou des autorités organisatrices d'un service public au sein du département. Cette concertation doit prendre d'une part une forme prospective pour proposer toute action visant à garantir l'accès aux services publics. Elle doit prendre d'autre part une forme réactive en cas de projet de réorganisation d'un service public : le préfet, systématiquement informé avant l'entrée en vigueur du projet, dispose d'un délai de trois mois pour mener une réflexion visant à analyser et le cas échéant corriger, les effets de la réorganisation en termes d'accès au service. Par ailleurs, le préfet détient un pouvoir d'appel auprès du ministre chargé de la tutelle de l'organisme concerné et du ministre chargé de l'aménagement du territoire.

- 4-3- L'effort de mobilisation demandé aux préfets sur la base de la circulaire du 2 août 2005.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a chargé les préfets d'engager des réflexions sur l'offre de services et l'accès aux structures au niveau des bassins de vie. Trois principes doivent guider leur démarche : l'organisation des services publics sur le terrain doit partir des besoins des usagers tels qu'eux-mêmes les expriment et tels qu'ils peuvent être objectivement mesurés ; les solutions innovantes ne peuvent émerger que sur la base d'approches transversales incluant sur un territoire donné les services publics mais aussi les services à la personne et les services de proximité ; l'évolution des structures doit aller de pair avec la recherche d'une plus grande performance basée sur une gestion rationnelle des moyens. Ce travail de concertation dans les départements a conduit à la production de premières synthèses à la fin du mois d'octobre 2005.

II L'apport des auditions.

La conférence nationale a tenu des séries d'auditions de divers acteurs nationaux. Les principaux opérateurs de service public au niveau national ont ainsi été entendus les 20 et 21 avril 2005. Les ministères parmi les plus impliqués dans les enjeux territoriaux, et un certain nombre d'associations d'élus représentatives de territoires à fortes spécificités ont été auditionnés les 24 et 25 mai. Le domaine des TIC a également fait l'objet de plusieurs entretiens (Autorité de régulation des télécommunications et Association française des fournisseurs d'accès à Internet).

- 1- Une information globale et synthétique, trop peu fréquente.

Il apparaissait indispensable d'appuyer les travaux de la conférence sur un socle partagé de connaissances des politiques actuelles, avec au premier chef la connaissance des stratégies que les opérateurs mettent en place ou souhaitent engager pour les années à venir.

C'est dans cet esprit qu'il a paru nécessaire d'auditionner un certain nombre d'opérateurs, en général membres de la conférence, sur leurs stratégies en matière d'accueil des usagers, de structures de leur réseau en zone rurale et d'évolution de leurs prestations.

Sans être exhaustives, les présentations des opérateurs et des ministères devaient aborder les points suivants :

- un rappel du cadre juridique des activités, notamment à l'égard du droit communautaire et de l'ouverture à la concurrence ;
- la présentation des logiques d'organisation propres au secteur d'activités concerné, en zones rurales ;
- les évolutions attendues à court et moyen terme, d'une part dans les modalités de délivrance des prestations, d'autre part dans les implantations territoriales ;
- les partenariats recherchés, soit entre opérateurs, soit avec les collectivités locales, soit enfin avec des personnes privées.

Afin de valoriser au mieux le temps d'échange, il était demandé aux personnes auditionnées de faire parvenir à la conférence un document écrit synthétique de cinq ou six pages, contenant les points essentiels de l'intervention à partir des thèmes mentionnés ci-dessus.

Les documents qui ont été fournis à la conférence à ces occasions figurent en annexe.

-2- Une vision détaillée des politiques d'accueil menées par les opérateurs.

Les opérateurs nationaux, chargés d'une mission de service public, ont très souvent dû adapter leur modes de présence territoriale aux spécificités du monde rural.

Certains ont mené sur ce thème des analyses de fond. Ainsi EDF a-t-elle engagé un travail d'analyse de sa politique d'accueil et de proximité, notamment au sein du monde rural. Elle a lancé à cette occasion durant l'année 2003, une démarche dénommée « Territoires – Proximité – Solidarité », basée sur une enquête auprès d'élus, d'associations de consommateurs, d'associations caritatives et de partenaires institutionnels. A l'issue de cette étude, le constat majeur fait par l'opérateur réside dans sa capacité de mobilité autour de son réseau de proximité.

D'autres, par leur histoire et leur vocation travaillent avant tout pour les territoires ruraux. La MSA, deuxième régime de protection sociale en France, rassemble plus de 4,1 millions de personnes dont la majeure partie réside et travaille dans les territoires ruraux (dans une quinzaine de départements, la part de population couverte par la MSA représente plus de 16 % de la population totale). Les spécificités des populations rurales liées au milieu agricole se caractérisent par une part importante de personnes âgées et par des niveaux de ressources plus faibles et plus fragiles que la moyenne nationale.

En zone rurale, la CNAF est devenue, du fait de l'évolution de la population, un partenaire incontournable des collectivités, en lien avec la MSA, d'où le souci exprimé par ses dirigeants et relayé par les élus, de disposer des fonds nécessaires à la poursuite de leurs actions communes.

Les renseignements fournis au cours des auditions peuvent être regroupés suivant quelques thèmes généraux, portant sur les pratiques actuelles en matière d'accueil, les logiques partenariales et les stratégies d'implantation dans les territoires.

Les aspect quantitatifs sont présentés ci-dessous sous une forme synthétique.

Aspects quantitatifs (nombre de points de contacts) :

EDF-GDF :	884 points de contact fin 2004
MSA :	130 agences locales + nombreux points d'accueil simple
ONF :	500 unités territoriales, surtout dans le quart nord-est du pays
CNAVTS :	252 agences-retraites + 1781 points d'accueil-retraite
APCA :	94 chambres départementales + 21 chambres régionales + assez souvent des antennes locales des chambres départementales
SNCF :	165 gares « grandes lignes » et 891 gares régionales et locales
CNAM :	128 caisses primaires ; 1000 points d'accueil permanents ; 5000 points de permanence ponctuelle
CNAF :	2000 sites d'accueil (y compris des permanences très ponctuelles)
La Poste :	17 000 points de contact, dont 1 600 agences postales communales et 500 points-poste
CCI :	155 CCI et 20 CRCI
UNEDIC et ASSEDIC :	700 sites d'accueil
APCM :	108 chambres « départementales », 400 points d'accueil du public
ANPE :	798 agences locales, 163 points relais de proximité, 8 unités spécialisées, 36 espaces cadres, soit un total de 1 005 sites

-2-1- Les pratiques actuelles en matière d'accueil.

