

**Evaluation
d'une partie du volet territorial
du contrat de projet Etat - Région
de la région Centre 2007 - 2013**

*Évaluation de la politique de soutien
du CPER 2007-2013 de la région Centre
aux Maisons des services publics,
Relais services publics et leur articulation
avec les autres entrées de service sur le territoire
(Espaces publics numériques
et Maisons de l'emploi notamment)*

Version du 25 avril 2011

**Préfecture
de la région Centre**



**Conseil régional
de la Région Centre**



Cabinet E.C.s.

6 rue Oudinot
75007 PARIS
Téléphone : 01 44 64 22 04
Télécopie : 01 44 64 22 30

contact@cabinet-ecs.org
www.cabinet-ecs.org

Sommaire

Introduction	4
<i>Définition des concepts de regroupements de services publics</i>	4
Des expérimentations aux formes diverses	4
Les différentes structures de la région Centre	6
Historiques des structures de regroupement et de mutualisation de services publics.....	7
Problématique	12
1. Panorama des structures et des services mutualisés en région Centre	13
1.1. Caractéristiques opérationnelles des structures	14
1.2. Caractéristiques fonctionnelles des structures.....	16
Des structures informatisées avec des bornes visioconférence dans un cas sur deux permettant un accès dématérialisé aux services.....	20
Les prestataires sociaux en première ligne.....	23
Des services de l'emploi très présents	23
Les opérateurs de services marchands sont absents	24
Les deux domaines piliers des RSP : emploi et prestation sociales.....	27
Des degrés de mutualisation différents selon les structures	28
La formation des agents d'accueil	29
1.3. Fréquentation, demandes et apport pour le public	30
L'apport pour le public : un accès favorisé aux services publics dans une structure de proximité « à taille humaine ».....	32
1.4. Couverture du territoire par les structures	33
Influence du facteur géographique sur les temps d'accès aux services.	34
Les structures recensées implantées dans des territoires ruraux.....	34
1.5. Cartographie des regroupements de services publics et d'accessibilité.....	37
2. Analyse des modalités de fonctionnement des structures.	43
2.1. Genèse et objectifs des structures	43
Des structures de regroupement de services publics justifiées par l'isolement et la nécessité de proximité	44
La structure de mutualisation et de regroupement de services publics peut être mobilisée comme outil de redynamisation du territoire.....	46
2.2. Portage, maîtrise d'ouvrage et partenariat	46

Des élus locaux initiateurs	46
Les communes et communautés de commune en première ligne	47
2.3. Articulation des structures avec les opérateurs de services publics	48
La structure de mutualisation contribue à « décharger » l'opérateur d'une partie des tâches qu'il accomplit habituellement	48
Les relations entre structure de mutualisation et opérateurs de services publics	49
Les RSP comme solution au retrait de permanences des opérateurs sociaux ? L'exemple du RSP de Sainte-Maure-de-Touraine.	50
Paradoxalement, la mutualisation tend à provoquer le désengagement des opérateurs au détriment des collectivités locales	50
Pour les opérateurs, un intérêt ambivalent porté aux RSP.....	52
Entre l'agent d'accueil d'une structure de mutualisation et les opérateurs de services public : la nature des liens à préciser.	52
Les engagements des opérateurs vis-à-vis des structures en question	53
Structures de mutualisations et Maisons de l'emploi	54
Des Espaces Publics Numériques intégrés à certaines structures recensées.....	54
L'articulation avec les services du Conseil général fait défaut.	55
Les structures de mutualisation s'inscrivent dans un paysage institutionnel très local....	55
Une coordination départementale qui reste à mettre en place.....	55
2.4. Ressources humaines, financières et organisationnelles mobilisées	56
Des subventions de fonctionnement limitées, la viabilité financière des structures en question.....	58
3. Parangonnage	Erreur ! Signet non défini.
Le cas du département des Hautes-Alpes (05) - Provence-Alpes-Côte-d'Azur	62
Le cas du département de la Mayenne (53) - Pays de la Loire	64
Le cas du département de Meurthe-et-Moselle (54) - Lorraine.....	67
Le cas du département des Vosges en région (88) - Lorraine.....	68
4. Conclusions et recommandations.....	69
Une diversité de structures s'inscrivant dans des contextes locaux singuliers.....	69
Des structures de mutualisation de services publics s'inscrivant dans des modèles et des politiques locales clarifiées.....	70
Vers une veille stratégique sur la question des services publics en milieu rural ?	72
Quels critères doivent-être pris en compte pour décider des modalités de soutien aux structures de regroupement et de mutualisation de services publics ?.....	74

Introduction

Définition des concepts de regroupements de services publics

Des expérimentations aux formes diverses, introduisant différents degrés de mutualisation

La problématique des services publics en zone rurale soulève de nombreuses interrogations et relève d'une grande complexité. Face à la diminution progressive de ces services diverses solutions ont été proposées, expérimentées puis mises en place. Ces zones rurales abordent des contextes particuliers, tels que le vieillissement de la population, créant de nouveaux besoins en termes de services, la faible interconnexion entre les communes et leur éclatement sur le territoire. Par ailleurs, il existe une véritable fracture numérique qui rend l'accès aux services publics dématérialisés compliqué pour ces populations.

La mutualisation et le regroupement des services publics au sein de structures unique se sont fortement développés. L'application de ces principes apparait comme un impératif dans ces territoires. La mutualisation permet de répondre à deux principaux objectifs : l'amélioration et la proximité de l'offre de services disponibles et la réalisation d'économies d'échelles pour les différents acteurs impliqués. Il s'agit de mettre en place une rationalisation des services publics dans leur déclinaison territoriale, leur fonctionnement ainsi que de leurs coûts.

La mutualisation des services publics consiste également en une coordination et un partenariat entre les opérateurs présents au sein d'une même structure de mutualisation ou de regroupement.

Au final, les structures peuvent être de formes et de degrés de mutualisation très variables. Qu'il s'agisse du simple regroupement de permanences en un même lieu ou de la mutualisation d'un agent d'accueil polyvalent capable de répondre à diverses demandes administratives et d'accompagner différentes démarches, la recherche d'efficacité et de réduction des coûts demeurent essentiels.

Ainsi, Delphine Vincent, directrice de l'association ETD¹ identifie différents degrés de mutualisation :

1. Un premier degré consiste en un regroupement de différents opérateurs tenant des permanences dans un même lieu avec la présence (non systémique) d'un agent d'accueil qui oriente les usagers vers les opérateurs adéquats.
2. Un second degré intermédiaire consiste en la présence d'un agent d'accueil polyvalent pouvant intervenir sur différents services relevant de divers opérateurs. Les opérateurs sous-traitent entièrement leur fonction d'accueil et assurent malgré cela une certaine sur le territoire. L'agent a un contact privilégié avec les opérateurs lui permettant d'aborder un rôle de médiateur et d'interface entre usagers et opérateurs.
3. Le dernier degré est une forme absolue de mutualisation avec un travail interinstitutionnel où l'utilisateur est face à une offre de services des opérateurs complètement décloisonnés. Ce degré marque le développement de la « démarche-projet ».

Si le dernier degré semble être la tendance la plus aboutie et achevée de la mutualisation, il soulève de nombreux problèmes en termes de faisabilité. La mutualisation des services ne peut concerner tous les services du fait du principe de confidentialité qui ne permet pas un accès élargi au dossier confidentiel des usagers. Par ailleurs, ce degré implique un transfert et un partage important de compétences et suppose une formation complète et poussée des agents.

Le premier degré de mutualisation est très courant mais les collectivités et les pouvoirs publics tendent à développer les structures de mutualisation et de regroupement vers une présence systématique d'un agent d'accueil polyvalent et son implication plus forte dans l'accompagnement des diverses démarches.

Les sept structures de mutualisation et de regroupement sélectionnées (les RSP de Saint-Aignan-sur-Cher, de Beaune-la-Rolande, de Sainte-Maure-de-Touraine, de Châteaumeillant et de Saint-Michel-en-Brenne, la Maison de ville et des associations de Malesherbes et la Maison des Services de Saint-Rémy-sur-Avre) permettent une illustration de ces différents degrés.

¹ VINCENT Delphine, « *Le relais de services publics, un modèle de transition ?* », POUR, n°208, janvier 2011.

Saint-Rémy-sur-Avre et Malesherbes disposent de structures de mutualisation se positionnant sur le premier degré. Les permanences de ces communes sont regroupées en un lieu commun. Si Malesherbes dispose d'un agent d'accueil qui informe et oriente les usagers vers les permanences et opérateurs adéquates, ce n'est pas le cas à Saint-Rémy-sur-Avre. L'agent du Relais emploi² de la Maison des Services assure malgré tout un rôle d'accueil de manière informelle en fournissant des informations sur la tenue des permanences.

Parallèlement, les 5 RSP se positionnent davantage sur le degré intermédiaire. Ils comprennent des agents d'accueil polyvalent orientant et accompagnant les usagers dans leurs démarches. Ces agents polyvalents bénéficient souvent d'un contact privilégié avec les opérateurs partenaires.

Cette typologie et l'inscription des structures dans des catégories différentes de mutualisation demandent toutefois à être affinées à l'étude des structures présentes en région Centre.

Les différentes structures de la région Centre

La région Centre compte une grande diversité de structures de mutualisation et regroupement de services publics. Si les Relais de Services Publics (RSP) sont les structures bénéficiant le plus de subvention CPER ou Contrat de Pays, ils se sont souvent « greffés » à d'autres structures préexistantes. Ainsi, sur 16 RSP labellisés, 5 sont intégrés dans des structures préexistantes ; antennes de Maison de l'emploi, Espace publics numérique (EPN) et Espace services publics (ESP). Ces structures sont très souvent en activité depuis plusieurs années bénéficiant d'une certaine inscription territoriale. Ces structures préexistantes sont déjà identifiées par la population mais sont souvent rattachées à l'origine à un domaine spécifique : emploi, informatique... La labellisation leur permet également de se diversifier mais elle constitue également une reconnaissance officielle pour les structures originelles.

La labellisation permet dans ces cas de renforcer ou donner une meilleure visibilité aux structures. Il s'agit également de donner une meilleure cohérence et un nouveau déploiement des services sur le territoire. La mise en place du RSP permet donc de rassembler au sein d'un même endroit les permanences qui pouvaient se tenir dans la commune. Pour autant, nous constatons que la création d'un RSP n'implique pas systématiquement un regroupement total

² Il s'agit d'un service intercommunal présent dans la Maison des services.

des services. Des opérateurs demeurent présents dans leurs locaux d'origines principalement pour des raisons d'équipement et de normes.

Les structures de mutualisation et de regroupement se diversifient donc par leur statut et leur fonctionnement, mais elles rassemblent des services souvent très similaires. Pour preuve la présence très importante d'un certain nombre opérateurs ; Caisse d'allocation familiale (CAF), Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Caisse Régionale d'Assurance Maladie (CRAM), Mutualité Sociale Agricole (MSA)... des opérateurs présents physiquement via des permanences régulières ou sur rendez-vous ou virtuellement via des contacts par visioconférence ou téléphone.

Historiques des structures type de regroupement et de mutualisation de services publics : des Points publics (1994) aux Relais services publics (2006).

Le concept de mutualisation et de regroupement apparaît comme une réponse adéquate à la disparition des services publics dans les zones rurales. Face à ce phénomène, un moratoire est décidé par le premier ministre en 1974 permettant une analyse de la situation et l'élaboration de propositions. Le rapport Duchêne-Marullaz sur le maintien des services publics dans les zones rurales préconise ainsi une évolution de la législation et un assouplissement des normes administratives³, la polyvalence et l'innovation. En 1979, la Poste lance une expérimentation de regroupement de différents services au sein d'un même espace avec un agent unique.

Face à ces expériences, initiatives et réflexions, une coordination apparaît pertinente. Les initiatives se multiplient et commencent à trouver une existence légale avec différentes lois permettant leur mise en place.

A la suite d'une circulaire du Premier ministre du 8 août 1994, des « Points Publics » sont mis en place. Ces structures de regroupement de services publics marchands et non marchands sont principalement établies dans les zones rurales. En 1996, on compte 44 Points publics sur 26 départements. Ces points regroupaient des services de l'Etat, des collectivités, les organismes sociaux et chargés de l'emploi, les entreprises publiques, les offices HLM ou encore les organismes consulaires. Elles pouvaient bénéficier de subventions de fonctionnement s'élevant en moyenne à 200 000 Frs (environ 30 000 €). Par ailleurs, les opérateurs participaient au financement et contribuaient au niveau de l'infrastructure et du matériel. Une soixantaine de structures de ce type devaient être créées entre 1996 et 1997⁴

³ BONTRON Jean-Claude, « 40 ans de politique des services pour le milieu rural », POUR, n°208, janvier 2011.

⁴ <http://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960213605.html>

Dans les années 90, les Maisons de Services Publics (MSP)⁵ se présentent comme une solution aux impératifs de concilier les différentes problématiques soulevées par la situation en zone rurale. Elles ont pour objectif d'établir la présence publique en points de repères et d'assurer une égalité d'accès aux services publics. Pour ce faire, elles assurent un traitement global des diverses demandes des usagers.

Parallèlement, en 1996, les « *Plates-formes de services publics* » sont mises en place en zone urbaine avec un appel national à projet de la délégation interministérielle à la ville (DIV) pour promouvoir ces structures. Les projets furent portés principalement par les collectivités et étaient essentiellement axés sur les services sociaux.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT dite aussi « loi Voynet ») traduit dans la loi la possibilité de mettre « *des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire* ». Cette loi officialise donc la mise en commun des moyens de différents partenaires (organismes de services publics, de collectivité, de l'Etat...). L'Etat est en principe tenu de rembourser les collectivités de « *tout ou partie des charges liées à la mise à disposition de personnels et de locaux* » pour les projets situés en zone de revitalisation rurale (ZRU) ou zones urbaines sensibles (ZUS).

Loi n°99-533 du 25 juin 1999

Article 30

Modifié par Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 - art. 28

IV. - Afin de favoriser le développement des maisons des services publics prévues par l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ou lorsque des collectivités territoriales apportent par convention leur concours au fonctionnement de services publics, **l'Etat rembourse aux collectivités territoriales concernées tout ou partie des rémunérations et des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux, dès lors que ces services publics sont situés dans des zones de revitalisation rurale ou dans des zones urbaines sensibles.**

⁵ Rapport « *Etude des formes de mutualisation des services publics en milieu rural* », DATAR, Février 2006.

En 2005, la loi relative au développement des territoires ruraux visant à encourager le développement des services publics en zone rurale élargit les possibilités d'association de personnes privées dans les MSP et allège les contraintes de création et de gestion. Si les MSP sont mises en place par une loi, celle-ci ne cadre pas par les détails organisationnels des structures, ce qui implique une grande hétérogénéité de ces structures. C'est la circulaire du 2 août 2006 mettant en place un label Relais de Services Publics (RSP) qui donne un cadre particulier à ce principe que représentent les MSP. Le label renvoie les structures au respect de la charte nationale de qualité qui donne les détails organisationnels des RSP.

Le secteur privé tente pour sa part de trouver sa place dans ces nouvelles structures et apparaît dans les Points information médiation multi-services (PIMMS). Ces structures permettent un accès facilité aux services publics marchands et non marchands, privés et publics. La mise en réseau de ces PIMMS se fait avec la création de l'Union nationale des PIMMS créée en 1998. Le réseau compte actuellement 42 PIMMS, 7 associations adhérentes et regroupe une vingtaine d'entreprises de services publics.

Cette législation ne permet cependant pas d'unifier ces structures et de leur donner une cohérence. Il n'existe pas d'appellation unique et des modes de fonctionnement et d'organisation codifiés.

Les Relais Services Publics

La circulaire du 2 août 2006 marque la création d'un **label national « Relais Services Publics »** qui donne une cohérence et une visibilité à ces structures, notamment grâce à une signalétique unique. Ce label est unique en France. Les RSP apparaissent comme étant la structure de mutualisation et regroupement la plus aboutie. Ces structures d'accueil polyvalentes sont portées par des collectivités (commune, communauté de communes, département), un service de l'Etat ou encore une association. Le label n'impose pas de forme juridique spécifique permettant une flexibilité du dispositif. En novembre 2010, 220 RSP et 34 projets de RSP sont dénombrés.

Le RSP donne accès à différentes informations et la possibilité d'effectuer différentes démarches sur place. Les partenariats avec les différents opérateurs sont établis via la signature de conventions détaillant les engagements et responsabilités de chaque acteur. La labellisation en RSP implique un certain nombre de critères à respecter et une charte de qualité à observer. Elle donne droit à des aides au fonctionnement de 30 000 € étalés sur 3 ans et des subventions à l'investissement. Ces subventions ont souvent pour effet d'encourager la décision de labellisation mais cela met également certaines collectivités en difficultés puisqu'elles finissent par porter la quasi-totalité du poids financier du RSP. Des difficultés qui mettent parfois en danger la pérennité même des structures.



Les départements de la région Centre continuent d'expérimenter différents modes de mutualisation et de regroupement de services publics. Les expérimentations portent sur des structures de type guichet polyvalent de mutualisation et de regroupement tel que les Espaces services publics (ESP). Les ESP sont des structures de mutualisation et de mise en synergie des services publics dans les territoires isolés. Ils sont expérimentés par le département du Loiret dans le cadre de leur politique de développement du haut débit. Cette politique comporte deux volets ; un volet technique de l'accès à internet (fibre optique...), et un volet usage. Il s'agit de donner aux usagers accès à ces technologies de l'information et de la communication. Les ESP s'inscrivent donc dans ce programme de développement et d'accès aux nouvelles technologies. Parallèlement, l'agent de l'ESP assure également un accompagnement et une orientation des usagers vers les services dématérialisés. Les ESP doivent être intégrés dans des structures préexistantes, en activité et identifiées par les usagers. Les ESP se présentent comme des outils mis à la disposition des structures dans lesquelles elles sont implantées.

Ces ESP sont très similaires aux Espaces publics numériques (EPN) également présents dans la région Centre. Les EPN sont des espaces dédiés à l'informatique et internet. Ils constituent un point d'accès sur le territoire à l'internet libre et, si possible, de haut débit pour les usagers n'y ayant pas accès. Un accès à internet qui se complète par des formations et des initiations en informatique aux usagers, l'objectif étant de réduire la fracture numérique. Ils sont présents dans tous les départements de la région mais particulièrement nombreux dans l'Indre-et-Loire qui compte 30 EPN sur 15 communes (dont 14 EPN à Tours).

Si les EPN ne sont pas originalement des lieux d'accès aux services publics (mutualisation ou regroupement), ils se sont affirmés dans le territoire comme un point d'accès aux services dématérialisés notamment via la labellisation en RSP. Ces structures se distinguent des ESP dans les formations ou initiations à l'informatique et à l'usage d'internet, dispensés par un animateur particulier.

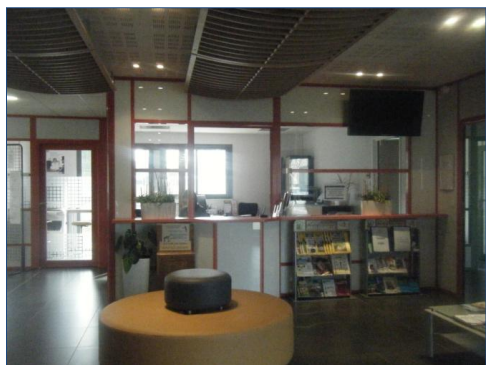
A noter également que certaines structures accueillant une Cyber base ont été par la suite labellisées RSP. Ce dispositif existant depuis 2001 porté par la Caisse des Dépôts et Consignations a permis à 800 sites en France d'être accompagnés financièrement dans l'acquisition de matériel informatique, à cet équipement s'ajoutant la formation d'un animateur pour la sensibilisation des usagers à l'utilisation de l'outil informatique.