>> Un effort affirmé pour améliorer l'accueil physique.

EDF, en charge d'une mission de desserte universelle pour 30 millions de clients, a constamment organisé ses relations avec ses clients en s'adaptant à l'évolution des besoins et des techniques. Cela impose des questionnements réguliers pour modifier les formes de l'accueil du public et les rendre compatibles avec les demandes de la clientèle. Ainsi l'accueil physique de guichet, qui est confié en commun avec GDF à la structure « EDF-GDF-distribution », représente-t-il aujourd'hui 24 % de l'ensemble de l'accueil des clients, ce qui représente une proportion non négligeable.

La MSA, organisme mutualiste, conçoit sa mission de façon globale et a mis en place selon cette logique, une organisation en guichet unique pour l'ensemble des risques relevant de la protection sociale. Cette même stratégie d'approche globale amène en outre la MSA à passer des conventions avec l'UNEDIC ou les organismes de retraites ou d'assurances maladie complémentaires des salariés. Le dossier unique, autre principale déclinaison de cette approche globale, a pour effet de simplifier considérablement les démarches des usagers et des entreprises agricoles.

La SNCF a vu sa mission de transport régional évoluer fortement aux cours des années écoulées. La définition de l'offre relève désormais des autorités organisatrices que sont les régions, sur proposition de la SNCF. Un pilotage décentralisé est venu appuyer ces évolutions, à travers des établissements « transports express régionaux » qui sont au quotidien les interlocuteurs des régions. L'effort de proximité en milieu rural se traduit par la desserte de 891 gares « régionales ou locales » qui s'ajoutent au 165 gares « grandes lignes ». Nombre de ces gares sont implantées en milieu rural et disposent d'un guichet de vente de billets nationaux et régionaux, complété en général par des automates de vente qui viennent améliorer la disponibilité horaire de la prestation.

Les organismes de sécurité sociale relevant du régime général ont engagé des efforts importants pour améliorer leurs conditions d'accueil du public au guichet. La caisse nationale d'allocations familiales affiche désormais un délai d'attente moyen aux guichets inférieur à 20 minutes dans 80 %. La caisse nationale d'assurances maladie a, quant à elle, noté une diminution de la fréquentation de ses guichets installés en zones rurales (sur un total annuel de 38 millions d'accueil-guichet).

L'UNEDIC et les ASSEDIC totalisent un nombre de 69 400 visites quotidiennes de demandeurs d'emploi.

Enfin les stratégies d'amélioration de l'accueil ont également concerné les organismes consulaires. Les chambres de commerce et d'industrie se sont ainsi lancées dans une démarche qualité permettant de fournir le même niveau de services aux porteurs de projet, en termes d'accueil, d'information ou d'accompagnement (démarche « CCI – Entreprendre en France »).

>> D'autres formes d'accueil se développent (téléphone, Internet), sans remettre en cause l'intérêt d'une relation personnelle directe.

EDF et GDF, par leur filiale commune « EDF-GDF-Distribution » réalisent 71 % de leur accueil clientèle par téléphone. Cette forme d'accueil est donc pour ces entreprises largement majoritaire, alors que les accueils via Internet ou le minitel restent marginaux, avec moins de 5 % de l'activité.

A l'inverse, d'autres structures ont connu des montées en puissance des formes d'accueil alternatives au guichet, beaucoup plus conséquentes.

Ainsi la CNAM a créé des centres d'appels de renseignements téléphoniques qui reçoivent jusqu'à 2 millions d'appels par mois. La CNAVTS a mis en place des plates formes téléphoniques qui ont reçu en 2004 un million d'appels. La CNAF a engagé au cours des toute dernières années un gros travail d'amélioration de l'accueil téléphonique avec un taux d'accessibilité à un agent de la CAF qui se situe désormais à 90 % environ des appels.

Mais pour tous ces organismes, la voie télématique s'est développée parallèlement à l'accueil téléphonique, avec 1,8 millions de connexions en 2004 pour la CNAVTS (lesquelles connexions permettent d'obtenir des renseignements très complets y compris sur la situation individuelle des usagers) ou bien encore avec l'installation par la CNAM de 1500 points de mise à jour de la carte « vitale ».

L'UNEDIC et les ASSEDIC ont de la même façon développé les alternatives à l'accueil de guichet : bornes interactives, accueil téléphonique, serveurs vocaux interactifs, Internet,... Par ailleurs, à échéance 2006, tous les domaines d'activités, parmi lesquels l'accueil sous ses différentes formes, seront certifiés ISO 9001.

L'ANPE souhaite également poursuivre la diversification de ses modes d'accueil. Un projet vise à permettre des entretiens techniques personnalisés avec des conseillers, proposés à travers des plates formes téléphoniques.

-2-2- Des recherches de partenariat sous des formes diverses, mais qui restent assez ponctuelles et ne relèvent pas d'une vision stratégique d'ensemble.

Les opérateurs « historiques » de service public ont engagé entre eux, depuis déjà plusieurs années, des politiques de partenariats plus ou moins ponctuels. La décentralisation, l'évolution des caractères socio-économiques de la population, ont amené à rechercher d'autres formes de collaboration, suivant des formules innovantes.

Ainsi des partenariats « traditionnels » se sont instaurés de longue date, par exemple entre organismes de sécurité sociale (exemple du partenariat CAF- MSA déjà largement engagé dans les relations avec les communes) ou bien entre ces organismes et le milieu associatif. Des logiques comparables sont à l'origine des démarches interconsulaires, notamment en Auvergne dans le cadre des points multiservices (il s'agit d'espaces de services équipés en moyen de communication de type minitel ou Internet et implantés dans une entreprise commerciale ou artisanale, en général à dominante alimentaire). De même EDF travaille-t-elle en partenariat avec La Poste pour permettre le paiement des factures et le renseignement téléphonique dans les bureaux du réseau postal.

Mais ces partenariats « traditionnels » peuvent aller au-delà des seuls acteurs en charge d'un service public ; ainsi la SNCF a-t-elle engagé des partenariats réguliers avec des taxis pour compléter son offre de transport. De même l'ANPE travaille largement avec des partenaires privés au titre de la sous-traitance de certaines prestations : bilans de compétence, ateliers de recherche d'emplois, etc...

Enfin des opérateurs « historiques », quelques fois peu versés à intervenir au-delà de leur champs d'activités, sont aujourd'hui prêts à agir pour fournir de nouvelles prestations aux usagers. L'Office National des Forêts en constitue une illustration tout à fait claire (par exemple en se tournant vers la valorisation de la biomasse) et affiche cette ambition pour les années à venir dans le cadre de son prochain contrat passé avec l'Etat. Réussissant à compenser ses activités régaliennes par ses activités concurrentielles, l'ONF appelait toutefois l'attention des élus sur le danger de remise en cause du versement compensateur qui permet aujourd'hui d'assurer l'entretien des forêts communales.