Les expérimentations portent également sur des structures plus particulières telles que les Maisons des solidarités. L'expérimentation des Maisons des solidarités est portée par le département du Cher. Ces Maisons des solidarités ne se présentent pas comme des guichets polyvalents de services publics

mais comme un animateur du territoire se posant comme complément des structures déjà présentes sur le territoire. Il s'agit de travailler avec les différents acteurs du territoire et leurs ressources et d'accompagner l'émergence de projets divers. Les Maisons des solidarités reposent sur deux volets ; un premier volet d'interface entre usagers et services publics et un second volet auprès des acteurs locaux présents.

L'expérimentation « + de services au public » est issue d'un accord entre le Ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire et neuf grands opérateurs de services publics. La Poste, SNCF, Pôle Emploi, CPAM, CNAF, MSA, Assurance retraite, GDF Suez et EDF s'engagent à développer et mutualiser leurs offres dans des points d'accueil type guichet unique.

Vingt-deux départements en France sont concernés par cette expérimentation qui débute cette année, dont le département Cher. Pour ce département, l'expérimentation est toujours en phase d'amorçage et concerne principalement la mise en place de RSP.



RSP de Beaune-la-Rolande

Problématique

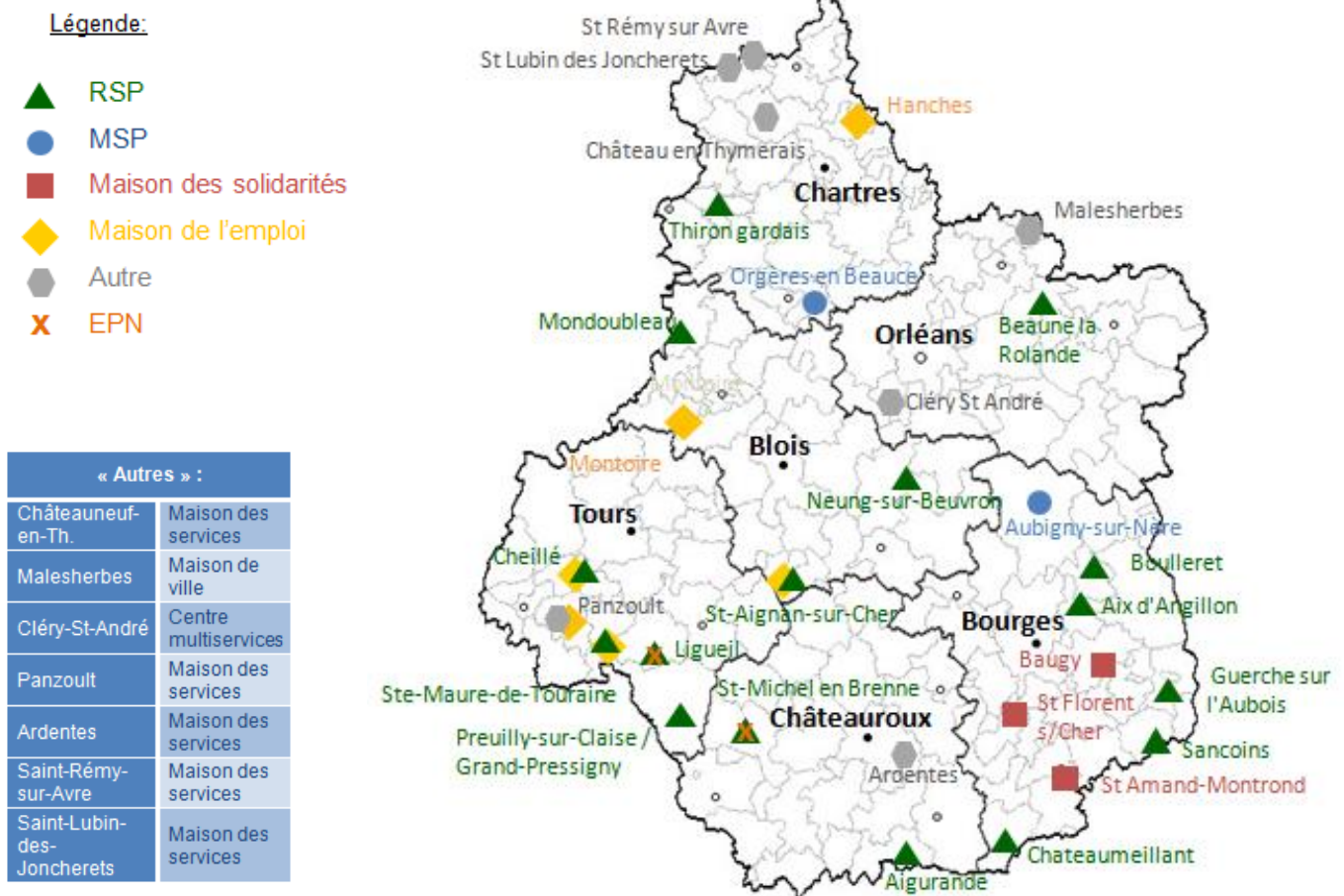
L'émergence de nouveaux enjeux et priorités d'action, l'évolution de la législation et du cadre réglementaire de l'action régionale déconcentrée et décentralisée, ainsi que l'évolution du contexte financier, invitent l'échelon régional à **se réinterroger sur la pertinence de sa politique actuelle et à se repositionner quant au soutien apporté aux territoires** dans le cadre du CPER.

De fait, le volet territorial du CPER devra prendre en compte, dans un avenir proche et dans le cadre de sa révision, les orientations nouvelles issues notamment du CIADT du 11 mai 2010 (partenariat « + de services au public »), du cadre réglementaire concernant les maisons de santé pluridisciplinaires et le très haut débit, et à échéance **recalibrer son soutien financier**, au regard de ses priorités passées, actuelles et nouvelles.

La présente évaluation vise à dresser le panorama des structures de regroupement et de mutualisation dans la Région, de manière à éclairer les décideurs dans leurs orientations futures de soutien à ces dispositifs.

1. Panorama des structures et des services mutualisés en région Centre

Cartographie des structures de regroupements de services publics de la région Centre (financés CPER et/ou contrats de Pays)



Sur un total de 30 dossiers étudiés :

- ✓ 16 RSP labellisés (seul label à proprement parler), dont 2 sont également EPN ;
- ✓ 2 MSP ;

- ✓ 3 Maisons des solidarités (initiative du département du Cher visant à territorialiser ses services et à les regrouper dans un même lieu avec d'autres services notamment d'associations partenaires) ;
- ✓ 2 Maisons de l'emploi (+ 3 structures qui sont à la fois RSP ou autre combinés avec une Maison de l'emploi ou une de ses antennes) ;
- ✓ 7 autres structures : 5 « Maisons des services », une « Maison de ville » et 1 « Centre multiservices » : initiatives locales (commune ou EPCI) hétérogènes non labellisées.

Les structures financées par le CPER et les Contrat de Pays sont au nombre de 30. Cependant, elles recouvrent des réalités différentes : on trouve des structures de mutualisation de services publics (RSP, Maisons des services, Maisons des services publics...), des structures expérimentales (Maisons des solidarités) ou des structures de services non mutualisés (CPAM, équipement informatique).

La majorité constitue bien des structures de regroupement et de mutualisation de services publics gérées par des associations ou des collectivités.

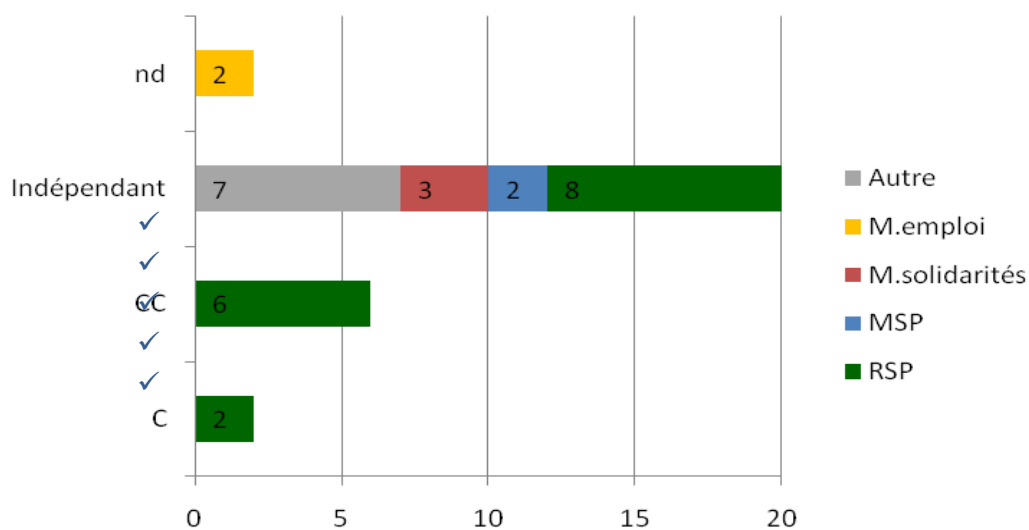
1.1. Caractéristiques opérationnelles des structures (type, surface, horaires, etc.)

Nombre de structures par type

Type de structure	Nombre
RSP	11
+ <i>Maison de l'emploi</i>	3
+ <i>EPN</i>	2
Maison de l'emploi	2
MSP	2
Maison des solidarités	3
Autres *	6
+ <i>Maison de l'emploi</i>	1
TOTAL	30

* *Autres* : voir légende de la carte *supra*

Localisation des bureaux de la structure



Surface des bureaux de la structure

Type de structure	Nb*	Surface moyenne
RSP	13	131 m ²
RSP + Maison de l'emploi	3	313 m ²
MSP	2	372 m ²
Maison de l'emploi	2	160 m ²
Maison des solidarités	1	100 m ²
Autres	6	260 m ²
Minimum (RSP Les Aix d'Angillon)		15 m²
Maximum (Maison des services de Cheillé)		700 m²
Moyenne	27	199 m²

* Nombre de structures pour lesquelles la surface a été renseignée

Horaires d'ouverture de la structure

Type de structure	Nb*	Nb hebdo moyen d'heures d'ouverture
RSP	11	32,2 h
RSP + Maison de l'emploi	2	27 h
MSP	2	35,1 h
Maison de l'emploi	2	36,5 h
Maison des solidarités	1	40 h
Autres	7	37,4 h
Minimum (RSP St-Michel-en-Brenne)		24 h
Maximum (Maison des services d'Ardentes)		42,5 h
Moyenne	25	34,1 h

* Nombre de structures pour lesquelles les horaires ont été renseignés

1.2. Caractéristiques fonctionnelles des structures (opérateurs, services).

➤ Nombre d'opérateurs regroupés dans la structure

Type de structure	Nb*	Nb moyen d'opérateurs regroupés
RSP	12	8,9
RSP + Maison de l'emploi	3	7,6
MSP	2	12,5
Maison de l'emploi	2	6
Maison des solidarités	1	6
Autres	7	7,7
Minimum (RSP St-Michel-en-Brenne)		1
Maximum (RSP Sancoins)		17
Moyenne	27	8,4

➤ **Les opérateurs regroupés dans la structure (hors Maisons des solidarités)**

Opérateurs présents dans la structure	Nombre de structures accueillant ces opérateurs	Soit en % des structures (sur 28)
CAF	17	61%
CPAM	17	61%
Autre assurance maladie (CRAM, RSI)	16	57%
Mission locale	16	57%
Assistants sociaux (UTS)	15	54%
Autre service emploi ⁶	15	54%
Autre service action sociale	14	50%
Pôle emploi (ou prestataires)	13	46%
Services CC	10	38%
Service juridique ⁷	9	32%
Service formation/éducation ⁸	8	29%
CARSAT	7	25%
Service aide logement ⁹	6	21%
Services mairie ¹⁰	6	21%
Service personnes âgées ¹¹	5	18%
Trésor Public	5	18%
Service CG	4	14%
Permanence Armée	1	4%
Service culturel communal	1	4%

⁶ Association d'insertion

⁷ Conciliateur de justice, centre départemental d'accès au droit, antenne de maisons de justice et du droit...

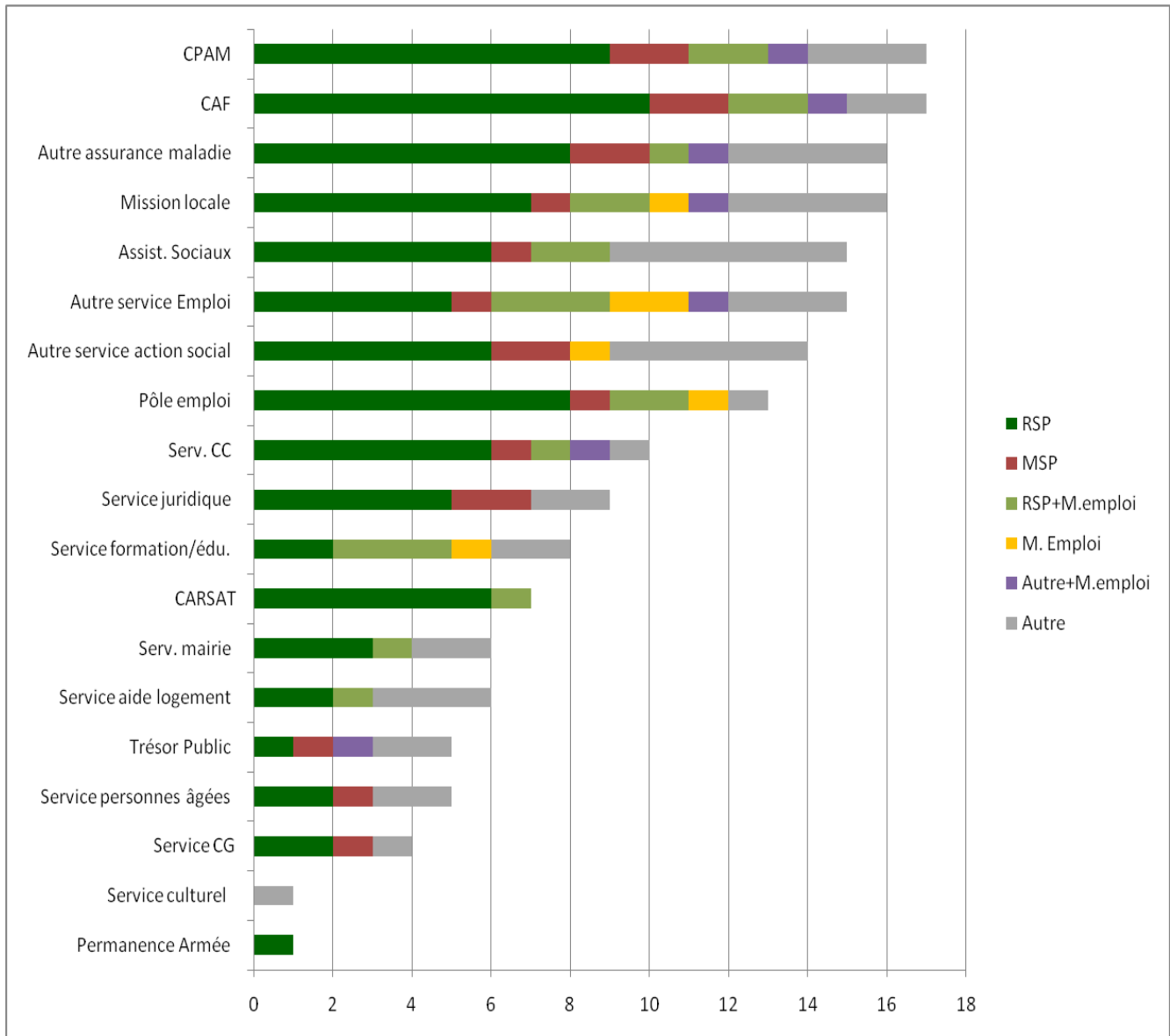
⁸ Association de lutte contre l'illettrisme, formation ou initiation à divers compétence (services internes ou association).

⁹ Communal ou associatif

¹⁰ Secrétariat de mairie, état civil.

¹¹ Association du service à domicile, du service à la personne (ADMR), service gérontologie (collectivités), associations diverses d'assistance aux personnes âgées.

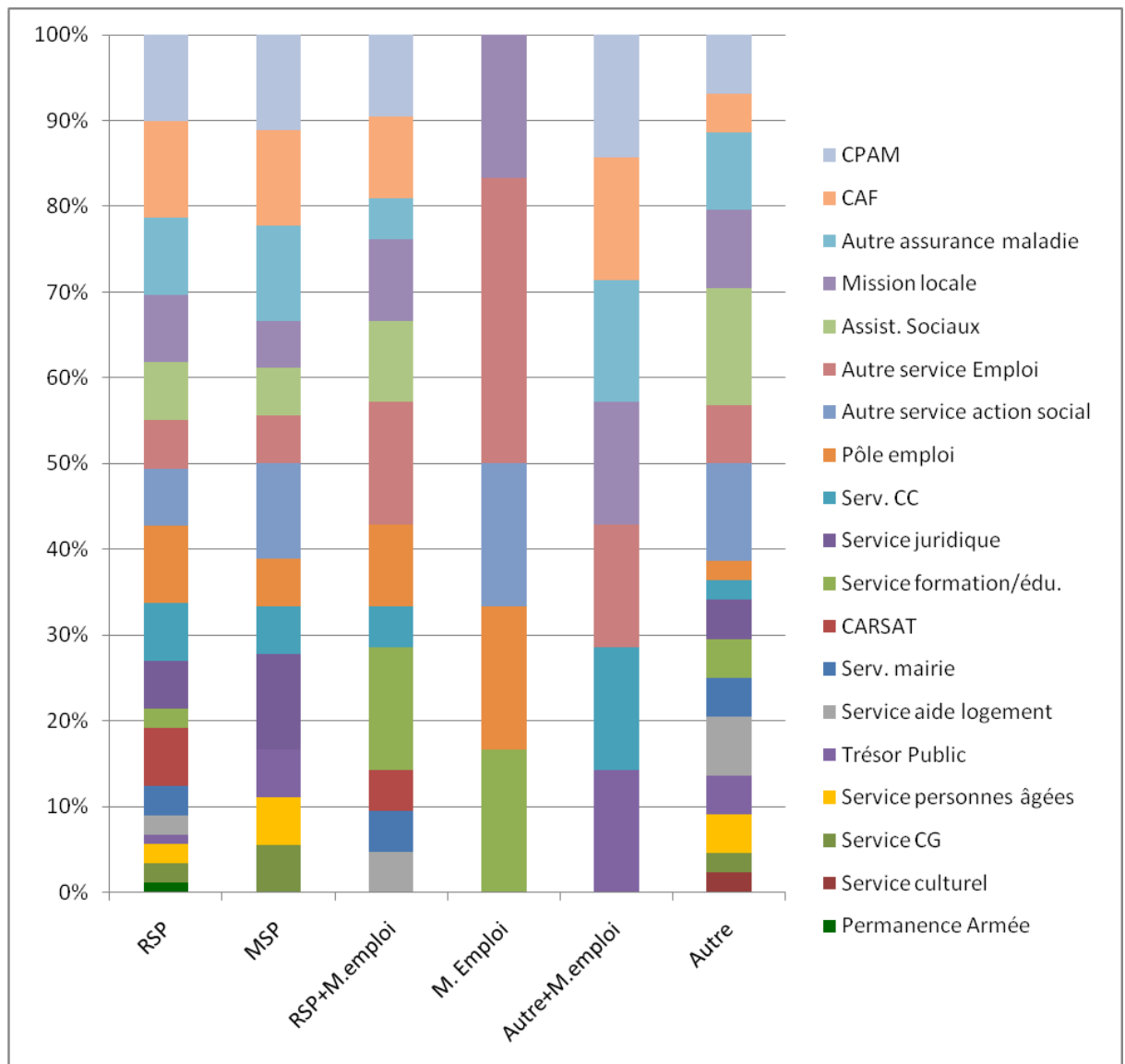
➤ **Les opérateurs regroupés dans la structure (hors Maisons des solidarités) par type de structure**



- **Dans les RSP/MSP** : CAF, CPAM et autre assurance maladie (MSA), Pôle emploi et Mission locale assurent presque toujours une permanence. Dans une moindre mesure : CARSAT, assistantes sociales, services CC, service juridique et services généraux emploi & social.
- **Dans la catégorie « autres »** : les assistantes sociales sont présentes dans tous les cas étudiés, quand bien même il s'agit de structures communales ou intercommunales dont les AS ne dépendent pas.