La Poste se propose également d'intervenir comme prestataire de services pour le compte de tiers en allant bien au-delà de son champs d'intervention classique, pour offrir de nouveaux services marchands, notamment par son réseau de facteurs. Ces pratiques que La Poste souhaite faire reposer sur des accords contractuels, peuvent aussi bien s'organiser au niveau national par exemple avec la SNCF (cf. convention du 30 novembre 2004 portant sur la vente de billets), qu'au niveau local en fonction des opportunités présentes.

Les évolutions institutionnelles des territoires ont fait émerger de nouveaux acteurs, donc de nouveaux partenariats. C'est le cas dans le domaine de l'aide à la personne ou en matière sanitaire et sociale, avec les conseils généraux ou, de façon plus récente et plus ponctuelle, avec les intercommunalités. Les besoins des populations dans ces domaines ont amené l'émergence de solutions nouvelles, en général mises en place sous forme de réseaux : il en va ainsi des réseaux de coordination gérontologique qui associent la CNAVTS et les conseils généraux dans le cadre de l'aide personnalisée à l'autonomie.

Les questions relevant de l'accès aux services sous une forme mutualisée, ont été de plus en plus prises en compte au cours des dernières années. Les maisons de services publics, les PIMMS (points d'information et de mutualisation multi-services) font partie de ces formes innovantes d'accès aux services. Mais, sous une forme moins intégrée, les « points services aux particuliers », auxquels participent EDF et GDF (158 existent à ce jour et des créations sont prévues dans un avenir proche), les « points d'information aux familles » développés par les CAF, ou bien encore les « points d'accueil polyvalents » proposés par l'Etat en Charente dans le cadre des expériences pilotes, relèvent de cette logique.

D'autres structures reposant sur ces mêmes stratégies sont en train d'émerger : « pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS) » et surtout « maisons de l'emploi », qui devraient constituer une occasion d'approfondir et de diversifier fortement les collaborations institutionnelles, en donnant toute leur place aux collectivités territoriales : régions, départements et intercommunalités. L'ANPE, les ASSEDIC, la CNAM, les chambres consulaires, les services de l'Etat, sont tous mobilisés pour permettre l'émergence de ces structures nouvelles.

Dans ce domaine du partenariat, le développement des TIC - ou plus exactement l'usage qui semble en être fait - n'offre pas les mêmes opportunités qu'en matière d'accès aux services. On assiste en effet dans ce domaine à un certain « éparpillement des initiatives », chaque opérateur mettant en place un système d'accès télématique qui lui est propre (par exemple, la SNCF souhaite diversifier ses moyens de distribution en région par l'installation de plus de 200 nouveaux terminaux de billetterie). Cependant les collaborations se limitent dans ces cas-là à rechercher des lieux d'implantations chez les partenaires ; il est rare en effet que les systèmes télématiques nouvellement installés donnent accès à plusieurs réseaux d'opérateurs. Ainsi on cherche à travers ces partenariats à trouver un lieu d'implantation pour ses équipements, plus qu'à créer une réelle synergie entre des réseaux.

-2-3- Des stratégies d'implantation territoriale en évolution, mais sans logique d'ensemble.

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 partagée.

« EDF - GDF - Distribution » a une échelle d'implantation physique de l'ordre du bassin d'emplois. C'est également le cas pour la CNAVTS en ce qui concerne ses agences-retraites, mais son réseau est complété par les points d'accueil-retraite, beaucoup plus disséminés puisqu'en principe aucune commune n'en est distante de plus de 30 km.

L'UNEDIC et les ASSEDIC, d'ores et déjà implantés suivant des échelles territoriales proches de celles des futures maisons de l'emploi ont des périmètres de référence de l'ordre du bassin d'emplois ; ils sont en outre fréquemment structurés en réseau pour favoriser l'accès au service notamment dans les zones rurales.

Les chambres consulaires ont des implantations qui sont en général proches du niveau départemental, mais toutes ont été amenées à compléter leur réseau pour permettre une présence centrée sur les espaces économiques de proximité et sur les structures de développement local que sont les conseils de développement ou les pays,... Les missions des personnels ont été adaptées en conséquence. Par exemple, les chambres de commerce et d'industrie disposent, en complément de leurs conseillers techniques spécialisés par secteurs d'activités (commerce, industrie, tourisme, service-export, TIC,...), de conseillers techniques chargés d'un secteur géographique donné, pays ou bassin de vie,... Ces personnels sont en contact avec les usagers dans le cadre de « permanences rapprochées » auprès des commerçants, dans les bourgs centres en accord avec les municipalités.

Les chambres d'agriculture ont également adopté des organisations internes permettant la participation aux démarches locales (notamment à travers les conseils de développement des pays) et un travail de développement local par le biais de micro-filières.

La MSA dispose d'un maillage territorial organisé le plus souvent à l'échelle des bassins de vie ou des pays. Toutefois ce système est en cours d'évolution par des regroupements de structures prévus en 2006.

La Poste enfin constitue un cas spécifique, d'une part en raison de son nombre de points de contact (environ 17 000), et d'autre part avec l'intervention récente du législateur, par la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, pour fixer une norme d'accès minimale au réseau : 90 % de la population des départements devra avoir un point de contact à moins de 5 km de son domicile ou à moins de vingt minutes de trajet automobile. Il devrait donc être nécessaire, en conséquence, de créer une centaine de points de contact supplémentaires, dans le cadre de conventions passées avec des collectivités locales ou des commerçants.

-3- Les stratégies à l'œuvre pour les services de l'Etat

Les logiques poursuivies par l'Etat en termes d'aménagement du territoire, d'accessibilité de ses services et d'offre territoriale, ont également été observées, analysées et discutées au cours des travaux de la conférence nationale.

Les ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur, de l'équipement, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la santé et des affaires sociales disposent chacun d'une forte implantation de leurs services déconcentrés sur l'ensemble du territoire national ; ce sont donc ces administrations de l'Etat qui ont été invitées à exposer, les 24 et 25 mai 2005, les enjeux, les objectifs et les modes d'organisation de leur présence territoriale au sein des espaces ruraux.

>> Le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a tenu à rappeler l'ensemble des réformes territoriales menées par le ministère au cours des dernières années. Elles ont concerné le réseau des trésoreries, celui de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et celui des douanes. L'enjeu le plus fort se situait au niveau des trésoreries puisque avant la réforme, le réseau de la comptabilité publique comptait 3311 structures dont environ 1900 implantées en milieu rural (parmi lesquelles 665 étaient en zones de revitalisation rurale). A l'issue de la réorganisation, 365 trésoreries ont été fermées avec effet au 1^{er} janvier 2005. Ces décisions ont été prises non pas en fonction d'un schéma national fixé au niveau central, mais suivant des analyses de terrain menées par les trésoriers payeurs généraux eux-mêmes et avec l'accord des préfets. Quelques opérations envisagées à la fin de l'année 2004 ont d'ailleurs été reportées du fait de la réticence du représentant de l'Etat. Les réorganisations devaient en outre faire l'objet de la part du trésorier payeur général d'une concertation approfondie, avec les élus d'une part pour ce qui concerne les aspects territoriaux, et avec les personnels d'autre part dans le domaine social.

Les projets ont souvent donné lieu à la mise en place de systèmes d'accès alternatifs, sous forme de permanence en mairie notamment. Ces engagements, qui comprenaient des mentions sur la qualité des nouvelles prestations et leurs formes de délivrance (installation de visio-guichets, etc...) étaient en général formalisés par des chartes (elles ont été signées dans 64 % des cas). Les efforts de concertation engagés préalablement aux restructurations ont donné l'occasion de débattre de façon claire et concrète des enjeux de restructuration du réseau.

Le premier de ces enjeux en l'occurrence est de s'adapter aux nouveaux comportements des citoyens, lesquels révèlent une augmentation des utilisations des systèmes de télépaiement et une diminution dans la fréquentation des guichets d'accueil physique (les structures fermées ne réalisaient quelques fois qu'une ou deux opérations par jour). L'autre enjeu majeur vise à suivre les évolutions de l'intercommunalité. Enfin, les réorganisations doivent être l'occasion de renforcer la qualité du service, d'accroître la formation des personnels et d'améliorer le fonctionnement des équipes.

Pour l'avenir, la politique d'adaptation régulière des réseaux en fonction des évolutions des besoins doit être conservée. Il faut donc confirmer les logiques de concertation qui se sont installées au niveau des territoires, mais sans pour autant conditionner les restructurations des services de l'Etat à l'acceptation formelle des élus.

Du point de vue des élus membres de la conférence, d'autres axes de réflexion doivent cependant être explorés : l'informatique permettant désormais de traiter les dossiers en tout point du territoire national, il devrait être envisagé d'instaurer des collaborations entre services comptables pour que les charges de travail excédentaires à certains endroits, déficitaires à d'autres, soient rééquilibrées avec pour effet de maintenir l'activité et donc les structures en milieu rural. Dans le même esprit, les regroupements de recettes des finances devraient s'envisager non pas de façon systématique au bénéfice de communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, mais peut-être en direction de bourgs centres.

Le conseil aux collectivités locales devrait également évoluer pour se situer au cœur des métiers du Trésor public. Là encore la qualité du service n'est pas incompatible avec un certain éloignement géographique entre la collectivité et l'agent du Trésor assurant la mission de conseil.

>> Le directeur de cabinet du ministre de l'équipement a souhaité attirer l'attention de la conférence sur les profondes évolutions attendues au sein du ministère en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Sur les 80 000 agents actuellement affectés dans les directions départementales de l'équipement (DDE), 35 000 seront transférés aux départements, les effectifs restant se répartissant entre les DDE (pour 3 000 agents environ), les directions interrégionales des routes et les parcs de l'équipement.

Par ailleurs l'assistance aux communes connaît actuellement des évolutions lesquelles suscitent un certain nombre de critiques de la part des élus. Ceux-ci disent observer une réduction des services offerts et un renchérissement des coûts dès lors que la demande présente un certain niveau de technicité. Pour le ministère il convient cependant, au risque de fausser le marché de l'ingénierie, de ne pas inclure dans l'assistance aux communes (dans ses formules « de base ») des prestations qui peuvent être obtenues par un recours normal au marché concurrentiel. Ceci implique que les interventions des services du ministère, dès lors qu'elles s'écartent des prestations simples, doivent respecter le droit commun des appels d'offre et proposer des tarifs évalués sur la base du coût réel.

Quant à la notion de proximité, les élus observent qu'elle peut constituer une valeur ambiguë, les usagers ne préférant pas forcément des services regroupés s'ils entraînent une moins bonne occupation de l'espace et des difficultés d'accès dues à l'éloignement. En outre, l'implantation des subdivisions au plus près du terrain, favorise l'adaptation des décisions aux réalités locales. L'important effort de simplification des régimes d'autorisation, qui vient d'être annoncé par le ministre en matière d'urbanisme, devrait cependant faciliter la décision publique dans ce domaine complexe.

L'attractivité des postes proposés dans les petites structures pose des problèmes en termes de recrutement des personnels qualifiés. Une solution pourrait provenir de partenariats entre les départements et les écoles de formation visant à sécuriser les affectations en zones rurales à l'issue de la scolarité.

>> Les implantations territoriales du ministère de l'agriculture et de la pêche comprennent les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, les directions régionales et les lycées d'enseignement agricole. Le secrétaire général du ministère a exposé la stratégie de réforme qui a été engagée à ce jour et qui repose sur la volonté de garantir l'ensemble des missions qui

sont actuellement assurées. Ainsi les DDAF devront-elles conserver voire renforcer leur savoir-faire en matière d'accompagnement et d'écoute des agriculteurs. De même la qualité de l'accueil devra être améliorée et l'usage des télé-procédures sera développé (actuellement 10 à 20 % des déclarations PAC se font par ce mode de transmission).

Le maintien de la mission d'appui aux collectivités territoriales, en partenariat étroit avec les services de l'équipement, constituera un enjeu important dans les années à venir. Cette mission devra évoluer vers le conseil sous forme de conduite d'opération, en particulier dans les principaux domaines d'intervention technique des collectivités : l'alimentation en eau potable, l'assainissement et la gestion des déchets. Une directive d'orientation est en cours d'élaboration avec le ministère de l'équipement pour faire émerger une offre unique entre DDE et DDAF et spécialiser chacune des structures dans leur domaine d'activités propre. Le conseil juridique doit lui aussi être envisagé sous une forme interministérielle, par des collaborations étroites avec les DDE, lesquelles viendraient compléter les informations notamment au titre de la prévention des risques. Enfin l'aide au portage des projets devra prendre toute sa place dans les années à venir, en particulier lors de la mise en œuvre des politiques contractuelles et des programmes européens de la prochaine période de programmation 2007-2013.