➤ **Les Maisons de l'emploi** : regroupent souvent des permanences Pôle emploi, Mission locale et autres services du domaine emploi / formation (associatif ou municipal / intercommunal). La liste des partenaires s'élargit aux acteurs du social quand la ME est couplée avec une autre structure (RSP ou autre).

➤ **Occurrence de la présence des opérateurs regroupés dans les différents types de structures (hors Maisons des solidarités) par type de structure**



On constate une grande diversité d'opérateur selon le type de structure. Les RSP ont, dans leur charte de qualité nationale, une liste (non exhaustive) d'opérateurs privilégiés avec lesquels le RSP peut signer une convention. Mais ces opérateurs sont également présents dans les autres type de structure, les Maisons de l'emploi, les Maisons des Services, les Maisons de ville....

Des structures informatisées avec des bornes visioconférence dans un cas sur deux permettant un accès dématérialisé aux services.

L'accès aux services dématérialisés est positivement considéré par la majorité de la population, en effet, selon une enquête nationale, 61% des populations vivant en zone rurale se déclarent favorables au développement de ce moyen d'accès aux services publics. Il est à noter que les jeunes de moins de 30 ans sont plus nombreux (72%) que les plus de 50 ans (54%) mais dans les deux cas, les opinions favorables sont majoritaires.

- Nombre de postes informatiques en moyenne (22 réponses) : 4,5
 - Minimum : 0
 - Maximum : 15

Des postes informatiques sont présents dans toutes les structures à l'exception de trois structures. La présence minimale d'un poste informatique consiste en un accès libre à un poste informatique connecté à internet. Un accès tout de fois principalement limité aux démarches administratives en ligne, à la recherche d'informations diverses.

La différence en termes de nombre de postes informatiques repose sur la présence d'un service de formation et d'initiation informatique. Des formations et des initiations informatiques offertes principalement par les services internes de la structure. C'est notamment le cas pour les EPN qui disposent d'un animateur-formateur. Plus généralement, des formations ou initiations à l'informatique sont mises en place dès lors que la structure dispose de matériel et de locaux adéquats.

La mise à disposition de postes informatiques en libre accès demeure pertinente du fait du sous-équipement informatique de certains usagers ou de la non maîtrise de ces équipements.

- Nombre de bornes visio : 11 (sur 23 réponses)

Les structures de mutualisation et de regroupement sont de plus en plus nombreuses à accueillir des bornes visioconférences. Il est cependant à noter qu'il existe des inquiétudes persistantes au sujet de l'usage et du

développement de ces bornes, des appréhensions concernant l'impact de la présence de ces bornes sur le déploiement des opérateurs et du personnel mobilisé dans ces structures. Les structures se positionnent donc malgré tout dans une perspective d'intégration et de développement des nouvelles technologies. Par ailleurs, il est à préciser que les besoins de personnels qualifiés et de services dématérialisés sont plus importants à mesure que le degré de mutualisation est avancé.

L'impression générale des élus, des responsables de structures et des agents est positive puisque la présence d'une borne visioconférence permet de mettre en relation les usagers aux opérateurs absents. Le contexte étant à la réduction des permanences et autres formes de présence physique, une borne permettra de combler cette absence.

Ces bornes permettent de fournir une offre de service de qualité puisqu'une relation visuelle est établie et que les demandes de l'utilisateur peuvent être traitées de manière directe et rapide. Elles offrent également un accès inédit aux opérateurs et leurs services en comparaison de l'accès établi depuis chez soi.

Les bornes visioconférence sont principalement utilisées par la CAF mais leur utilisation est étendue à d'autres opérateurs (notamment Pôle emploi et CPAM). Il faut préciser ici que si **les bornes multipartenariales apparaissent comme une solution efficiente**, tant pour les opérateurs du fait de coûts d'investissement partagés que pour les structures du fait d'une optimisation de la surface occupée, **des limites techniques empêchent à ce jour leur développement**. Celles qui existent, mêmes équipées d'un système de scan permettant la transmission de dossiers, ne permettent pas un traitement direct des démarches des usagers. Les dossiers peuvent être vérifiés par l'opérateur mais doivent être transmis par courrier pour être validés. La limite à dépasser est l'accès de la borne au réseau informatique de l'opérateur, or les réseaux respectifs des différents opérateurs ne sont pas à ce jour compatibles. Un travail inter-opérateurs est toutefois en cours à l'échelle nationale pour aboutir à des bornes multipartenariales réellement intégrées.

Néanmoins, malgré les avis favorables aux services dématérialisés, il est à noter que la présence physique d'un agent demeure indispensable, assurant un rôle d'accueil et d'accompagnement des usagers dans leurs démarches via les nouvelles technologies. Une présence exigée par les élus et les usagers mais également souhaitée par les opérateurs.

La mise en place d'une borne visioconférence implique des coûts en termes d'investissement et de fonctionnement. Il est impératif que la structure accueillant la borne dispose d'un espace privé pour des raisons de confidentialité. Un investissement moyen de 10 à 15 000 € par borne serait

nécessaire, couvrant le coût de la borne, l'aménagement d'un espace dédié et le mobilier nécessaire. Les frais de fonctionnement sont évalués à un montant estimé à 2 000 € - 2 500 € par an pour la connexion internet professionnelle (qui peut être partagée entre plusieurs bornes), auquel il faut ajouter le coût du temps d'accompagnement passé par l'agent d'accueil de la structure, difficile à estimer puisque très variable selon la fréquentation de la structure et donc la fréquence de l'usage de la borne.

La borne étant la propriété et l'outil des opérateurs, il apparaît logique que ces opérateurs assurent les diverses dépenses qu'impliquerait cette borne. Une borne permettant d'assurer des actes équivalents ou proches de ceux qu'effectue un permanencier, il semble légitime que ce financement soit assuré par les opérateurs. En contrepartie, les collectivités mettent à disposition les locaux confidentialisés accueillant ces outils et prennent en charge les coûts financiers.

L'opportunité que représentent les bornes visioconférences n'est pas négligeable. Elles constituent des outils qui permettent un désenclavement du territoire et un accès rapide, fiable et efficace aux services publics. Néanmoins, de grandes marges de progrès technique sont à réaliser. Certes la borne permet un contact visuel et sonore entre usager et services publics ainsi qu'une interaction qui se traduit par des échanges de documents (scanner et imprimante), mais il demeure une barrière technique qui ne permet pas une totale mutualisation de l'outil entre les opérateurs. Des barrières techniques auxquelles s'ajoutent des problématiques de sécurité et de confidentialité. L'interopérabilité et l'interconnexion entre les différents réseaux des opérateurs permettraient d'atteindre un niveau de mutualisation important puisque la gestion de dossier pourrait directement s'effectuer par les opérateurs avec l'usager. **Cette question ne peut cependant pas être traitée au niveau local ou régional mais uniquement au niveau national.**

A noter également que **l'équipement en bornes visio et les perspectives en la matière sont différents d'un opérateur à l'autre et d'un département à l'autre.** La CAF du Loir-et-Cher, à titre d'exemple, prévoit à moyen terme un maximum de 10 bornes dans le département.

Les opérateurs d'un même département **ne mènent par ailleurs pas systématiquement une réflexion commune** sur cette question, et leur éventuel intérêt pour l'installation d'une borne dans une structure n'est pas toujours partagé, du fait d'une organisation différente de leur présence territoriale. Il paraît nécessaire de faire de cet enjeu un point de vigilance à l'échelle des départements, et pertinent de **rechercher la convergence des opérateurs sur les perspectives d'équipement et d'installation** des bornes visio.

Les prestataires sociaux (CAF, CPAM, CARSAT, MSA) en première ligne

La grande majorité des structures regroupe des opérateurs d'organismes sociaux et de prestations sociales. Ainsi la CAF et la CPAM ont une présence physique ou visioconférence dans 61% des structures. La CAF et la CPAM sont d'ailleurs, à deux exceptions près, toujours présentes ensemble dans la structure. Les assistantes sociales sont également très souvent présentes dans la structure.

Des services de l'emploi très présents

La grande majorité des structures regroupe des opérateurs d'organismes sociaux et de prestations sociales. Ainsi la CAF et la CPAM ont une présence physique ou visioconférence dans la 61% des structures. La CAF et la CPAM sont d'ailleurs, à deux exceptions près, toujours présentes ensemble dans la structure.

Le domaine de l'emploi est également extrêmement important, certaines structures mettant en place des services spécifiques dédiés à l'emploi ou accueillant une antenne de Maison de l'Emploi.

Pôle emploi tient rarement de permanence physique et tend à réduire l'usage des bornes visioconférence. L'organisme est présent de manière indirecte, principalement via des prestataires principalement à statut associatif auxquels Pôle emploi confie l'accompagnement des chercheur d'emploi ; atelier, Cv et lettre de motivation, formation... mais les volets administration et gestion des dossiers sont conservés par le Pôle emploi. L'organisme met parfois à disposition des structures des référents mais cette mise à disposition est rarement effective et il est courant que les structures utilisent la plateforme téléphonique 39 49. Il est cependant à noter que Pôle emploi met malgré tout à disposition de ces structures une adresse e-mail spécifique pour contacter directement un conseiller, mais ce mode de contact est inadapté en cas d'urgence.

L'emploi constitue une des demandes les plus importantes et certaines structures sont clairement orienter dans ce domaine. 50% des structures labellisé RSP accueillent un service emploi : Pôle Emploi, Mission locale, association d'insertion ou service municipal ou intercommunal.

Les structures fortement orientées vers ce domaine sont des antennes de Maison de l'emploi, RSP ou bien des dispositifs (inter)communaux non labellisés RSP et non rattachés à une Maison de l'emploi. Lorsque ces structures ne sont pas rattachées à des Maison de l'emploi, des prestataires Pôle emploi et/ou des permanences de la Mission locale sont présents. Ainsi, la Maison des Services de Saint-Rémy-sur-Avre comporte un Relais Emploi

d'initiative municipale et de gestion intercommunale, ce Relais est en relation avec le Pôle Emploi mais n'a pas de lien privilégié avec l'organisme.

Parallèlement à ces services de l'emploi, les services de formation et/ou d'apprentissage des savoirs de base ne sont pas systématiquement présents dans ces structures. Cette absence de complémentarité entre ces différents services pose des difficultés pour les usagers dont les demandes ne sont pas satisfaites et qui doivent en conséquence effectuer une double démarche pour accéder à une formation. Or les formations s'avèrent souvent indispensables pour ces usagers qui cherchent à valider leur acquis, à renouveler leur CACES ou tout simplement acquérir de nouvelles compétences (langue étrangère, informatique...). Cette lacune en termes d'offre de formation résulte d'un manque d'équipement, salle de formation, matériel informatique ou encore de personnel formé.

L'aménagement d'une salle d'informatique apparaît donc pertinent et le rapprochement voire la fusion avec un EPN ou autres structures de ce type permettrait de compléter l'offre de services de l'emploi.

Les collectivités tendent à privilégier l'aménagement de salles de formation avec des cloisons amovibles leur permettant de mettre à disposition des opérateurs des salles de petites tailles en cas de non utilisation de la salle entière. Cela leur permet d'accueillir plusieurs formations de petits groupes simultanément.

L'offre de service de l'emploi gagnerait donc à être complétée, ce qui n'est actuellement pas le cas dans toutes les structures. Au delà des infrastructures d'accueil de formation, les agents d'accueil ne sont pas souvent formés à offrir des formations. Le recours aux associations et autres organismes privés de formation est donc courant.

Les opérateurs de services marchands sont absents

Il est également à constater que les opérateurs de services marchands sont absents de ces structures, à quelques rares exceptions près. Ainsi, aucune des structures n'accueillent de guichet EDF, GDF Suez ou de borne SNCF par exemple. Il est cependant à noter que ces opérateurs sont présents dans les PIMMS, structures mutualisant services publics non marchands et marchands. Il est fréquent de voir ces structures créer à l'initiative de ces entreprises publiques ou accueillis au sein des locaux de ces entreprises (gares SNCF par exemple). Si la présence de ces opérateurs demeure faible, leur implication tend à être encouragée notamment via le partenariat « + de services au public ». Cette expérimentation est actuellement en cours dans 22 départements, dont le Cher. Cette expérimentation engage donc neuf opérateurs de services publics que sont La Poste, EDF, SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, Assurance maladie, Caisse nationale d'allocations familiales,

MSA et Assurance retraite qui s'engagent à « *multiplier les points d'accès aux services en zone rurale ; simplifier l'accès et l'offre de services au public par l'usage des nouvelles technologies ; mieux accompagner et conseiller les usagers ; clarifier l'offre de services proposée aux publics et accompagner les projets au niveau local et évaluer en vue de la généralisation* »¹².

A noter que l'exercice de benchmarking conduit dans le cadre de cette mission a permis de constater une présence de la Caisse d'Epargne dans plusieurs RSP de la région Lorraine. Quand c'est le cas, l'organisme contribue financièrement au fonctionnement de la structure au prorata de la surface occupée. Mais ce cas est marginal.

Si ces services marchands sont absents des structures de mutualisation de services publics, cela ne soulève pas de difficultés pour les collectivités. En effet, celles-ci considèrent qu'accueillir des services marchands (services commerciaux notamment) outrepassent les missions de la collectivité. De plus, la présence d'opérateurs marchands pose des difficultés en termes de législation pour les agents d'accueil qui pratiqueraient une activité commerciale. Cette question ne se poserait sans doute pas si la structure était portée par une association de droit privé. Mais ce cas de figure est rare en Région Centre.

Par ailleurs, il existe un risque d'entrave à la concurrence puisque ces services marchands, bien que chargés d'une mission de service public, ne sont pour la plupart plus des entreprises publiques mais privées. La présence de ces entreprises privées offrant des services publics marchands semble plus appropriée dans les PIMMS.

Les opérateurs de services marchands ont un déploiement territorial, calqué sur leur marché et leur clientèle avec des critères qui leur sont propres. Les opérateurs marchands élaborent par ailleurs leur propre stratégie de développement sur le territoire notamment via des partenariats entre eux ; ainsi il est à citer l'implantation de PIMMS dans des gares SNCF, ou de guichets SNCF dans des bureaux de Poste. Les opérateurs marchands mènent néanmoins une réflexion autour du modèle économique viable de ces structures car ils considèrent qu'ils trouveront sans doute un intérêt à participer à ces structures.

¹² <http://territoires.gouv.fr/accord-national-de-services-au-public-28-septembre-2010>

➤ **Les services rendus dans la structure** (hors Maisons de l'emploi et Maisons des solidarités) – 1/2

Thématique	Type de service	TOTAL (sur 24)	RSP & MSP (sur 18)
Emploi – Formation			
Informations	1. Mise à disposition d'ordinateurs	79%	78%
	2. Accompagnement des entreprises dans le recrutement	58%	61%
	3. Informations et conseils sur les mesures d'aide à l'embauche et les contrats de travail	75%	67%
	4. Possibilité de consulter les offres d'emploi affichées chaque jour ou directement sur le site pole-emploi.fr	83%	83%
	5. Possibilité de consulter sur place les diverses documentations disponibles aux espaces « Formation », « Créateurs d'entreprises », « Infos jeunes », statut « d'auto-entrepreneur »	71%	72%
Aide pratique	6. Mise à disposition d'imprimante (s)	75%	78%
	7. Aide pratique pour la rédaction de CV	79%	72%
	8. Préparation aux entretiens	58%	50%
	9. Initiation informatique	79%	50%
Démarches administratives			
Renseignements et orientation	10. Obtenir de la documentation et des renseignements administratifs de tout ordre	83%	78%
	11. Obtenir des explications sur le langage administratif et les courriers	79%	78%
	12. Obtenir un formulaire et sa notice	79%	78%
	13. Obtenir l'aide d'un « écrivain public »	42%	39%
	14. Se faire aider dans la constitution d'un dossier	83%	83%
	15. Obtenir un rendez-vous avec un agent d'une administration	79%	78%
	16. Etre mis en relation téléphonique, par fax ou par mail avec divers services publics	75%	83%
Démarches administratives effectives	17. Avoir accès à une borne visio accueil CAF : relations directes et à distance avec un conseiller CAF	25%	28%
	18. Effectuer ses démarches en ligne	75%	83%
	19. Suivre son dossier personnel, pour les administrations qui ont ouvert le suivi de dossier sur Internet	75%	83%
	20. S'inscrire sur les listes électorales	4%	6%
	21. Obtenir une carte d'identité	4%	6%
	22. Réaliser les inscriptions scolaires et périscolaires	17%	17%
	23. Payer des factures de cantines	8%	11%

➤ **Les services rendus dans la structure (hors Maisons de l'emploi et Maisons des solidarités) – 2/2**

Thématique	Type de service	TOTAL (sur 24)	RSP & MSP (sur 18)
Permanences sociales			
Renseignements d'ordre général	24. Etre renseigné sur les allocations familiales	88%	83%
	25. Etre renseigné sur la couverture en cas de maladie ou d'hospitalisation	75%	67%
	26. Etre renseigné sur les systèmes de retraite	67%	67%
	27. Etre renseigné sur les indemnités en cas de chômage	58%	61%
	28. Obtenir des informations juridiques et financières sur tous les aspects du logement : location, accession, copropriété, fiscalité, urbanisme	46%	44%
	29. Existence d'un point information jeunesse	33%	39%
	30. Existence d'un point Infos Famille	13%	11%
Aide pratique	31. Existence d'un point écoute : Psychanalyse : écoute et orientation pour les familles, couples, adultes, adolescents recherchant un conseil, un appui moral ou psychologique	25%	22%
	32. Aide dans la recherche d'une Assistante Maternelle agréée disponible	38%	33%
	33. Accompagnement des jeunes dans la recherche de logement	42%	39%

Les deux domaines piliers des RSP : emploi et prestation sociales

Les structures proposent un accès direct aux opérateurs conventionnés, un accès physique via les permanences ou à distance via les contacts téléphoniques ou visioconférences. Par ailleurs, les structures proposent des services propres offerts par les agents des structures. Au delà de leur rôle d'interface, il est courant de voir ces agents répondre à des demandes qui se situent hors de leurs champs de prestation. Ainsi, les agents ne refusent que rarement un accompagnement poussé et fort des usagers, un appui dans les

démarches administratives (de début à l'aboutissement de cette démarche). **Le contexte rural et la taille de ses structures accentuent ces phénomènes créant des relations privilégiées entre usagers et agents d'accueil.**

En outre, ces agents d'accueil pallient parfois les manques et/ou absences des partenaires en **maintenant le lien avec les usagers en cas d'annulation de permanence**, par exemple par le transfert de dossier ou pièces de dossier à l'opérateur, aux frais de la structure.