En matière d'ingénierie, les relations avec le secteur privé doivent être basées sur la transparence ; ceci est en train de se stabiliser, d'autant que les offres de l'Etat et celles des opérateurs privés n'entrent pas réellement en concurrence car elles ne concernent pas les mêmes secteurs géographiques.

La circulaire du Premier ministre en date du 16 novembre 2004 invitait les préfets à proposer des restructurations de fond dans l'organisation des services déconcentrés de l'Etat. Les réflexions auxquelles a pris part le ministère de l'agriculture en application de ce texte démontrent la nécessité de rechercher une meilleure synergie des services de l'Etat grâce aux missions interservices et aux pôles régionaux instaurés par décret en 2004. Onze préfets ont proposé d'expérimenter des fusions de services départementaux entre DDE et DDAF. Un certain nombre de départements devraient être retenus pour mener ces expériences, à la fois en milieu rural et en milieu urbain ou périurbain. Là aussi le maintien du périmètre de missions actuellement exercées, constituera une priorité essentielle des responsables en charge des expérimentations.

>> L'audition du secrétaire général du ministère de l'intérieur a permis de présenter la stratégie ministérielle de réforme, basée sur les principes de mutualisation et de concertation. Cette concertation, centrée autour du préfet en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation territoriale de l'Etat, doit se mettre en œuvre au niveau des départements, en étant éventuellement complétée par des approches infra-départementales, en lien avec les échelons intercommunaux. Elle doit déboucher sur une sorte de « contrat de confiance territoriale » entre le préfet et les responsables locaux des services publics, visant à garantir la cohérence territoriale des opérations de réorganisation.

L'instance de concertation locale de droit commun est la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP). C'est donc au sein de cette structure que doit être définie la méthode de concertation et de discussion qui devra être respectée par l'ensemble des acteurs des services publics dans le département. Dans le cadre de sa mission la commission pourrait être amenée à définir une sorte de « bouquet de services minimal » à offrir dans l'ensemble du territoire départemental. Ce travail prospectif devrait pouvoir reposer sur des sous-commissions spécialisées, par exemple dans les domaines de l'enseignement ou bien en matière postale. Ces structures se prononceraient sur les aspects

opérationnels, en aval des orientations politiques fixées par la CDOMSP sur la base d'une analyse fine des situations locales, par référence à des strates de territoires comparables.

Les préfets, conformément aux dispositions de l'article 106 de la loi du 23 février 2005, doivent donc être les « chefs d'orchestre » de cette nouvelle stratégie d'accès aux services publics dans les territoires. Les sous-préfets devront prendre part à cette démarche, en faisant des sous-préfectures, selon l'expression du ministre de l'intérieur le 5 mars 2005, des « postes avancés de l'Etat » dans les zones rurales. Ceci ne signifie pas qu'il faille renoncer aux évolutions ; bien au contraire, l'article 135 de la loi du 13 août 2004 permet d'adapter les limites des arrondissements en fonction des évolutions démographiques, pour les mettre en cohérence avec les bassins de vie ou les intercommunalités. Cinquante départements, en application de la circulaire du Premier ministre du 16 novembre 2004, ont ainsi proposé des modifications de limites d'arrondissements (assez souvent pour diminuer l'étendue des arrondissements chef-lieu).

La mission des sous-préfectures devra aussi évoluer, en intégrant mieux les domaines de l'ingénierie, du conseil aux collectivités et la mise en œuvre des politiques régionales. Des regroupements des services de l'Etat en sous-préfecture devraient aider cette coordination des savoir-faire, avec la constitution de guichets uniques d'entrée vers les services déconcentrés. Quatre arrondissements ont engagé des expérimentations portant sur l'offre d'ingénierie territoriale. Dans ce cadre, les sous-préfets auront à réaliser un diagnostic des forces et des faiblesses observées, et devront déterminer les compétences nécessaires à la conduite des projets portés par les territoires : compétences techniques, juridiques, budgétaires, ... Dans un troisième temps de l'expérimentation, le sous-préfet passera avec chaque porteur de projet un « contrat » qui fixera d'une part les moyens que l'Etat met à disposition de la collectivité, et d'autre part les engagements que celle-ci prend en termes de réalisation du projet. Les diagnostics initiaux des sous-préfets sont attendus pour la fin 2005, l'ensemble des expériences devant faire l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2006.

La question des moyens financiers mobilisés par l'Etat pour accompagner les réorganisations des services publics dans les territoires a également été longuement évoquée. Le mécanisme envisagé pourrait répondre au schéma suivant : à l'occasion d'une réorganisation, les économies réalisées en termes budgétaires ou en moyen de personnel font l'objet d'un calcul permettant leur transcription en masse indiciaire. Ceci permet à la préfecture concernée l'ouverture d'une sorte de droits de tirage sur une action « présence des services publics en milieu rural » qui viendrait s'insérer en application de la LOLF dans le programme « aménagement du territoire » et qui serait abondée par les ministères ayant mené des réorganisations en année n-1. L'utilisation de ces droits de tirage reposerait sur les préfets des départements et permettrait aussi bien des interventions d'investissement que de fonctionnement, soit par mise à disposition de personnels ou soit par dotations budgétaires. Chaque projet ainsi aidé ferait l'objet d'une évaluation périodique.

-4- L'équipement des zones rurales en haut débit.

L'aménagement de l'espace rural en termes de nouvelles technologies de l'information et de la communication a été considéré comme un facteur essentiel au développement et à l'attractivité des territoires. Plusieurs auditions ont confirmé cet enjeu et clarifié les politiques en la matière.

L'association française des fournisseurs d'accès à Internet s'est fixé comme objectif pour la fin de l'année 2007, le chiffre de 10 millions d'abonnés au haut débit (sur 6 millions actuellement). Le principal obstacle à cette diffusion des pratiques réside dans les coûts de déploiement et d'amortissement des réseaux. Il est à cet égard utile, comme l'a prévu la loi relative au développement de l'économie numérique, de permettre aux collectivités territoriales d'agir en tant qu'opérateur. Les

expériences menées, notamment en application des CIADT du 3 septembre 2003 et du 14 septembre 2004, pour développer des technologies alternatives (hertziennes, par l'A.D.S.L., satellitaires,...) joueront également un rôle précieux pour parfaire la couverture numérique du pays. L'échange a été l'occasion de souligner l'implication très concrète de certains départements à dominante rurale, la Corrèze et la Haute-Marne notamment.

L'autorité de régulation des télécommunications a confirmé le très fort mouvement de rattrapage que connaît la France en matière d'usage de l'Internet à haut débit : à ce jour, 25 % des foyers sont équipés. Le principe d'égalité entre les citoyens impose cependant de poursuivre l'effort de couverture territoriale. L'objectif en la matière se situe à 98 % de la population française disposant d'un accès « haut débit » à la fin 2008. Les disparités pourraient néanmoins subsister en fonction de l'existence ou non d'une concurrence entre les fournisseurs d'accès, puisqu'à ce jour seulement 50 % de la population peut accéder à une offre dégroupée.

-5- Quelques préconisations fondamentales.

Les informations recueillies au cours des auditions et les échanges qu'elles ont permis ont fait apparaître plusieurs points essentiels à la connaissance et à l'analyse des situations.

>> La réforme d'un réseau d'envergure nationale impose des démarches globales assises sur l'ensemble des niveaux territoriaux et hiérarchiques, en fonction d'une stratégie de réforme précisément définie et clairement affichée d'un bout à l'autre de la chaîne de management. C'est ainsi que La Poste a engagé la modernisation de son réseau et de ses points de contacts avec la clientèle. Il est important que la définition d'objectifs nationaux de réorganisation, intégrant des indicateurs d'aménagement du territoire, puisse être déclinée de façon cohérente aux différentes échelles territoriales. La conférence observe cependant que cette nécessité n'est pas ressentie par tous les acteurs de services public avec la même acuité. Les élus présents reconnaissent cependant que La Poste a considérablement évolué sur ce sujet et applique maintenant ce principe de cohérence globale des approches, avec une stratégie systématique de concertation locale, la mise au point d'un panel de solutions concrètes juridiquement sécurisées, et l'instauration d'un instrument de financement.

>> La modernisation et l'amélioration des prestations offertes aux usagers sont réalisées de façon régulière par les opérateurs, mais elles se limitent souvent à leur secteur d'activité traditionnel. Les démarches de coopération ou de mutualisation entre opérateurs, sont beaucoup plus rares et ne font pas partie des évolutions « habituelles » ou « tendanciennes » des structures. C'est ainsi que les organismes de sécurité sociale ont tous développé des procédures télématiques utilisables en accès direct par les usagers, or les équipements sur lesquels reposent ces améliorations (bornes Internet, visio-guichets,...) pourraient techniquement être utilisés pour d'autres fonctions que celles proposées par la structure porteuse, mais ces utilisations partagées ne trouvent pas à se développer faute d'avoir fait l'objet d'une réflexion préalable avec les partenaires potentiels.

>> A l'inverse un opérateur tel que la mutualité sociale agricole, qui agit en direction d'une population spécifique et qui bénéficie de liens étroits avec elle, peut appréhender l'ensemble des caractéristiques propres à la population concernée, en connaître le détail des besoins, en anticiper les évolutions et adapter ses réponses en conséquence.

Deux autres thèmes, relevant des missions des services déconcentrés de l'Etat, doivent être plus particulièrement mentionnés.

- Le domaine de l'ingénierie publique de l'Etat a été abordé par le ministère de l'équipement et par celui de l'agriculture. L'un et l'autre ont confirmé le souhait du Gouvernement de maintenir cette

mission essentielle de l'Etat aux communes, en la réorientant vers un appui à la conduite d'opérations sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les thèmes techniques tels que l'alimentation en eau potable, l'assainissement ou la gestion des déchets seront traités. Les conseils juridiques en matière de droit des sols ou d'usage de l'eau seront également maintenus ou améliorés. Le thème de l'ingénierie territoriale sera développé pour aider les communes et les groupements de communes à s'engager dans des projets complexes. La réorganisation des services déconcentrés, en application notamment de la loi du 13 août 2004, devrait permettre de mener les réformes d'organisation nécessaires à une meilleure synergie des services.

- La mission des sous-préfectures a été largement évoquée, pour réaffirmer l'importance de ces structures de proximité de l'Etat dans les territoires. Pour tenir compte des évolutions de la société, le rôle de ces services sera adapté : usage accru des nouvelles technologies, émergence d'une fonction de pivot interministériel pour l'offre de services de l'Etat aux collectivités locales, aide au montage des projets, conseil juridique, conseil budgétaire, relais des politiques régionales de l'Etat. La mission des sous-préfets évoluera en conséquence notamment dans le domaine des services publics, suivant des logiques de « contrat » entre l'Etat, les collectivités et les opérateurs.

Une méthode initiée à l'échelon national, à reproduire au niveau des départements.

La méthode de travail adoptée par la conférence nationale à l'occasion des auditions des opérateurs de service public doit être considérée comme un préalable à une concertation objective et transparente. Le mandat que le législateur a confié aux préfets de département par la loi du 23 février 2005 doit reposer sur le même principe de transparence et d'échanges d'informations.

Des séries d'auditions, comparables à celles menées au niveau national par la conférence, pourraient donc être réalisées à l'échelon départemental, suivant une méthode à adapter aux contingences locales mais avec les mêmes objectifs de connaissance des pratiques et des stratégies et de recherche de solutions mutualisées.

Dans le même esprit, et à l'instar de ce que le président DURIEU a fait en tant que président de la conférence, des auditions sont également à prévoir avec les représentants des syndicats (en particulier des grands opérateurs de service public : EDF, GDF, La Poste, France Telecom,..) et les collectifs d'usagers, de façon à ce que la concertation soit complète et n'omette aucun acteur.

III Les axes de réflexion.

-1- Une méthode à instaurer.

- un diagnostic départemental à élaborer en termes de services publics et de services au public (offre et demande) ;
- une réforme des modalités d'information et de concertation sur les projets de réorganisation des opérateurs privés et publics au niveau départemental par la mise en place d'une « conférence départementale des services publics », dont la composition resterait à la libre appréciation du préfet, et qui remplacerait la « commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics » ;
- un rôle pivot de coordonnateur et d'arbitre donné au préfet ;

- une coordination, sous l'égide du préfet, des différentes instances de concertation sectorielles (exemples : commission départementale de la présence postale territoriale, commission départementale de l'Education nationale, ...) ;
- l'implication nécessaire des élus locaux : maires, présidents d'EPCI, conseillers généraux et régionaux, à tous les stades des projets (information , mise en œuvre, évaluation) ;
- la négociation des projets de regroupement et de mutualisation à un échelon infra départemental (EPCI ou pays suivant le cas).

-2- Le préalable de l'accès au haut débit.