Des degrés de mutualisation différents selon les structures

L'étude a permis de préciser différents niveaux de mutualisation dans les structures étudiées, qui peuvent être hiérarchisés de la manière suivante :

- ✓ Mutualisation minimale : lieu d'accueil : certaines structures regroupent plusieurs opérateurs qui rendent des services, en continu ou sous forme de permanences, répondant à leur propre domaine de compétence, sans fonction d'accueil mutualisée.
 - *Ce cas extrême n'est pas rencontré tel quel dans l'échantillon qualitatif de 7 sites.*
- ✓ Mutualisation de la fonction d'accueil et d'orientation : un ou plusieurs agents d'accueil informent les usagers sur les services offerts par les opérateurs, les orientent vers l'opérateur adéquat et peut prendre un rendez-vous pour la personne accueillie avec l'un des opérateurs. Aucun accompagnement aux démarches administratives n'est proposé par l'agent d'accueil.
 - *Saint-Rémy-sur-Avre (28)* : à noter que l'agent d'accueil est celui du « relai emploi » et n'a pas vocation en principe à accueillir et orienter les usagers des autres opérateurs, mais le fait tout de même de manière informelle.
 - *Maison de ville de Malesherbes (45)* : orientation et prise de RDV
- ✓ Mutualisation d'une prise en charge de premier niveau : l'agent d'accueil est formé par certains opérateurs pour un accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives : recherche et remplissage de formulaires, accompagnement / formation aux démarches en ligne via des postes informatiques à disposition des usagers, aide à l'utilisation de bornes visioconférences pouvant

permettre la transmission par scan de pièces administratives. Le RSP correspond à ce niveau de mutualisation, que des permanences des opérateurs soient en place dans la structure ou non. Dans ce cas le travail du chargé d'accueil contribue à limiter et optimiser le temps passé par l'utilisateur avec l'opérateur, que ce soit de visu dans la permanence ou à l'extérieur de la structure, ou à distance via les bornes visio.

- RSP de Saint-Aignan-sur-Cher (41)
- RSP de Beaune-la-Rolande (45)
- RSP de Saint-Michel-en-Brenne (36)
- RSP de Sainte-Maure-de-Touraine (37)
- RSP de Châteaumeillant (18)

A l'échelle de notre échantillon, on constate schématiquement :

- ✓ Dans les RSP labellisés, un agent formé par les opérateurs accueille, assiste, oriente et accompagne les usagers dans leurs différentes démarches (montage de dossier, photocopie, conseil, information sur les recours...) ;
- ✓ Dans les autres structures : un agent d'accueil ou du dispositif principal oriente les usagers vers les permanences mais n'accompagne pas directement dans les démarches.

La formation des agents d'accueil : condition d'une mutualisation effective des services publics

Les agents d'accueil RSP labellisés reçoivent des formations régulières obligatoires auprès des opérateurs partenaires (en particulier CAF, CPAM, CARSAT, MSA, Pôle emploi). La régularité de ces formations dépend des évolutions de fonctionnement dans les démarches des opérateurs. Elles sont généralement courtes et se font dans les locaux des opérateurs ou dans le RSP. Ils maîtrisent ainsi le processus administratif sur lesquels ils interviennent et accompagnent le public, notamment sur le montage et la transmission des dossiers administratifs, l'administration en ligne ou le fonctionnement des bornes visio. Ces agents d'accueil apparaissent ainsi comme « l'instrument » de mutualisation. La polyvalence de ces structures marquant le degré de mutualisation en vigueur. Cette polyvalence et par conséquent cette mutualisation se traduisent selon le nombre d'actes que peut accomplir l'agent d'accueil. Ainsi, plus le nombre d'actes possiblement effectués par l'agent est important, plus la mutualisation est avancée.

Néanmoins il n'existe pas actuellement de critère ou d'unité de mesure établis et reconnus de tous. Il est par ailleurs difficile de définir ce que l'on pourrait qualifier d'acte ; on parle d'« usager », d'« acte », d'« acte par usager », de « consultation de site internet », de « formulaire rempli », de « délivrance

d'attestation », de « RDV physique ou visio »... Or il est indispensable d'avoir une unité de mesure permettant de connaître la production de services de la structure. Cela permettrait en effet de mesurer l'efficacité (et donc l'efficacité « économique ») de la structure mais également de calculer les gains qu'en tirent les opérateurs partenaires.

Les agents d'accueil assurent un rôle d'accompagnement des usagers dans leurs démarches, ils parviennent à répondre aux questions et attentes des gens grâce aux formations qu'ils reçoivent. Néanmoins, les agents d'accueil rencontrés évoquent également un objectif d'autonomisation de ces usagers. Les publics ont pour beaucoup des difficultés à accéder services publics dématérialisés or celui-ci tend à se développer et à être favorisé par les opérateurs. Les agents d'accueil guident donc les usagers dans l'usage des TIC notamment, et les familiarisent avec des outils. Cette aide ne se traduit néanmoins pas par des formations ou des initiations à l'informatique.

Ainsi leur rôle d'accompagnement peut être complété – et l'est dans la plupart des cas – par un rôle de formation aux démarches administratives à destination des usagers, favorisant ainsi leur autonomie dans leur relation aux opérateurs.

1.3. Fréquentation, demandes et apport pour le public

➤ *Fréquentation journalière des structures (hors Maisons des solidarités et Maisons de l'Emploi)*

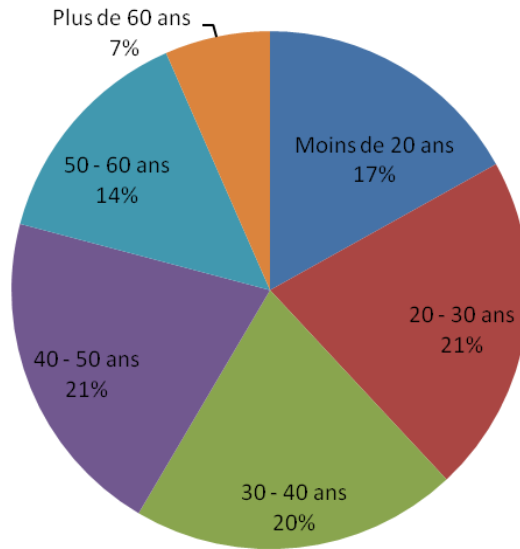
(13 répondants)

- ✓ Nombre moyen de visiteurs par jour : 16,6
- ✓ Minimum : 2,7
- ✓ Maximum : 60,5

Il est à constater la grande divergence entre les structures en termes de fréquentation, toutefois, cet écart est à relativiser puisque seulement 4 structures accueillent en moyenne moins de 10 personnes par jour.

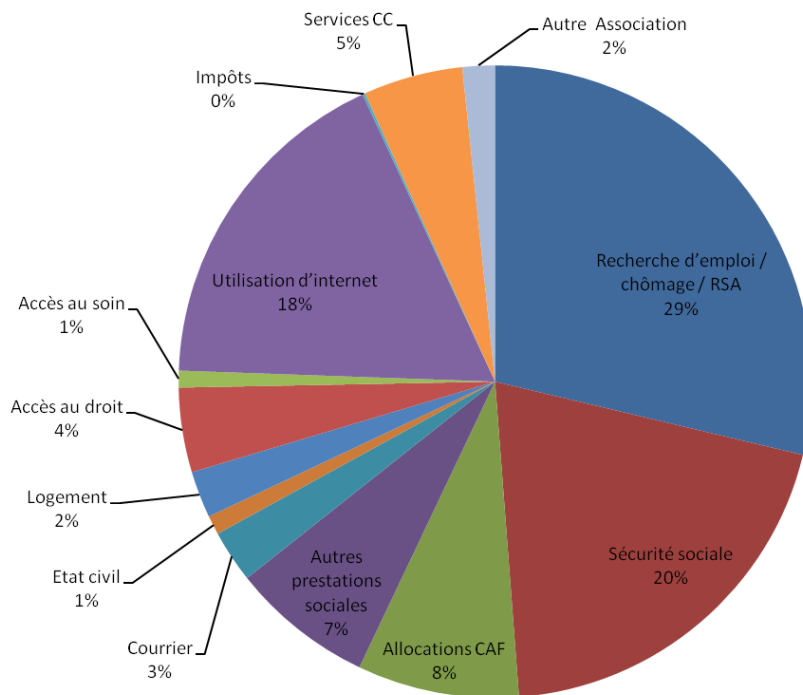
Pour les élus, les responsables de structure et les agents d'accueil rencontrés, un faible taux de fréquentation s'explique principalement par la phase d'émergence dans laquelle se situe la structure. En effet, les RSP les plus anciens de notre échantillon datent de 2008. La question de l'appropriation de la structure par les habitants se pose également, or selon une enquête nationale, si la connaissance de ces structures demeure relativement faible, celle-ci implique une fidélisation des usagers et un usage fréquent des services.

Fréquentation des structures par tranche d'âge (hors Maisons des solidarités et Maisons de l'Emploi) – (11 répondants).



➤ **Nature des demandes du public accueilli**

(10 répondants)



L'analyse des demandes s'avère difficile dans la mesure où elles dépendent des opérateurs présents, du fait qu'elles peuvent être directes ou indirectes (demande d'aide aux démarches administratives / de prise de RDV avec tel opérateur assurant une permanence), adressées à l'agent d'accueil ou directement aux permanences...

Les demandes non satisfaites portent en général :

- ✓ sur la formation.
- ✓ sur une demande de RDV en dehors des plages d'ouverture de la structure ou des horaires de permanence.

Il est toutefois à constater que les permanences sont connues des usagers, car les organismes les référencent et y orientent ceux-ci. Mais ils pointent souvent – paradoxalement – un manque d'information sur les activités et l'offre de services disponible dans la structure.

A noter que des questionnaires et enquêtes de satisfaction sont rarement utilisés par les structures. Le recueil des attentes et demandes des usagers passent toutefois souvent par les échanges informels avec l'agent d'accueil.

L'apport pour le public : un accès favorisé aux services publics dans une structure de proximité « à taille humaine ».

La proximité est la première notion mise en avant concernant l'apport des structures pour le public, tant par les initiateurs et gestionnaires de la structure que le public lui-même.

Le second apport largement mis en avant est le gain en visibilité et en accessibilité pour les services regroupés dans une structure unique.

L'avantage est également de mettre plusieurs services publics à disposition des usagers dans une structure « à taille humaine ». Dans ce sens elle contribue à la distance « psychologique » entre le public et les services et institutions regroupées.

Ces structures, s'adressant à un public limité en nombre du fait de la taille et la densité des territoires concernés, permet également une relation particulière entre les agents d'accueil et permanenciers avec l'utilisateur. Cette configuration permet un suivi à la fois plus global et plus personnalisé de la situation des usagers.

Enfin, ces structures contribuent à autonomiser les usagers dans leurs relations avec les services publics, que ce soit via l'aide au remplissage des formulaires qu'à l'accès à l'administration en ligne, pour laquelle des « formations » sont parfois mises en place auprès d'un public peu familiarisé avec l'outil informatique.

1.4. Couverture du territoire par les structures

Distance des structures avec les chefs lieux de canton et d'arrondissement

	Type	Distance chef lieu de canton	Distance chef lieu d'arrondissement
Saint-Rémy sur Avre (28)	Autre	15 km	12 km
Saint-Lubin des Joncherets (28)	Autre	15 km	15 km
Château en Thymerais (28)	Autre	X	25 km
Hanches (28)	ME	3 km	25 km
Thiron-Gardais (28)	RSP	X	15 km
Orgères-en-Beauce (28)	MSP	X	30 km
Malesherbes (45)	Autre	X	20 km
Beaune-la-Rolande (45)	RSP	X	20 km
Cléry-St-André (45)	Autre	X	15 km
Mondoubleau (41)	RSP	X	20 km
Montoire (41)	ME	X	20 km
St-Aignan-sur-Cher (41)	RSP+ME	X	30 km
Neung-sur-Beuvron (41)	RSP	X	20 km
Cheillé (37)	RSP	3 km	22 km
Panzoult (37)	Autre + ME	X	15 km
Ste-Maure-de-Touraine (37)	RSP+ME	X	30 km
Ligueil (37)	RSP+EPN	X	18 km
Preuilly-sur-Claise (37)	RSP	X	35 km
St-Michel-en-Brenne (36)	RSP + EPN	3 km	22 km
Aigurande (36)	RSP	X	25 km
Ardentes (36)	Autre	X	15 km
Aubigny-sur-Nère (18)	MSP	X	40 km
Boulleret (18)	RSP	4 km	60 km
Les Aix d'Angillon (18)	RSP	X	20 km
Baugy (18)	M. s.	X	28 km
La Guerche-sur-L'auvois (18)	RSP	X	50 km
Saint-Florent-sur-Cher (18)	M. s.	10 km	17 km
Saint-Amand-Montrond (18)	M. s.	X	X
Sancoins (18)	RSP	X	35 km
Chateameillant (18)	RSP	X	35 km

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

Une étude réalisée en 2007 sur le temps d'accès routier aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes¹³ précise que dans les bassins de vie ruraux le temps d'accès moyen aux services est de 16 min/hab. Mais ce temps moyen varie fortement d'un territoire à l'autre, notamment du fait du facteur géographique.

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

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

Notons que l'ensemble des structures recensées sont situées dans l'un des bassins de vie ruraux de la région Centre.

Les structures recensées sont implantées dans des territoires ruraux plus ou moins isolés

Ces territoires ruraux se caractérisent par l'absence de certains services publics principalement due aux fermetures d'antenne ou d'agences et aux suppressions de permanences. Parallèlement, de nouveaux domaines de services publics mais également aux publics sont exigés. La population exprime de plus en plus de besoins particuliers du fait de sa composition (par exemple les services spécifiques pour les personnes âgées).

Certaines de ces populations sont confrontées à un problème de fracture numérique. Tous les usagers ne sont équipés en matériel informatique (absence de poste informatique ou d'accès internet dans le domicile). Par ailleurs, cette difficulté se couple à la distance des personnes âgées avec l'outil informatique et internet.

¹³ Mohamed Hilal, Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes, Insee, Économie et Statistique n° 402, 2007.

Enfin, il est à noter que les problématiques liées aux transports sont nombreuses. Les communes sont pour la plupart reliées aux grandes agglomérations via le réseau TER Centre ou les réseaux de transport départementaux, mais de nombreuses communes demeurent mal desservies (horaires, temps de transport...). Par ailleurs, l'interconnexion entre les communes plus petites demeure complexe.

Les structures se trouvent dans des communes :

- de moins de 500 habitants (1 structure),
- entre 1 000 et 4 000 habitants (22 structures),
- et des communes de plus de 4 000 habitants (6 structures).

Parmi les communes accueillant une des structures recensées, 21 sur 30 sont chef lieu de canton, tandis qu'une seule d'entre elles est chef lieu d'arrondissement (Saint-Amand-Montrond).

- 5 structures sont situées à moins de 15 km du chef lieu d'arrondissement ;
- 14 structures sont situées entre 15 et 25 km du chef lieu d'arrondissement ;
- 11 structures sont situées entre 25 et 35 km du chef lieu d'arrondissement ;
- 3 structures sont situées à plus de 40 km du chef lieu d'arrondissement.

A noter que la distance du chef lieu d'arrondissement n'est pas le seul critère à prendre en compte pour mesurer l'accès aux services publics, et ce pour plusieurs raisons :

- ✓ Les services publics sont inégalement accessibles en chef lieu d'arrondissement (ex : La Châtre, voir *infra* la carte de département de l'Indre) ;
- ✓ Certains chefs lieux de canton sont bien pourvus en services publics grâce aux permanences des opérateurs ;
- ✓ L'accessibilité du chef lieu d'arrondissement et des autres lieux où l'on trouve des services publics dépend de la desserte routière et en transports en commun.

La cartographie ci-après situe dans chaque département les structures de regroupement de services publics de la région Centre par rapport aux principaux points d'accès aux services publics, en tenant compte de l'accessibilité.

➤ *A noter sur ces cartes :*

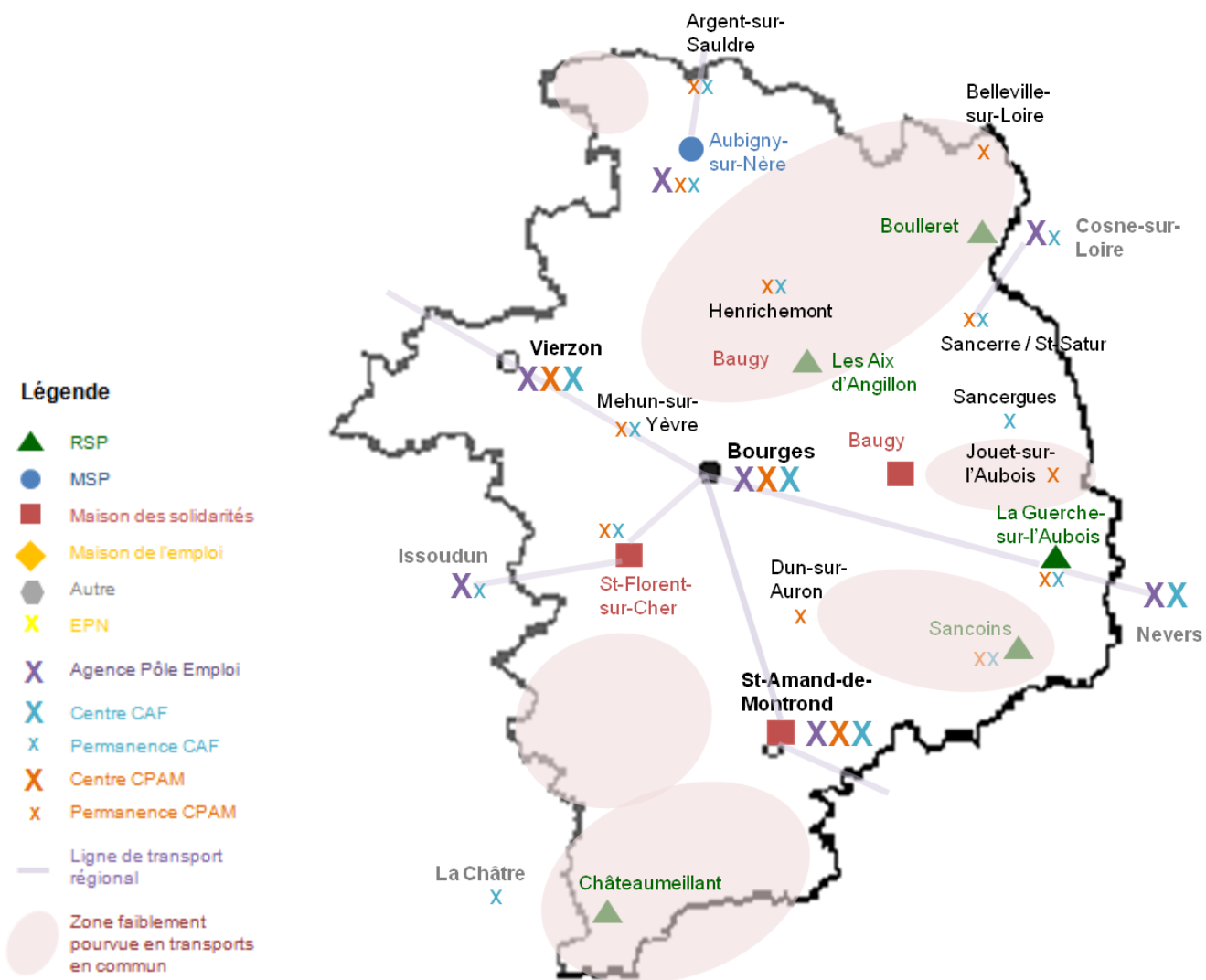
- *Les « centres » CAF et CPAM et « agences » Pôle emploi constituent des structures ouvertes au moins 5 demi-journées par semaine ;*
- *Les « permanences » CAF et CPAM sont ouverte de 0,25 à 2 jours par semaine ;*
- *Les « zones faiblement pourvues en transports en commun » tiennent compte du réseau ferré et des transports départementaux.*



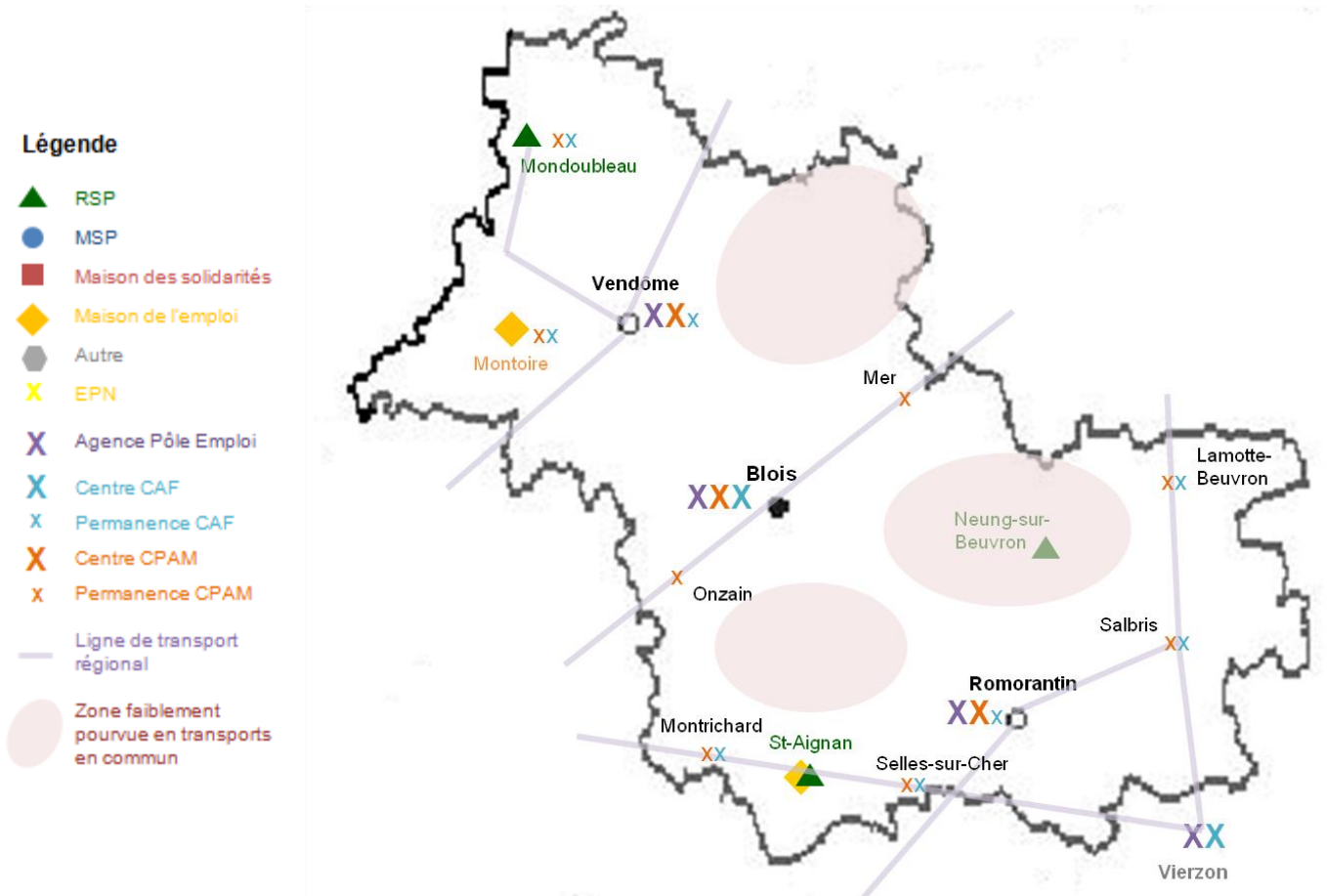
Maison des Associations de Malesherbes

1.5. Cartographie des regroupements de services publics et d'accessibilité pour les 6 départements de la région.

➤ *Regroupements de services publics & accessibilité dans le département du Cher (18)*

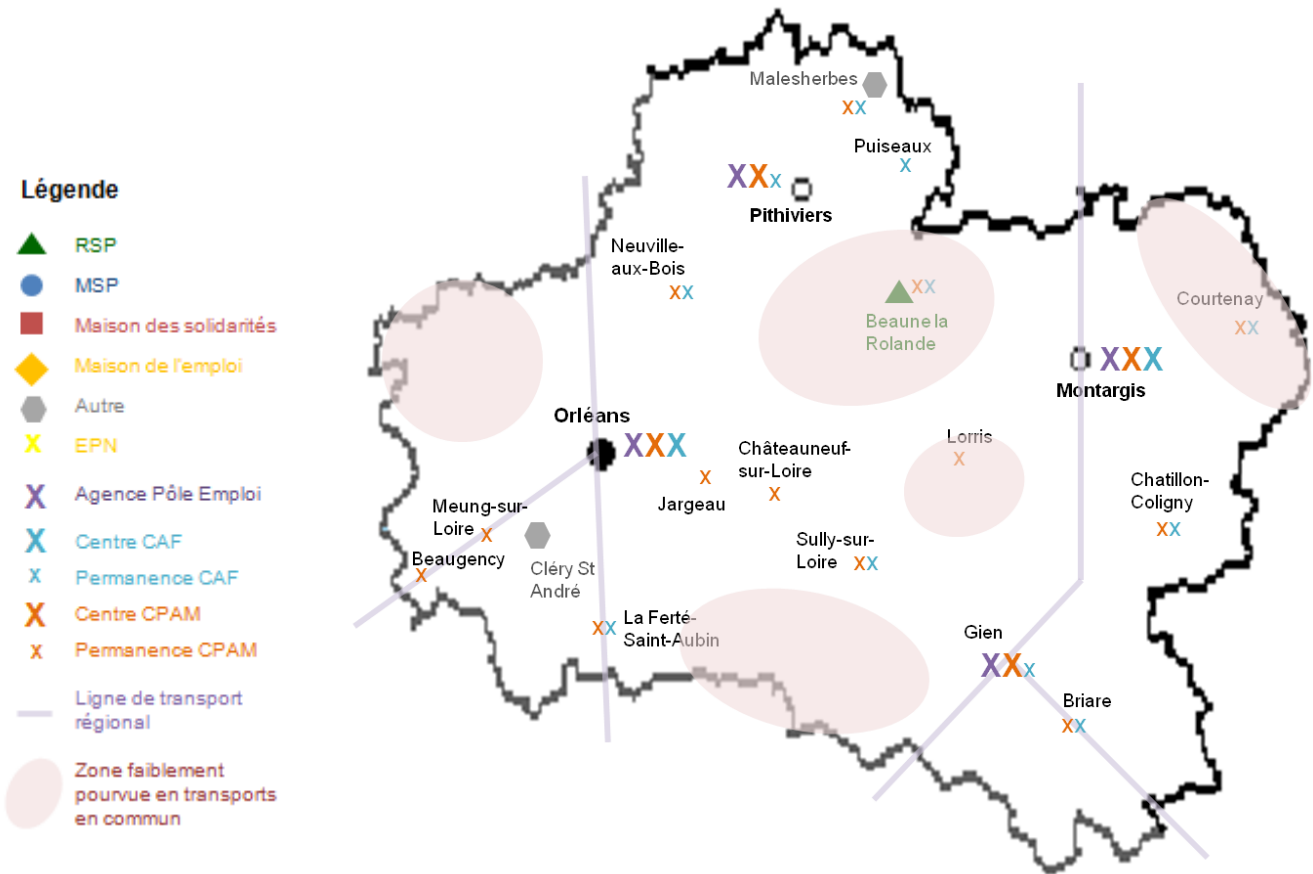


➤ **Regroupements de services publics & accessibilité dans le département du Loir-et-Cher (41)**

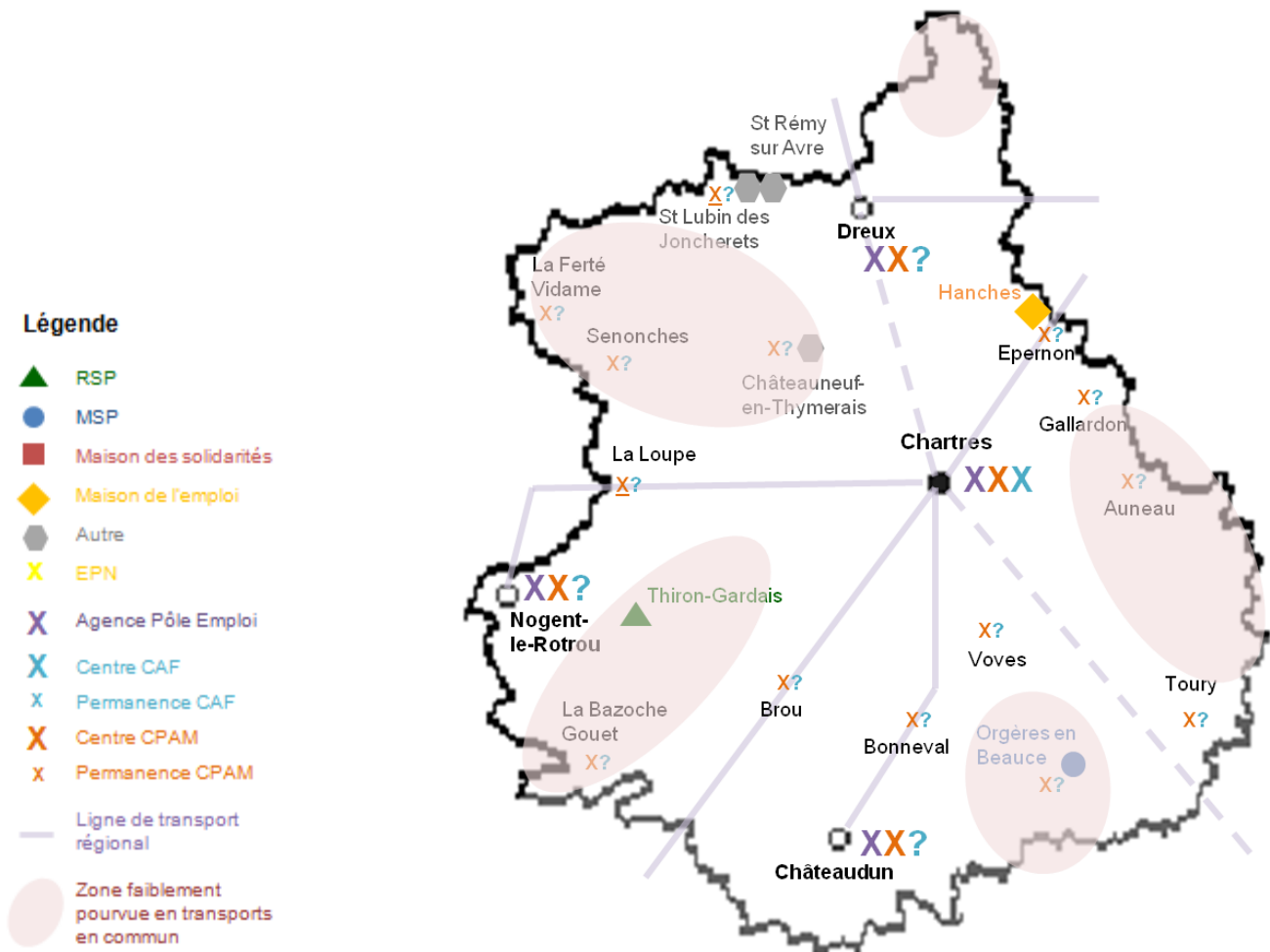


A noter ici que les permanences CPAM sont plus fréquentes que celles de la CAF, à savoir jusqu'à 2 jours par semaine, tandis que les permanences de la CAF dépassent rarement 2 demi-journées par mois.

➤ **Regroupements de services publics & accessibilité dans le département du Loiret (45)**

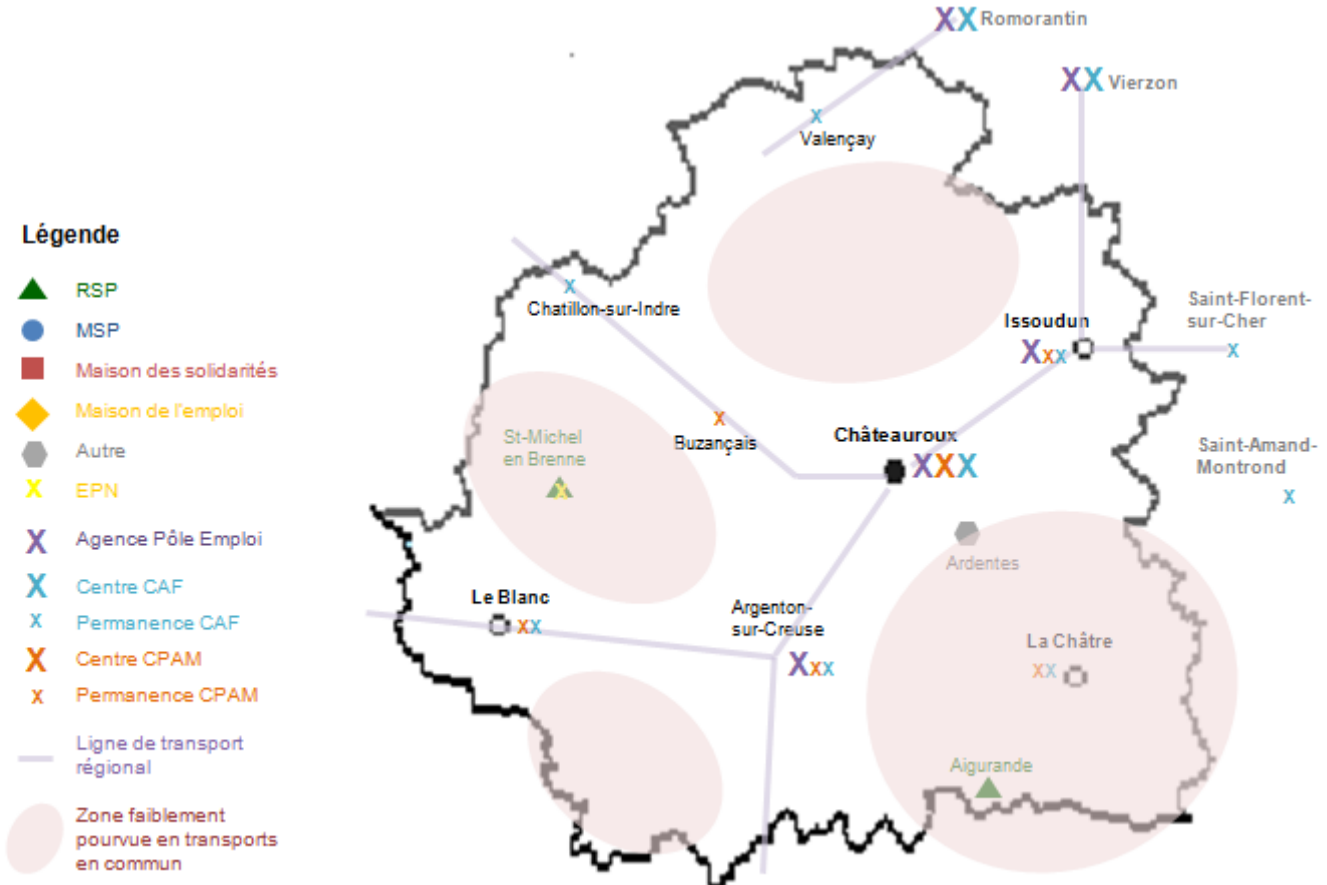


➤ **Regroupements de services publics & accessibilité dans le département de l'Eure-et-Loir (28)**

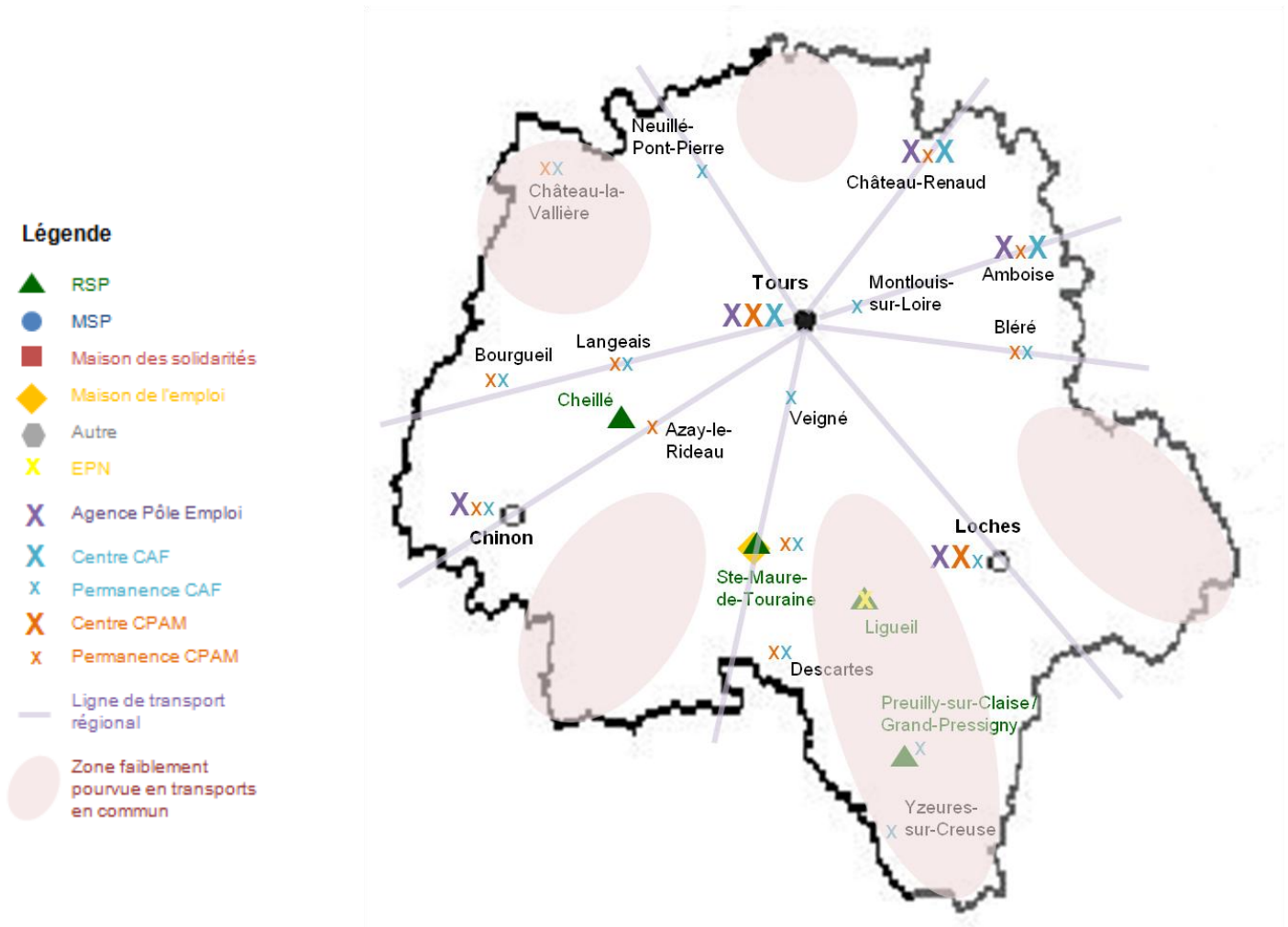


A noter ici que les permanences CPAM indiquées sont de 2 heures tous les 15 jours sauf dans les villes où le symbole est ici souligné (X) où elles sont de 2 jours par semaine. Par ailleurs, 9 autres villes bénéficient de la possibilité de rencontre avec un conseiller CPAM sur rendez-vous : elles n'ont pas été indiquées sur la présente carte pour en préserver la lisibilité.