Pour nombre de services, l'accessibilité peut être largement améliorée par le recours aux télé-procédures (ex : télécandidatures pour la recherche d'emplois, commandes en ligne, dialogue à distance par visio-guichet)

Indispensables pour repenser l'organisation des services publics en zone rurale, tout en assurant une qualité certaine, ces nouvelles procédures supposent, outre du personnel qualifié pour aider les usagers à s'en servir au mieux , un accès au haut débit .

-3- La nécessité d'une aide financière.

Cette aide doit être créée pour soutenir des projets locaux, concrets, destinés à adapter l'offre de service public aux spécificités d'un territoire donné.

Trois types de projets peuvent être encouragés :

- le regroupement des services de l'Etat (« supérette administrative ») ou la création d'un point guichet unique commun à plusieurs opérateurs privés ;
- l'amélioration ou la création de services à la personne (maison de garde médicale, service de soins à domicile, transport à la demande, action en faveur des enfants et des jeunes) ;
- l'amélioration de l'accessibilité aux services d'utilisation moins fréquente par le biais de télé-procédures.

Ces projets revêtiraient la forme de contrats de services publics :

Ces projets de regroupement ou de mutualisation, ces expériences de services à la personne ou encore le développement de services publics par voie électronique pourraient faire l'objet d'une aide en investissement et en fonctionnement garantie sur une certaine durée.

Un mécanisme nouveau serait mis en œuvre :

Il se traduirait par la création d'une dotation ou d'un fonds, spécifique, lisible et pérenne qui permettrait de garantir aux partenaires de ces contrats un soutien de l'Etat sur la durée.

L'enjeu de l'aménagement du territoire dans les zones rurales, l'attente des populations en terme de services publics et de services au public et l'accompagnement des efforts de développement initiés par les élus locaux nécessitent en effet un effort de solidarité nationale et la mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation.

Pour donner un caractère plus opérationnel à ces axes de réflexion, le président DURIEU et les élus représentant l'AMF au sein de la conférence ont souhaité que soit rédigée une « charte » dont la signature serait proposée à l'Etat, à l'ARF, à l'ADF et aux opérateurs membres de la Conférence.

Le projet de « charte » qui suit vise à définir une méthode permettant une information de tous les acteurs locaux sur les réorganisations envisagées, l'affirmation du rôle du préfet en tant qu'organisateur et arbitre de la négociation, au plus près des réalités locales, des projets de réorganisation ou de création des services publics ou au public, de façon à privilégier l'adaptation aux territoires mais aussi la recherche de solutions regroupées ou mutualisées.

Il prône également la mise en œuvre, par l'Etat, d'un instrument de financement ad hoc destiné à apporter une aide pérenne à ces projets et compenser ainsi les handicaps que connaît le milieu rural.

PROJET DE CHARTE PROPOSEE A LA CONFERENCE NATIONALE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL

A l'issue des travaux de la conférence nationale des services publics en milieu rural, l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs de service public, conscients des enjeux de la présence des services publics en milieu rural en terme de cohésion sociale et territoriale, affirment la nécessité de promouvoir, dans ce domaine, une politique nouvelle de maintien, d'amélioration et de développement .

Le rôle de l'Etat est double : en tant que gestionnaire de ses propres services publics mais également en tant que garant de la cohésion nationale. A ce titre, sa mission d'organisation et de régulation d'ensemble, seule capable de garantir l'effectivité de cette nouvelle politique, doit être renforcée.

Les collectivités territoriales attendent d'autant plus de cette démarche qu'elles sont, comme la population et l'Etat, attachées au service public et qu'elles assument aussi depuis longtemps de nombreux services au public. Elles sont déjà engagées, de par leurs compétences propres, dans un processus d'adaptation de leurs services aux attentes de la population.

Les opérateurs de service public, soucieux d'adapter leurs modalités d'accueil aux besoins des usagers, s'inscrivent également dans cette approche.



L'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics souhaitent dès lors concrétiser dans ce document la démarche à entreprendre pour améliorer le service public sur tout le territoire.

Elle suppose l'implication de tous les acteurs et une réelle concertation ainsi que la recherche de nouvelles formes d'organisation des services publics et au public en milieu rural.

Ils affirment que l'organisation des services publics doit être conçue à partir des nouveaux besoins des usagers et se fonder sur un diagnostic partagé des demandes et des offres associant étroitement les régions, les départements, les communes et les intercommunalités.

Constatant de surcroît l'échec des approches ponctuelles et sectorielles, souvent imposées par l'échelon national, qui ont conduit à des blocages et à des incompréhensions, l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs :

-s'engagent sur une approche globale, initiée à l'échelon territorial pertinent, et permettant la recherche de solutions adaptées et durables, en respectant les principes suivants :

- l'égalité entre les territoires et entre les citoyens qui suppose, de la part de l'Etat, la mise en œuvre d'une péréquation financière en faveur des zones rurales et, en particulier, des plus fragilisées ;
- la qualité qui implique que toute réorganisation se traduise par une amélioration des services rendus à la population ;
- la proximité ou l'accessibilité aux services publics pour les habitants des zones rurales.



Concrètement, l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs s'engagent sur le processus suivant :

- participer à l'élaboration d'un diagnostic des besoins et des offres. Etabli sous la responsabilité conjointe du représentant de l'Etat, du conseil général et de l'association départementale des maires, ce diagnostic partagé associe les élus régionaux, départementaux et communaux ainsi que tous les opérateurs, publics comme privés. Cohérent avec le schéma régional d'aménagement du territoire, il est décliné à l'échelon départemental ;
- informer le préfet, le conseil général et l'association départementale des maires, en amont, de toute intention de réorganiser un service public ou au public ;
- intégrer dans tout projet de réorganisation des propositions pour améliorer la qualité ou l'accessibilité du service, assorties de garanties précises dans la durée ;
- faire précéder toute réorganisation ou création d'une véritable concertation, animée par le préfet avec les élus et les usagers, à un échelon territorial pertinent, départemental ou infra –départemental ;
- rechercher toutes les formules de mutualisation, de regroupement ou de dématérialisation des relations avec les gestionnaires de service public ou au public ;
- mettre en oeuvre le projet retenu en définissant, sur une durée précise, les engagements, en terme de moyens financiers et humains, de chacun des partenaires.

Pour rendre effectif ce processus, l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs reconnaissent le rôle d'arbitre du représentant de l'Etat ainsi que son rôle d'organisation de la concertation, de recueil et de mise à disposition des informations pour l'ensemble des services publics.
Ils s'engagent à participer aux instances de concertation et de négociation mises en place par ce dernier.