➤ **Regroupements de services publics & accessibilité dans le département de l'Indre (36)**



➤ **Regroupements de services publics & accessibilité dans le département de l'Indre-et-Loire (37)**



A noter ici que les permanences CPAM, CAF, CARSAT et dans une moindre mesure MSA dans le département tendent à être réduites en nombre, au profit dans les villes où elles sont supprimées de conventions signées avec des structures de type RSP, permettant un accueil et une information de premier niveau par un agent d'accueil formé, et prévoyant un échange d'informations formalisé entre la structure d'accueil et l'opérateur en question.

2. Analyse des modalités de fonctionnement des structures.

2.1. Genèse et objectifs des structures

Les structures de regroupement de services publics ont souvent une existence antérieure à leur labellisation, et peuvent combiner plusieurs fonctions

Les structures de mutualisation des services sont apparues dans les années 80-90 dans les zones rurales confrontées à des difficultés de mobilité, d'isolement et de désengagement des services publics. Le concept se diffuse mais les structures se distinguent par leur fonctionnement, leur gestion, leur financement ou encore les services qu'elles offrent. C'est avec le label Relais de Services Publics qu'apparaît un effort d'harmonisation. Si la maîtrise d'ouvrage demeure diverse selon les territoires, la charte nationale de qualité est censée permettre une harmonisation des fonctionnements.

Il n'est pas rare de voir parmi les structures différents dispositifs regroupés : RSP et antenne de Maison de l'Emploi, RSP et EPN ou encore RSP et ESP. La récurrence des RSP dans ces cas n'est pas anodine, puisque ce label est souvent le stade d'évolution final et s'intègre à ces structures. Celui-ci apporte une reconnaissance officielle de la structure, des subventions de fonctionnement (dans une limite de 3 ans) et un renforcement de sa visibilité auprès des habitants et des opérateurs de services publics. La question de la visibilité reste importante puisque selon une enquête nationale, les structures de mutualisation et de regroupement de services publics restent peu connues. 46% des populations habitant une zone rurale connaissent l'existence de ces structures, ce chiffre monte à 50% pour les populations vivant en zone rurale isolée.

La problématique de la visibilité a été soulevée par les élus et les responsables des structures. Les usagers découvrent ces structures parce qu'ils ont été orientés vers les permanences par les opérateurs de services publics ou par ouï-dire. Ce manque de visibilité contribue à la sous-exploitation de ces structures puisque les usagers ne connaissent pas forcément l'ensemble des services auxquels ils pourraient avoir accès. Or une appropriation de la structure par les usagers est indispensable à sa viabilité. Les collectivités ont pour beaucoup établi de véritable campagne de communication. Si les efforts existent, ceux-ci pourraient être encouragés au niveau régional avec un financement de supports de communication régionaux.

Par ailleurs, cet argument a été mobilisé pour justifier les multiples dispositifs existants au sein d'une même structure (les ESP par exemple ou encore les labellisations de structures déjà existantes et en activité).

L'ancienneté de la structure ainsi que l'expérience des agents de la structure dans ce domaine joue un rôle important sur son bon fonctionnement. En effet, celles-ci sont, pour beaucoup d'entre elles, tournées vers l'emploi, la formation et l'insertion. Les agents travaillant dans la structure bénéficient déjà d'une expérience et surtout connaissent parfaitement le contexte local. Cette expérience et cette ancienneté leur permettent de maîtriser les caractéristiques de la population, la situation du bassin d'emploi mais également les opportunités existantes sur le territoire. Le CPER a, dans la plupart des situations, financé et labellisé des structures déjà en activité, présentes pour certaines depuis des années sur le territoire.

Pour autant, il est important de préciser que si la labellisation de structures déjà en activité est considérée comme garantie de réussite, seulement 5 structures sont concernées. Sur les 16 RSP identifiés et labellisés, 5 sont intégrés à des structures préexistantes. Les 11 restantes sont déclarées comme uniquement RSP.

Des structures de regroupement de services publics justifiées par l'isolement du territoire d'implantation et la nécessité de services publics de proximité

Les objectifs de la mise en place d'une structure de mutualisation de services publics sont très variés mais nous pouvons néanmoins identifier quelques arguments récurrents. Ainsi les collectivités mettant en place ces structures sont confrontées à des difficultés de **mobilité** et **d'enclavement** assez importantes ; difficultés des réseaux de transports départementaux, éloignement des organismes de services publics, population fragilisée... Les structures de mutualisation de services publics sont donc apparues comme une solution « **de proximité** » à ces difficultés.

Par ailleurs, la présence de ces structures se justifie également par la **suppression de permanences** que les organismes de services publics tenaient dans la commune. Ces structures permettent une présence minimale des organismes assurant aux usagers un accès à ces services. Outre la conservation de ces permanences, un autre argument est souvent avancé ; la recherche d'efficacité de ces services en les regroupant dans des locaux communs et **mutualisant les fonctions d'accueil**. Les services préexistants sont réunis dans des locaux aménagés et sont rejoints par de nouveaux partenaires récemment conventionnés. Cela permettant une **meilleure visibilité** pour les usagers ainsi qu'une meilleure cohérence des offres de services.

Enfin, l'argument selon lequel la commune se doit, en tant que chef lieu de canton, d'offrir un **accès minimal aux services publics**. Ce fut un argument pour la mise en place d'un RSP à Châteaumeillant. Ainsi, parmi les 29 structures ayant reçu des subventions CPER, 22 sont chefs-lieux de canton. Les autres structures se situent toutes à une distance de leur chef lieu de canton comprise en 3 et 15 km. Sur notre échantillon, seules deux structures ne sont pas chef-lieu de canton ; Saint-Rémy-sur-Avre et Saint-Michel-en-Brenne (respectivement à 15 km et 3 km de leur chef lieu de canton). A l'exception d'une commune (Saint-Amand-Montrond), aucune n'est chef lieu d'arrondissement. Elles se situent à une distance de 12 km à 60 km de celui-ci.

Les collectivités principalement porteuses de ce type de projet sont les communautés de communes et les communes. Les conseils généraux ne portent aucune structure RSP mais portent des projets particuliers et regroupant essentiellement les services qui sont plus ou moins directement de leur compétence. Mais il est à noter que des dispositifs expérimentés par les conseils généraux peuvent être labellisés RSP par la suite, et par élargissement de leurs fonctions et des services et opérateurs regroupés, le RSP apparaissant comme une évolution pertinente et cohérente. Ainsi à Beaune-la-Rolande, le département du Loiret a mis en place un Espace Services Publics appuyé sur une structure intercommunale déjà existante, permettant à cette structure de développer et d'acquérir du matériel informatique mais surtout une borne visioconférence.

Les communautés de communes se présentent comme la maîtrise d'ouvrage la plus courante pour le portage de ces projets. Nous notons également un important portage communal, pourtant, ces communes sont toutes intégrées à une communauté de commune. La gestion et le portage communaux malgré l'existence d'un EPCI s'expliquent principalement pour des raisons de calendrier ; les EPCI étant créés après la structure. Ainsi les communes transfèrent parfois *a posteriori* une partie de la gestion de la structure à la communauté de commune, c'est le cas du Relais Emploi présent dans la Maison des Services de Saint-Rémy-sur-Avre.

Pour autant, la mise en place d'une intercommunalité n'implique pas systématiquement un transfert de gestion. Il arrive que des liens particuliers et étroits se créent, notamment via la présence de services ou d'agents intercommunaux dans ces structures municipales (Office du tourisme intercommunal dans la Maison de Ville et des Associations de Malesherbes).

Malgré cette prédominance des communautés de communes dans le portage de RSP, la question de l'opportunité de cette échelle se pose. Si les EPCI apparaissent plus pertinents que les communes, l'échelle de syndicat mixte de pays pourrait tout autant convenir.

La structure de mutualisation et de regroupement de services publics peut être mobilisée comme outil de redynamisation du territoire

Il apparaît que les structures de mutualisation de services publics remplissent parfois un rôle plus large que simple interface aux services publics. En effet, dans certains cas, les structures s'inscrivent dans des projets plus vastes de redynamisation ou des projets de développement économique qui s'inscrivent dans des stratégies d'attractivité du territoire. Ainsi, une zone d'activité est en projet à Auxy dans la communauté de communes du Beaunois. Cette zone d'activité se justifie par l'ouverture de l'autoroute A19 et l'aire de service construite au bord de la RD 975. Ce projet permettra à terme de créer de nouveaux emplois, de renforcer le tissu économique du territoire mais aussi de pérenniser le bassin d'emploi local. L'ESP-RSP de Beaune-la-Rolande est ainsi apparu selon les élus comme un outil essentiel et pertinent dans la formation professionnelle clairement orientée vers les futurs secteurs d'activité de la zone d'activité. Cependant, une mobilisation aussi affirmée et directe d'une structure de mutualisation et de regroupement de services publics est rare dans notre échantillon. Le cas de Beaune-la-Rolande est pour ainsi dire unique. Malgré tout, la mobilisation de ces structures dans des programmes de telle envergure reste une idée intéressante pour les acteurs locaux. Un tel programme n'aurait par contre d'intérêt qu'à une échelle territoriale supra communale voire à l'échelle du pays par exemple.

2.2. Portage, maîtrise d'ouvrage et partenariat

Des élus locaux initiateurs

Parmi les structures de l'échantillon qualitatif de 7 sites, on constate qu'un portage politique généralement fort a été à l'origine de leur création. L'implication des élus « fondateurs », communaux ou intercommunaux, est souvent durable – sauf alternance politique : on les retrouve ainsi occupant une fonction au sein de la structure (président ou gestionnaire de la structure), ou du moins assurent-ils un suivi appuyé de la structure (rapport, réunion...).

Par ailleurs, 67% des structures sont situées dans un bâtiment indépendant des services communaux ou intercommunaux, mais il n'est pas rare que l'immeuble se situe à proximité des locaux de la communauté de commune ou de la mairie (centre-ville ou centre-bourg).

Il est cependant à préciser que les collectivités finissent par être confrontées à des difficultés qui n'avaient pas été abordées lors de la labellisation. En effet, les collectivités témoignent du poids financier que représente une structure de mutualisation et de regroupement de services publics, notamment à la fin des subventions du CPER. Or si la durée de la subvention était connue très tôt, cela n'a pas soulevé de réflexion autour de la pérennité de la structure. Les communes tendent à mener cette réflexion à la fin des subventions. Par ailleurs, les diagnostics territoriaux n'ont pas été systématiquement mis à profit, ce qui a pour conséquence une connaissance non approfondie des besoins et implique des réajustements *a posteriori*. Or il serait plus efficient d'inscrire la structure dans son contexte territorial et de l'adapter aux demandes et besoins locaux. Pour ce faire, un diagnostic territorial est indispensable. Par ailleurs, ce diagnostic permettrait d'inscrire la structure dans une éventuelle stratégie de développement du territoire. Il importe néanmoins de nuancer ces observations excluant les structures en activité depuis plusieurs années labellisées RSP.

Les communes et communautés de commune en première ligne

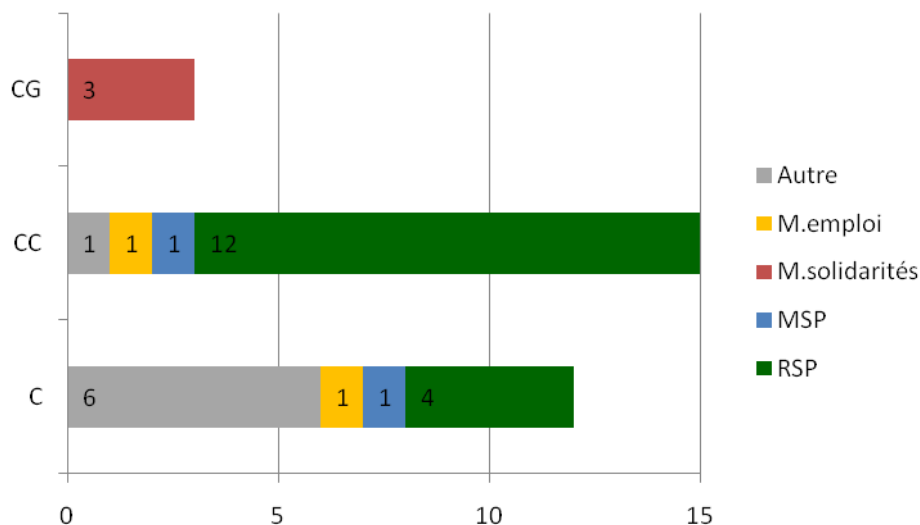
Les RSP sont majoritairement portés par des communautés de communes. Alors qu'un tiers des structures portées par les communes sont des RSP. Les départements ne portent aucun RSP.

Les structures de la catégorie « autres » sont quasiment toutes portées par des communes (à l'exception d'une structure portée par la CC), ce qui s'explique souvent par leur antériorité à l'EPCI.

Parfois, on trouve des structures anciennes portées par une association (largement « municipalisée »), mais dont le RSP qui s'y greffe est porté par la CC, comme c'est le cas à Sainte-Maure-de-Touraine.

A noter que sur les 30 structures recensées, les 3 dont la maîtrise d'ouvrage est départementale sont les Maisons des solidarités du Cher : il s'agit en effet de structures regroupant les services du conseil général et associations associées, qui ne remplissent pas les mêmes fonctions que les autres structures.

➤ **Maîtrise d'ouvrage des structures**



2.3. Articulation des structures avec les opérateurs de services publics

La structure de mutualisation contribue à « décharger » l'opérateur d'une partie des tâches qu'il accomplit habituellement

Pour rappel, on distingue :

- ✓ les structures qui regroupent des services publics (permanences d'opérateurs dans un lieu unique) et peuvent mutualiser des fonctions d'accueil ;
- ✓ les structures qui mutualisent une partie de leurs fonctions à travers un ou plusieurs agents d'accueil formés par les opérateurs.

Dans le premier cas, l'articulation entre la structure et les opérateurs est minimale : la structure n'existe qu'à travers les opérateurs et n'a pas de fonction autonome.

Dans le cas d'une mutualisation de services publics, il apparaît que l'agent d'accueil formé contribue à « décharger » en partie les opérateurs de certaines tâches, notamment l'aide au remplissage des dossiers et certaines démarches en ligne, qui sans l'agent d'accueil sont faites par le permanencier ou l'agent du centre d'accueil de l'opérateur.

Les relations entre structure de mutualisation et opérateurs de services publics sont encadrées par des conventions hétérogènes dans leur contenu

Les collectivités ou les structures négocient et signent des conventions avec des opérateurs de services publics ; les premiers partenariats sont établis lors de la signature de la convention mettant en place la structure de mutualisation et de regroupement de services publics. Par la suite, de nouvelles conventions peuvent être établies avec de nouveaux partenaires. La première convention mettant en place la structure établit les modalités d'organisation : personnel, horaires et jours d'ouverture, financement, services offerts...

Concernant les RSP, il n'existe pas véritablement de convention type. Si on y retrouve des éléments communs, des différences non négligeables apparaissent. Si les conventions présentent généralement un premier niveau d'information du futur RSP homogène (opérateurs présents, services disponibles et autres modalités de fonctionnement tels que les horaires, le personnel, la localisation, la gestion...), elles restent flexibles sur certains points. Ainsi les modalités de financement et l'apport respectif de chaque partenaire est parfois clairement défini, tandis que dans d'autres cas, cette question reste vague. Si la collectivité est désignée comme principal financeur, la convention n'exclue pas une possible participation financière des partenaires, mais sans engagement formel.

La diversité et spécificité des conventions établies entre les partenaires et la structure lors de la labellisation traduit pour la DATAR une intelligence du territoire qui illustre l'habileté des acteurs à organiser et assurer le respect des termes de la charte. Le modèle RSP ne conduit pas à une standardisation des structures, mais constitue une labellisation qui sous-tend un strict respect de la charte nationale des RSP. L'adaptation des conventions selon les RSP permet aux partenaires de s'organiser selon le contexte et selon le nombre de partenaires engagés.

On constate que l'interaction et la coordination entre les opérateurs sont rarement contractualisées. Mais ces échanges sont organisés et formels : réunions régulières, communication entre les permanenciers, orientation vers tel ou tel opérateur et suivi de l'utilisateur après l'orientation... C'est plus souvent le cas dans les RSP, moins fréquent dans les autres types de structures.

Les RSP comme solution au retrait de permanences des opérateurs sociaux ? L'exemple du RSP de Sainte-Maure-de-Touraine.

Le cas du RSP de Sainte-Maure-de-Touraine peut illustrer une dynamique de l'organisation des services publics en milieu rural. La Maison des Initiatives Locales et de l'Emploi (MILE), structure associative existant depuis 1993, est devenue RSP depuis 2009, bénéficiant ainsi au titre du volet territorial du CPER de contributions au fonctionnement (10 000 € par an pendant 3 ans) et de subventions d'investissement ayant permis la construction de nouveaux locaux (381 000 € soit 30% du coût de l'opération).

Dans le cadre d'une réflexion commune sur la réorganisation de leur présence sur leur territoire, la CPAM, la CAF, la CARSAT, et dans une moindre mesure la MSA, souhaitent réduire le nombre de leurs permanences et s'appuyer là où elles seront supprimées sur des structures de type RSP pour réaliser un accueil et apporter une information et un accompagnement de premier niveau à leurs bénéficiaires. A noter que la CAF du Loir-et-Cher affirme également devoir à terme réduire le nombre de ses permanences. Les justifications énoncées de cette réorganisation sont la baisse de fréquentation des permanences, l'amélioration des services téléphoniques et en ligne, et le fait que le travail réalisé dans les permanences pourrait être partiellement (part estimée à 80% concernant les services de la CPAM) réalisé par un agent RSP formé intervenant sur des demandes ayant trait à chacun des trois prestataires cités. Par ailleurs, il apparaît selon la CPAM que certaines dans certaines situations d'urgence, une partie du public très précarisé ne fréquente pas ces permanences, mais peut toutefois s'adresser à des structures de proximité de type RSP, ce qui peut parfois s'avérer plus pertinent compte tenu du caractère global des problématiques de précarité auxquelles ces personnes peuvent être confrontées, celles-ci nécessitant une prise en charge dépassant le champ d'intervention d'un seul opérateur. L'agent d'accueil RSP peut dans ce cas centraliser et traiter la demande selon un protocole formalisé.

Dans cette perspective, une formation commune à la CPAM, la CAF et la CARSAT est proposée aux agents d'accueil des structures recensées, comme cela a été le cas à Sainte-Maure-de-Touraine.

Paradoxalement, la mutualisation tend à provoquer le désengagement des opérateurs au détriment des collectivités locales

Ce processus apparaît **positif** dans le sens où l'accès aux services des prestataires sociaux dans une commune comme celle de Sainte-Maure-de-Touraine (30 km du chef lieu d'arrondissement) se trouve ainsi **centralisé dans un lieu unique et rationalisé**, l'accueil étant dans ce cas effectué par

un seul agent pour trois opérateurs. Les permanences, notamment celles de la CPAM, sont vouées à disparaître dans la commune, au profit de la possibilité de rencontres de conseillers sur rendez-vous et éventuels déplacements sur place en cas d'urgence forte (ces pratiques devant être expérimentées prochainement dans la commune).

Toutefois, **la disparition des permanences aura nécessairement pour conséquence un report au moins partiel de leur affluence sur celle du RSP**. Récent, le RSP de Sainte-Maure-de-Touraine a accueilli peu de public depuis sa création il y a six mois, du fait de la présence des permanenciers CAF, CPAM et CARSAT. A ce jour, l'agent d'accueil RSP est également affecté à l'accueil du public pour le compte des autres activités de la MILE, en particulier sur la dimension emploi, puisque la structure est également antenne de la maison de l'emploi du Chinonais. La subvention de 10 000 € par an accordée au titre du CPER couvre donc l'activité du RSP pour un poste coûtant environ 30 000 € annuellement. **Mais le retrait des permanences en question devrait nécessiter la présence d'un agent à temps complet pour assurer les fonctions du RSP.**

Or les prestataires sociaux de l'Indre-et-Loire excluent à ce jour toute participation financière pour ce poste, opposant à la communauté de commune porteuse du RSP leurs propres diminutions de moyens. A noter que la CAF du Loir-et-Cher, confrontée également à la nécessité d'une restructuration de sa présence territoriale, n'exclut pas de contribuer financièrement au fonctionnement d'une structure si celle-ci permettait de pallier en partie le retrait d'une permanence et que sa viabilité financière était en question.

La suppression des permanences CAF, CPAM et CARSAT aurait ainsi pour conséquence en Indre-et-Loire **une charge financière largement renforcée pour la collectivité locale** (ici l'EPCI). Les 10 000 € annuels du CPER ne suffiraient pas à couvrir les frais de fonctionnement du RSP, d'autant plus qu'ils ne sont apportés que pour une durée de 3 ans. A noter que le RSP de Sainte-Maure-de-Touraine n'est **pas équipé en borne visioconférence** à ce jour, mais des bornes multipartenaires (CAF, CPAM et Pôle emploi) permettant des visioconférences avec le conseiller des opérateurs et le traitement des démarches en ligne seraient à l'étude.

Il faut préciser ici que **l'installation de bornes visio** ajoute bien une fonction à celles des structures de mutualisation, les tâches pouvant être accomplies grâce à cet outil ne pouvant pas être prises en charge par un agent d'accueil sans celui-ci. Elle **contribue ainsi à augmenter la charge de travail de la structure**, puisque les agents d'accueil devraient former les usagers à leur utilisation. En revanche, **elle réduit les dépenses de l'opérateur** en remplaçant du temps de présence sur place par du temps de travail à distance, évitant ainsi des frais de déplacement.

A noter toutefois que **ce phénomène de suppression de permanences d'opérateurs ne concerne pas l'ensemble des départements** de la Région

Centre : en effet, en Indre-et-Loire, le nombre des permanences CAF et CPAM était très important avant le démarrage de ce processus de rationalisation (voir 1.5 Cartographie des regroupements de services publics et d'accessibilité). Ce n'est pas le cas de l'Indre par exemple, concernant la CAF. Leurs permanences sont en nombre réduit et l'intérêt porté aux RSP va dans le sens d'une **amélioration du service** sur les territoires concernés. Toutefois ce n'est pas le cas de la CPAM dans ce département, en conséquence de quoi l'attitude de cet opérateur vis-à-vis des RSP et projets de RSP est différente de celle de la CAF.

Pour les opérateurs, un intérêt ambivalent porté aux RSP

Ces exemples amènent au constat d'une ambivalence concernant l'intérêt porté par les opérateurs de services publics aux RSP, qui s'explique par **des organisations territoriales et donc des contraintes budgétaires différentes d'un opérateur à l'autre et d'un département à l'autre** :

- lorsque les opérateurs sont très présents sur le territoire via des permanences et que cette présence n'est plus viable financièrement, **les RSP peuvent être utilisés par l'opérateur comme substitut** au retrait d'une ou plusieurs de ces permanences. Dans cette perspective, les RSP permettent de réduire les dépenses des opérateurs pour un service moindre, et qui plus est à la charge de la collectivité locale (et du volet territorial du CPER).
- Lorsque la présence territoriale des opérateurs via les permanences est *a priori* rationalisée, **les RSP peuvent être saisis comme une opportunité pour développer l'offre de services** de l'opérateur sur le territoire

Entre l'agent d'accueil d'une structure de mutualisation et les opérateurs de services public : la nature des liens à préciser.

Deux types de liens peuvent être observés entre l'agent d'accueil d'une structure de mutualisation et les opérateurs de services public :

- ✓ Interactions *a minima* : l'agent d'accueil peut agir comme simple « facilitateur » des démarches administratives de l'utilisateur, en l'aidant à remplir ses formulaires, et en le mettant en relation avec l'opérateur, sur place dans le cas d'une permanence, ou à distance via les outils informatiques et téléphoniques ou les bornes visio. Dans ce cas aucune relation privilégiée n'est établie entre agent d'accueil et opérateur.

- ✓ Interactions approfondies : l'agent d'accueil peut échanger avec l'opérateur, sur place ou à distance, sur la situation et les problématiques propres au cas d'un usager, et jouer un rôle d'alerte sur des situations d'urgence.

Ces interactions sont plus fréquentes lorsque l'opérateur est présent physiquement dans la structure. Elles peuvent être également favorisées par des outils d'échange (adresse mail dédiée, protocole d'échange, etc.), ou un numéro de ligne directe avec un conseiller particulier de tel ou tel opérateur. Ces pratiques contribuent à formaliser davantage un lien privilégié. La CPAM vise par exemple à développer ces outils avec le RSP de Sainte-Maure-de-Touraine, dans la perspective de la suppression de sa permanence.

Mais ce type de liens n'est pas recherché par tous les opérateurs. D'une part il est susceptible de poser des problèmes de confidentialité, certains opérateurs étant soumis au secret professionnel concernant la situation de l'utilisateur. Dans ce cas une charte de confidentialité doit être signée entre la structure de mutualisation et l'opérateur, pour encadrer et limiter l'échange d'information. D'autre part, certains opérateurs tendent à considérer qu'un lien privilégié avec l'agent d'accueil est susceptible d'introduire une inégalité d'accès à leurs services, la situation de l'utilisateur signalé par l'agent étant susceptible d'être prise en compte de manière prioritaire, au détriment peut-être d'un utilisateur non signalé par la structure. C'est la position du Pôle emploi de l'Indre, qui ne souhaite pas développer de lien privilégié avec le RSP de Saint-Michel-en-Brenne.

Les engagements des opérateurs vis-à-vis des structures en question

Dans l'échantillon qualitatif de 7 sites visités, **aucune contribution d'un opérateur de service public au fonctionnement de la structure n'a été recensée**. Seuls des organismes privés et associatifs contribuent de manière marginale et quasiment résiduelle (Saint-Aignan-sur-Cher). Les opérateurs publics contribuent uniquement par l'équipement informatique et matériel de bureau de leur permanencier. Plusieurs structures tentent d'obtenir des subventions en mettant en avant leur prise en charge d'une partie des fonctions d'un opérateur, mais ceux-ci leur opposent leurs contraintes financières propres.

Par ailleurs, les acteurs locaux responsables des structures de mutualisation déplorent un manque d'implication des partenaires. Au-delà de l'aspect financier, certains opérateurs ne tiendraient pas leur engagement, y compris lorsque ceux-ci sont conventionnés, notamment sur la création de lignes téléphoniques ou adresse mail dédiées à des échanges privilégiés, la non tenue de certaines permanences, ou la suppression unilatérale de permanences.

Structures de mutualisations et Maisons de l'emploi : les RSP peuvent constituer un intermédiaire de proximité entre public et acteurs de l'emploi

L'exemple de la Maison de l'emploi du Chinonais montre quelles peuvent être les interactions entre les structures de type RSP et les maisons de l'emploi. Il s'agit d'une structure initiée par le Pays du Chinonais en 2006 sur le principe d'une territorialisation sous forme d'antennes implantées dans 7 communes du Pays, principe soutenu à l'origine par l'Etat local. Aujourd'hui les partenaires, notamment Pôle emploi et la DIRECCTE, considèrent que le déploiement des antennes ne correspond pas à leurs orientations concernant la territorialisation des services de l'emploi, et prévoient diminuer considérablement leur subvention.

La Maison de l'emploi du Chinonais, qui avait implanté ses antennes dans des structures préexistantes parmi lesquelles la MILE (aujourd'hui labellisée RSP) de Sainte-Maure-de-Touraine, envisage aujourd'hui de s'appuyer à terme sur ces structures à travers le label RSP, en mutualisant les fonctions d'accueil et d'orientation du public avec celles des prestataires sociaux via l'agent d'accueil RSP. Toutefois la question des moyens financiers nécessaires reste posée.

Des Espaces Publics Numériques intégrés à certaines structures recensées

Les RSP peuvent également être rattachées à un EPN, par exemple l'EPN de Saint-Michel-en-Brenne, en activité depuis 2003, labellisé en 2008. Sur les 30 dossiers étudiés, seules deux communes accueillent des EPN labellisés RSP ; Saint-Michel-en-Brenne et Ligueil. Les deux EPN-RSP sont gérés au niveau intercommunal et seul Ligueil dispose de locaux indépendants, Saint-Michel-en-Brenne étant dans les locaux de la communauté de communes Cœur de Brenne. Ces deux dispositifs sont par ailleurs gérés et organisés comme une seule et même structure. Les EPN se caractérisent par les formations et initiations à l'informatique dispensées aux usagers par l'animateur de l'espace. Lors de la labellisation, l'animateur devient également l'agent d'accueil du RSP. L'EPN devient un outil mobilisable pour le RSP et celui-ci apporte un complément de services jusque là absent de l'EPN.

Les EPN représentent une véritable plus-value pour les RSP du fait de leur fonction complémentaire. Si un RSP est une structure permettant un accès à des services publics mutualisés, l'accompagnement que les agents d'accueil fournissent aux usagers a pour objectif de les rendre autonomes. Or, le développement des services dématérialisés rend l'usage des nouvelles technologies indispensables. Les formations et initiations à l'informatique des EPN trouvent donc toute leur place dans les stratégies d'autonomisation des usagers. Il est donc pertinent d'encourager le rapprochement voire la fusion des EPN (ou autre structure de ce type) aux RSP.

L'articulation avec les services du Conseil général fait défaut.

A noter que les services territorialisés du conseil général ne sont jamais mutualisés avec les autres services présents dans les structures de type RSP. Les trois Maisons des solidarités recensées dans le département du Loiret apparaissent bien spécifiques puisqu'elles regroupent ce type de services, mais pas ceux qui sont présents dans les autres structures (CAF, CPAM, etc.).

Ce constat pose globalement la question de la place du conseil général dans l'organisation des services publics sur le territoire. A ce jour il apparaît peu intégré dans la réflexion sur les structures de regroupement et de mutualisation de services publics. **Cette distance du conseil général est regrettée par de nombreux acteurs interrogés** (notamment par les opérateurs de services publics eux-mêmes...), **étant donnée l'importance de ce partenaire au vu de ses compétences**, notamment sur le RSA, l'insertion professionnelle en général mais aussi sur les transports.

Les structures de mutualisation s'inscrivent dans un paysage institutionnel très local

L'étude des structures de l'échantillon qualitatif de sept sites a fait émerger le constat d'**une relation forte entre elles et leur collectivité locale de rattachement**, bien qu'elles aient une certaine autonomie vis-à-vis de celles-ci, d'autant plus lorsque les services regroupés ne sont pas de sa compétence. Mais l'accompagnement logistique et le suivi par la collectivité demeure important.

A l'inverse, **les responsables de ces structures apparaissent relativement éloignés des centres de décisions des opérateurs des services publics** qu'ils regroupent : sièges départementaux des CAF et CPAM, direction départementale de Pôle emploi, DIRRECTE, etc. Elles sont également très peu en relation avec la Région ou le Département, sauf à l'échelle locale, avec leurs services territorialisés.

Une coordination départementale qui reste à mettre en place

Pourtant, la charte nationale de qualité des RSP évoque une implication départementale via des « Cellules départementales d'animation des Relais de Services Publics ». Ces cellules départementales d'animation des RSP ont théoriquement plusieurs objectifs ;

- ✓ Animation de la réflexion entre les différents acteurs impliqués autour des enjeux de la mutualisation et du regroupement des services publics
- ✓ Evaluations annuelles dans le but de suivre les évolutions des besoins des usagers et plus généralement de la structure.
- ✓ Assurance du bon respect de la charte nationale de qualité...

Cependant, leur mise en place n'est pas systématique. Lorsqu'elle existe, elle est rarement réunie et **remplit essentiellement une fonction de suivi des structures existantes**, sans questionner la cohérence d'ensemble à l'échelle du territoire. En ce sens elle **ne constitue pas à ce jour une instance stratégique de réflexion et de négociation** entre Etat, collectivités et opérateurs sur la territorialisation des services publics.

Or il apparaît que cette coordination départementale est nécessaire, notamment pour **rapprocher les opérateurs de services public entre eux et les rapprocher des services de l'Etat et des collectivités compétents** sur l'organisation des services publics. En premier lieu, une telle instance de coordination globale de la territorialisation des services publics à l'échelle départementale doit impérativement **ériger en point de vigilance l'anticipation d'éventuelles restructurations de la présence territoriale des opérateurs de services publics** tels que la CAF et la CPAM.

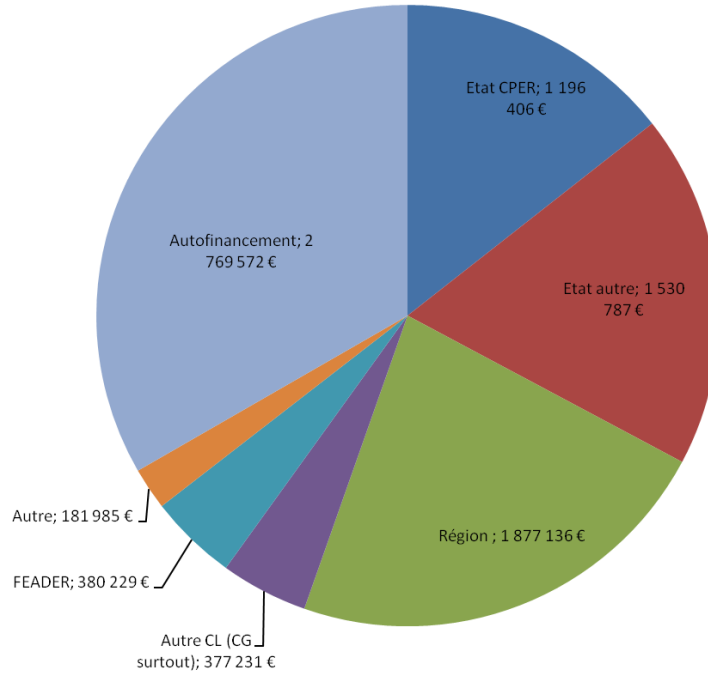
Une animation du réseau est impérative pour faire communiquer et échanger les structures car ces structures sont autonomes et à ce jour déconnectées les unes des autres. Or, il semble essentiel de mettre en place une animation du réseau qui permette une coordination du déploiement territorial des opérateurs. L'échelle départementale apparaît comme la plus pertinente, notamment du fait qu'elle est l'échelle de réflexion des opérateurs, comme le souligne la différence de stratégie d'un même opérateur selon les départements. Par ailleurs, si une mise en réseau des animateurs semble également intéressante, elle devra inclure les collectivités.

2.4. Ressources humaines, financières et organisationnelles mobilisées

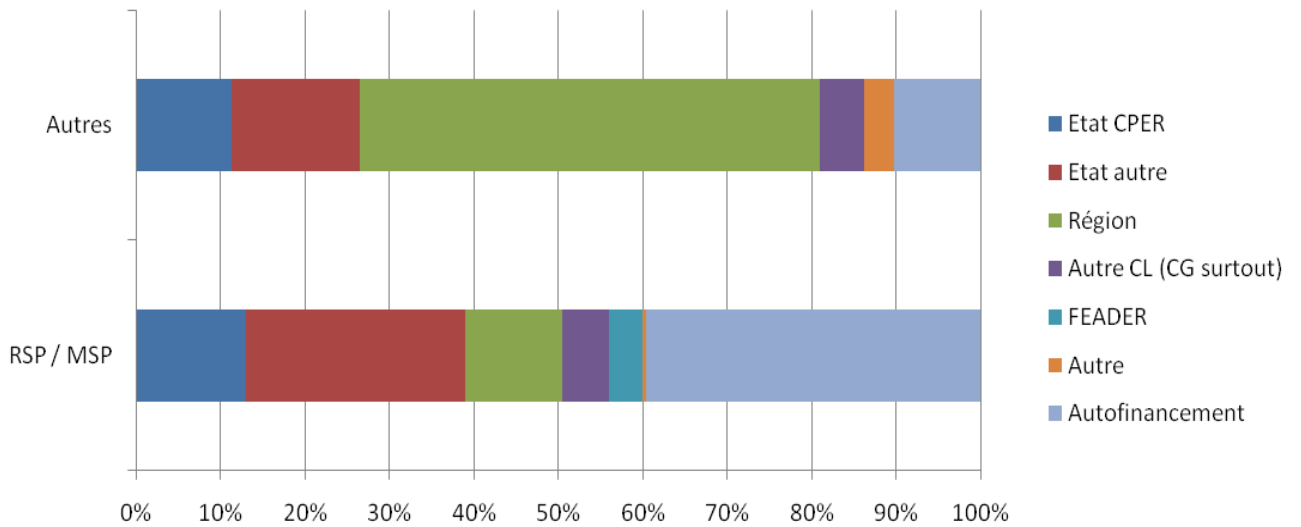
- Nombre d'emplois créés (14 structures en fonctionnement) = 16,5, soit 1,18 par structure
- Minimum : 0
- Maximum : 3 (Malesherbes)

Selon la taille des structures il peut y avoir plusieurs agents mais généralement un agent d'accueil, et parfois un responsable de la structure et des agents des services internes (Ville ou EPCI).