L'Etat, au nom de l'intérêt général, de l'aménagement du territoire et de la péréquation entre les territoires, accompagne cette politique d'amélioration et de développement par des moyens financiers spécifiques.

Ceci se traduit par la mise à disposition d'une dotation identifiée, lisible et pérenne, destinée à financer tant les charges d'investissement que de fonctionnement des projets retenus.

Les collectivités territoriales s'engagent à concourir à cette démarche, dans le cadre de leurs compétences.



La Conférence de la ruralité suivra l'application de ces engagements au niveau local.

Composition de la conférence nationale des services publics en milieu rural

Au titre des élus et des représentants des milieux socio-professionnels :

- trois députés :
- **M. Yves COUSSAIN**, député du Cantal
- **M. Jean-Paul CHANTEGUET**, député de l'Indre
- **M. Yves FROMION**, député du Cher

- trois sénateurs :
- **M. Benoît HURE**, Sénateur des Ardennes
- **M. Georges MOULY**, Sénateur de la Corrèze
- **M. Jean-Marc PASTOR**, Sénateur du Tarn

- dix représentants de l'Association des Maires de France :
- **M. Paul DURIEU**, Président de la Conférence Nationale des services publics en milieu rural, Maire de Camaret-sur-Aygués (Vaucluse), Président de l'Association des maires de Vaucluse
- **M. Jacques PELISSARD**, Maire de Lons-le-Saunier (Jura), Député du Jura, Président de l'Association des Maires de France
- **Mme Jacqueline GOURAULT**, Maire de La Chaussée Saint Victor, Sénateur du Loir et cher, Première vice-présidente de l'Association des Maires de France
- **M. André LAIGNEL**, Maire d'Issoudun (Indre), Secrétaire général de l'AMF
- **M. Jean-Claude FRECON**, Maire de Pouilly-les-Feurs (Loire), Sénateur de la Loire
- **M. Michel VERGNIER**, Maire de Guéret (Creuse), Député de la Creuse, Président de l'Association des maires de la Creuse
- **M. Pierre HERISSON**, Maire de Sevrier (Haute-Savoie), Sénateur de Haute-Savoie
- **M. Jean LAUNAY**, Maire de Bretenoux (Lot), Député du Lot, Président de l'Association des élus du Lot
- **M. Charles GUENE**, Maire de Vaux-sous-Aubigny (Haute-Marne), Sénateur de Haute-Marne, Président de l'Association des maires de la Haute-Marne
- **M. Gérard PELLETIER**, Maire de Raze (Haute Saône), Président de l'Association des Maires Ruraux de France.

- quatre représentants de l'Assemblée des Départements de France :
- **M. Didier GUILLAUME**, Président du conseil général de la Drôme
- **M. Yves KRATTINGER**, Président du conseil général de la Haute-Saône
- **M. Bruno SIDO**, Président du conseil général de la Haute Marne
- **M. Jean-Pierre DUPONT**, Président du conseil général de la Corrèze

- deux représentants de l'Association des Régions de France :
- **Mme Martine PEREZ**, 2^{ème} Vice-Présidente du conseil régional Midi-Pyrénées
- **M. Dominique ROULLET**, vice-président du conseil régional du Centre

- deux présidents de Conseil Economique et Social Régional :
- **M. Xavier BEULIN**, Président du Conseil économique et social de la région Centre
- **M. Claude BOUSQUET**, Président du Conseil économique et social de la région Languedoc-Roussillon

Au titre des représentants des administrations :

- le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ;
- le ministre des solidarités, de la santé et de la famille ;
- le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ;
- le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat
- le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de ruralité ;
- le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales et de la consommation ;
- le secrétaire d'Etat en charge de l'aménagement du territoire.

Au titre des représentants des opérateurs de services publics :

- La Poste ;
- la Société Nationale des Chemins de Fer Français ;
- Electricité de France ;
- Gaz de France ;
- le Groupe des Autorités Responsables de Transport ;
- l'Agence Nationale Pour l'Emploi ;
- l'Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce ;
- la Caisse Nationale des Allocations Familiales ;
- la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés ;
- la Caisse Nationale d'Assurance Maladie ;
- la Mutualité Sociale Agricole ;
- l'Office National des Forêts ;
- l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie ;
- l'Assemblée Permanente des Chambres de Métier ;
- l'Assemblée Permanente des Chambres et d'Agriculture.

PROGRAMME des AUDITIONS

**menées les 20 et 21 avril,
les 24 et 25 mai
et le 19 septembre 2005**

Les opérateurs :

ANPE - agence nationale pour l'emploi

UNEDIC - union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

La Poste

Caisse nationale des allocations familiales

Caisse nationale de l'assurance maladie

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

Caisse centrale de mutualité sociale agricole

Office national des forêts

EDF

GDF

SNCF

Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Assemblée permanente des chambres de métiers

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

Groupement des autorités responsables de transports

Les ministères :

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et ministère de la santé et de la protection sociale

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les acteurs représentatifs :

Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques

Association nationale des élus de la montagne

Association nationale des élus du littoral

Association « Promouvoir les services publics »

Association nationale du réseau des acteurs des plates-formes, espaces et maisons de services publics (APEM-SP)

Union des P.I.M.M.S. (Points Informations Médiations Multi-Services)

Dans le domaine des T.I.C. :

Autorité de régulation des télécommunications

Association française des fournisseurs d'accès à Internet

Liste des contributions écrites
ayant été adressées à la conférence nationale

Agence nationale pour l'emploi	annexe 3-1
Assemblée permanente des chambres d'agriculture	annexe 3-2
Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat	annexe 3-3
Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie	annexe 3-4
Assemblée consulaires – contribution commune	annexe 3-5
Association des petites villes de France	annexe 3-6
Association nationale des élus de la montagne	annexe 3-7
Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques	annexe 3-8
Association nationale du réseau des acteurs des plates-formes, espaces et maisons de services publics et association « Promouvoir les services publics » (contribution commune)	annexe 3-9
Autorité de régulation des télécommunications	annexe 3-10
Caisse centrale de mutualité sociale agricole	annexe 3-11
Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	annexe 3-12
Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés	annexe 3-13
Caisse nationale des allocations familiales	annexe 3-14
Electricité de France	annexe 3-15
Force ouvrière – trésor	annexe 3-16
Gaz de France	annexe 3-17
La Poste	annexe 3-18
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales	annexe 3-19
Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	annexe 3-20
Office national des forêts	annexe 3-21
SNCF	annexe 3-22
Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	annexe 3-23
Union des P.I.M.M.S. (Points Informations Médiations Multi-Services)	annexe 3-24