➤ **Contributions financières : subventions d'investissement**



➤ **Contributions financières : subventions d'investissement par type de structure (hors maisons de l'emploi)**



Des subventions de fonctionnement limitées, la viabilité financière des structures en question

Les seules subventions de fonctionnement accordées aux structures de type RSP sont celles de 10 000 € par an pendant trois ans, accordées au titre du volet territorial du CPER, et uniquement aux structures labellisées RSP. Rappelons que **les opérateurs de services public ne contribuent pas sous la forme de subventions** (à l'exception de la CAF du Loiret pour le RSP de Beaune-la-Rolande), mais peuvent apporter un équipement informatique à ses permanenciers le cas échéant, ainsi que des bornes visio. A Saint-Aignan-sur-Cher, les associations apportent une subvention – faible – au fonctionnement de la structure (mais pour le compte de la Maison de l'emploi et non pas du RSP) au prorata de l'occupation des salles pour leurs permanences.

Il est difficile de mesurer les frais de fonctionnement des structures dans la mesure où aux services de type RSP s'en ajoutent souvent d'autres, par exemple dans le cas d'un couplage avec une maison de l'emploi ou d'une structure accueillant des opérateurs sortant du champ des services publics à proprement parler (associations diverses notamment). Par ailleurs, pour certaines structures comme la Maison des services de Saint-Rémy-sur-Avre, la comptabilité est entièrement intégrée à la celle de la municipalité, sans possibilité de dissocier les charges issues de la structure.



Maison des Services de Saint-Rémy-sur-Avre

Certains coûts de fonctionnement ont toutefois pu être obtenus :

	Frais de fonctionnement	Subventions de fonctionnement
Saint Aignan sur Cher	<p>- Charges à caractère général (hors charges de personnels et hors remboursement dette)</p> <p>2008 → 9 851€ 2009 → 19 105 € 2010 → 10 760 €</p> <p>- Frais de personnels :</p> <p>2008 → 43 504 € (1, 68 poste) 2009 → 52 536 € (2 postes - ETP) 2010 → 55 569 € (2 postes - ETP)</p>	<p>- CPER :</p> <p>2009 : 10 000 € 2010 : 10 000 € 2011 : 10 000 €</p> <p>- Participation des opérateurs (privé) présents (utilisation des salles)</p> <p>2008 → 5 529 € 2009 → 3 452 € 2010 → 4 491€</p> <p>- Maison de l'Emploi du Romorantin :</p> <p>2009 → 10 000 € 2010 → 10 000 € 2011 → 7 700 €</p>
Malesherbes	Nd	Nd
Saint Rémy sur Avre	Nd	Nd
Beaune la Rolande	<p>- Frais de fonctionnement RSP et ESP (hors services internes CC) :</p> <p>2008 → 31 765 € 2009 → 32 748 € 2010 → 35 741 €</p>	<p>- CPER :</p> <p>2008 : 10 000 € 2009 : 10 000 € 2010 : 10 000 €</p> <p>- CAF :</p> <p>2009 → 4800 €</p>
Saint Michel en Brenne	<p>- Frais de fonctionnement :</p> <p>2008 → 37 300 € 2009 → 37 300 € 2010 → 37 300 €</p> <p>2008 – 2010 → 111 900 €</p>	<p>- CPER :</p> <p>2008 : 10 000 € 2009 : 10 000 € 2010 : 10 000 €</p> <p>- Autofinancement :</p> <p>2008 – 2010 → 81 900 €</p>
Sainte Maure de Touraine	Nd	Nd

Selon l'association ETD¹⁴, « *les documents de l'État sur les Relais de services publics (RSP) prévoient un coût de fonctionnement moyen entre 50 000 euros et 60 000 euros par an pour un Relais* ». Notre analyse nous permet de constater que ce coût peut être très variable, selon l'étendue des services qu'il propose. En effet, L'absence de permanences CAF, CPAM et Pôle emploi dans la structure ou la commune d'implantation, assortie de convention pour l'accompagnement des usagers par l'agent d'accueil concernant les démarches administratives correspondant à ces opérateurs, peut par exemple apporter à la structure une charge de travail qui dépasserait ces coûts. A l'inverse, lorsque les fonctions de l'agent d'accueil sont réduites, il peut être inférieur.

Ainsi, la subvention de fonctionnement de 10 000 € par an pendant trois ans prévue par le volet territorial du CPER pour tout RSP labellisé devrait :

- ✓ Soit pouvoir être modulée selon l'étendue des missions du RSP ;
- ✓ Soit être complétée par les opérateurs de services publics déléguant de fait une partie de leur travail au RSP.

On peut noter également un certain déséquilibre entre le soutien apporté par le CPER à l'investissement d'une part et au fonctionnement de l'autre. On peut s'interroger sur l'efficacité des dépenses d'investissement permises par le CPER, dans la mesure où les structures sont implantées dans des communes disposant *a priori* de marges immobilières, et pourraient ainsi dans certains cas éviter la construction de nouveaux locaux. Il est toutefois difficile d'estimer dans chaque cas dans quelle mesure cet investissement est nécessaire ou non.

A noter que subventions de fonctionnement et d'investissement ne sont pas forcément accordées ensemble ; les subventions de fonctionnement pour les RSP labellisés peuvent être accordées sans subvention d'investissement, et des subventions d'investissement peuvent être accordées à des structures non labellisées RSP, qui ne peuvent donc pas bénéficier de subventions de fonctionnement.

On peut également constater que subventions d'investissement et de fonctionnement ont toutes deux un effet incitatif, puisque de nombreux dossiers ont été déposés au titre du CPER et du contrat de pays, et la labellisation RSP semble également attractive. Toutefois, ces subventions sont susceptibles d'avoir un effet pervers en cas de suppression de permanences par les opérateurs de services publics susceptible de causer un engorgement de la structure de mutualisation.

¹⁴ Entreprises, Territoires et Développement (ETD), *L'offre de services en milieu rural*, juillet 2008

Au final, le risque encouru par la multiplication de structures de type RSP est le retrait des permanences des grands opérateurs de services publics dans les communes qui les accueillent, sans contribution de leur part au fonctionnement de celles-ci. Les collectivités locales tendent à devoir prendre à leur charge le maintien de services publics sur leur territoire, ce qui pose la question de la viabilité de la structure, compte tenu de leurs capacités financières, d'autant plus que ces services rendus dépassent leurs compétences. S'il est logique que les communes et EPCI contribuent financièrement au fonctionnement de ces structures qu'elles ont initiées, et qui apportent dans la plupart des cas aux usagers un service de qualité dans un lieu unique – et donc parfois meilleur que celui rendu dans un chef lieu de préfecture rassemblant tous les services publics, l'Etat doit veiller à ce qu'elles n'aient pas l'entière charge de ces services.

Point de vu des représentants de l'Etat dans les arrondissements :

Les représentants de l'Etat rencontrés pointent l'impératif d'une structure de mutualisation et de regroupement de services publics à répondre à un contexte local particulier ; zone rurale, désertification du territoire, population rencontrant des difficultés de déplacements... Ces caractéristiques constituent le principal atout des structures puisqu'elles sont des structures de proximité.

Il est important de prendre en compte la dimension rurale de ces territoires et bien comprendre qu'un service se situant à 10km dans une commune de 10 000 habitants ne se vit pas de la même manière et ne soulève pas les mêmes difficultés dans une commune de 1 000 habitants.

Il est par ailleurs indispensable que les acteurs concernés se réunissent pour établir un état des lieux et partir de ce diagnostic.

L'échelle de rayonnement d'un RSP ou autre structure de ce type est un périmètre comprenant 8 à 12 000 habitants... c'est-à-dire l'échelle intercommunale.

Le RSP n'est pas à lui seul un facteur d'attractivité mais contribue à la lutte contre la désertification du territoire.

Ces structures apportent de la modernité aux territoires ruraux dans un contexte de développement des services dématérialisés. Une tendance favorable au développement du numérique néanmoins le contact humain demeure essentiel.

L'implication et le portage de la structure par les élus sont un avantage pour les structures. Un portage fort de la collectivité permet en effet une meilleure communication autour de la structure d'autant que ces structures sont encore en phase de « maturation ».

3. Parangonnage

Un exercice comparatif ou parangonnage a été mené en parallèle à l'étude des structures de regroupement et de mutualisation de services publics de la région Centre. Il a concerné quatre départements :

- Le département des Hautes-Alpes (05) en région PACA ;
- Le département de la Mayenne (53) dans la région Pays de la Loire.
- Les départements des Vosges (88) et de Meurthe-et-Moselle (54) en région Lorraine ;

Cet exercice a visé à élargir la réflexion engagée à des territoires extérieurs à la région Centre, dans des régions aux caractéristiques proches. Les éléments recueillis permettent de mettre en perspective la situation de la région Centre.

Le cas du département des Hautes-Alpes (05) en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Le département des Hautes-Alpes comporte six RSP sur le territoire. Le nombre d'opérateurs dans les RSP se situe entre 12 et 25, témoignant du fort intérêt des opérateurs pour la mutualisation. Les publics des RSP sont pour beaucoup en grande difficulté sociale. Ils nécessitent un accompagnement fort des agents d'accueil. Cet accompagnement est avantageux pour les collectivités qui voient leurs administrés suivis et accompagnés mais également pour les opérateurs qui délèguent une partie de leur mission aux RSP.

Le RSP des Ecrins porté par la Communauté de communes du Pays des Ecrins apparaît localement comme une référence, il accueille en effet plus de 5 000 personnes par an pour une population intercommunale de 6 488 habitants (INSEE – 2007). Le RSP compte par ailleurs 3,1 ETP. Les agents du RSP sont également des agents de collectivités et mutualisent les services des opérateurs signataires de la convention.

Un département inscrit à l'expérimentation DATAR « + de services au public »

Les Hautes-Alpes sont également un département d'expérimentation du partenariat « + de services au public », ce qui leur permet de mener une réflexion et un travail commun avec la Caisse des Dépôts et la DATAR. Dans ce cadre, l'interlocuteur établit des fiches actions sur les plans de financement et les dossiers complets de fréquentation.

Ces fiches actions permettent également des propositions ou suggestions établies à partir d'études et d'évaluations des RSP. Ainsi, la sous-préfecture des Hautes-Alpes considère qu'il serait opportun que les subventions de 10 000 € soient issues du FEADER et non plus du CPER et mettre en place un « accompagnement » qui se substituerait à l'« aide au démarrage » actuelle.

Le partenariat « + de services au public » implique des opérateurs de services publics marchands, pourtant, la présence de ces opérateurs est compliquée dans les RSP situés dans les locaux des collectivités. Celles-ci hésitent à ouvrir leurs locaux à des services commerciaux. La présence de ces opérateurs serait plus adéquate dans les PIMMS selon la préfecture.

Difficultés et solutions de financement

Le cas des Hautes-Alpes est intéressant notamment pour sa réflexion autour de la participation financière des opérateurs. En effet, depuis 2007, il est demandé aux opérateurs de participer financièrement au RSP à hauteur de 1 500 € par an et par structure. Seul ERDF a répondu favorablement à la sollicitation du préfet (ERDF fermait ses permanences). Cependant, les services ERDF (excluant les services commerciaux) ne constituent pas la principale demande des usagers. Les opérateurs publics ne participent donc pas au financement.

Le montant des participations demandé aux opérateurs est inférieur à ce qu'ils assumaient lorsqu'ils étaient présents physiquement. Cependant, les opérateurs craignent que cette participation financière se généralise à toute la France. Pour la préfecture, même si cela était le cas, au regard du nombre de RSP en France, cette participation financière ne sera pas supérieure aux gains que les opérateurs tirent de ces structures.

Les opérateurs trouvent en effet un intérêt car ils délèguent la fonction de primo-accueil et n'interviennent qu'en cas de problème que l'agent d'accueil ne parvient pas à résoudre. La sous-préfecture estime que les RSP aspirent les 4/5e des demandes de services.

Le cas du département de la Mayenne (53) en région Pays de la Loire

Le département de la Mayenne compte cinq RSP, principalement situés dans le Nord du département, sur des territoires éloignés du chef-lieu (Laval). Ces territoires sont donc isolés, de faible densité, avec des populations en difficulté et où la présence des services publics se maintient difficilement. La Mayenne est par ailleurs inscrite à l'expérimentation du partenariat « + de services au public » de la DATAR et prévoit dans ce cadre la création de deux à trois nouveaux RSP. Ces RSP seront installés sur des territoires aux caractéristiques similaires des lieux d'implantation des cinq RSP.

Dans les structures, les agents d'accueil des RSP ont suivi des formations auprès des opérateurs signataires de la convention et fournissent un premier niveau d'information aux usagers. L'agent d'accueil cumule également la fonction d'agent d'accueil communal (ou intercommunal) et intervient en tant qu'écrivain public pour les usagers. Une mutualisation de l'agent d'accueil autour des diverses structures (RSP, EPCI, Centre de Ressource) qui permet une réduction des coûts de personnel.

Dans chaque RSP une présence des opérateurs est assurée ; physique via des permanences ou dématérialisée avec les bornes visioconférences.

Une implantation dans des structures préexistantes perçu comme un gage d'efficacité ; le cas des Centres de ressource

Certains RSP sont installés dans les locaux des Communautés de communes, d'autres dans les Centres de ressource. Ces Centres de ressource sont des structures orientées vers l'emploi et le développement économique : ils accueillent des formations de Pôle Emploi et mettent à disposition des demandeurs d'emploi, des entreprises, des particuliers différentes informations et de la documentation. Il ne s'agit cependant pas d'un dispositif national mais d'une initiative locale. Le département comporte ainsi huit Centres de ressources.

Pour la sous-préfecture, ces Centres de ressource sont des lieux d'implantations de RSP pertinents, puisqu'une implantation dans une structure préexistante est la garantie d'une meilleure efficacité. Le RSP devient une ressource supplémentaire et mutualisante grâce à l'agent d'accueil ; la structure devient ainsi un pôle de renseignement polyvalent sur le territoire.

Critères de labellisation permettant une meilleure cohérence et maillage territoriaux des RSP

Le département de la Mayenne se distingue par la mise en place de critères guidant à la prise de décision de labelliser ou non une structure :

- ✓ implantation du RSP basé sur l'éloignement par rapport aux chefs-lieux.
- ✓ critère démographique (nombre d'habitants, profil du public...)
- ✓ périmètre d'action estimé à 10 – 15 km basé sur une zone de chalandise. Cette zone de chalandise est établie avec la consultation des commerçants (il leur est demandé d'où provient leur clientèle) car bien que le RSP soit destiné à un territoire isolé, il est considéré comme nécessaire que le RSP bénéficie d'une certaine attractivité, qu'il soit situé sur un lieu de passage, de manière à favoriser sa fréquentation.

Le partenariat « + de services au public » : une opportunité de réflexion commune avec la DATAR et la Caisse des Dépôts

La Mayenne est un des vingt-deux départements expérimentant le partenariat DATAR « + de services au public ». Cette expérimentation se traduit par la mise en place d'une borne SNCF permettant de réserver et d'imprimer des billets TER à Laval. D'autres projets de borne sont envisagés notamment des bornes internet ciblées SNCF dans les RSP. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un enjeu majeur puisque le département n'est pas fortement desservi pas le train.

EDF et GDF Suez ont pour leur part établi un partenariat avec la Poste afin de rendre accessible certains de leurs services à partir d'un guichet La Poste (notamment pour le service de paiement).

Dans le cadre de cette expérimentation, la Mayenne a travaillé avec la Caisse des Dépôts et la DATAR. Le département a ainsi bénéficié d'une subvention de 10 000 € afin d'établir un diagnostic territorial. Par la suite, une réflexion a été menée (avec la CDC notamment) pour établir un modèle économique permettant d'assurer la viabilité du RSP.

Ainsi, le modèle économique établi pour les coûts de fonctionnement est le suivant :

- 80% par la collectivité locale,
- 10% par la subvention CPER de 30 000 € sur 3 ans,
- 10% par les opérateurs.

Cependant, les opérateurs ne souhaitent pas pour la plupart contribuer au fonctionnement de ces structures. Ils mettent en avant le coût des formations mises en place dans le cadre des RSP comme la seule contribution qu'ils puissent apporter. Toutefois, pour la sous-préfecture, l'avantage procuré aux opérateurs et les économies engendrées par le RSP justifieraient une participation supplémentaire.

La sous-préfecture souhaite que cette participation se base sur une méthode de calcul impliquant la surface utilisée, le temps d'occupation et l'utilisation de matériel (frais de communication, d'impression...). Le montant demandé ne doit toutefois selon la sous-préfecture dépasser un certain « seuil psychologique ».

Difficulté du partenariat institutionnel local et enjeux de la réflexion autour de la mutualisation

Si des discussions avec les opérateurs sont en cours, le dialogue interinstitutionnel demeure compliqué puisque la Région et le Département n'ont pas été impliqués dans la réflexion et ne sont que faiblement engagés dans cette problématique. Dans un premier temps, la sous-préfecture a entamé des discussions avec les opérateurs individuellement, puis elle a organisé des comités de pilotage réunissant tous les acteurs. Le défi est de démontrer l'intérêt de chacun à mutualiser.

Une attention est portée à la prise en compte de l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit la réflexion menée autour des RSP, des enjeux de la mutualisation, du maillage et de la cohérence territoriale de ces structures. Celle-ci risque d'être bouleversée par la réforme des collectivités qui impliquera une évolution des limites des intercommunalités et des cantons. Il faudra par ailleurs tenir compte des évolutions techniques (le haut-débit ne couvrant pas totalement le territoire).

Enfin, la question de l'évaluation des RSP se pose puisqu'il semble difficile de quantifier l'apport de ces RSP aux opérateurs et d'évaluer l'activité des opérateurs présents dans la structure. Ces évaluations détaillées et complètes permettraient pourtant de faire évoluer ces structures au regard des évolutions du territoire (population, besoins...). A noter que la préfecture est parvenue à imposer un modèle de bilan annuel d'activités à l'ensemble des RSP du département.

La sous-préfecture estime qu'il devrait exister des principes nationaux de labellisation sur des critères d'aménagement du territoire, permettant ainsi au RSP de prendre en compte les caractéristiques territoriales. Des négociations et discussions devraient également avoir lieu avec les instances nationales des opérateurs.

Le cas du département de Meurthe-et-Moselle (54) en région Lorraine

Le département de Meurthe-et-Moselle accueille sept RSP dont trois sont portés par Famille Rurale (mouvement composé de diverses associations locales mettant en place des services, animations et activités de proximité autour des familles et du territoire), quatre sont portés par des communautés de communes dont trois se sont établis dans un « pôle emploi », structure regroupant des services publics de l'emploi.

Un seul RSP comporte une borne visioconférence dans le cadre d'une expérimentation départementale. Le Conseil général finance donc cet équipement qui donne accès aux services de la Mission Locale, de la MSA et de Pôle Emploi.

Les RSP fournissent tous un accueil et des informations de premier niveau, les opérateurs mettent à la disposition des RSP un référent et forment les agents d'accueil. Les principaux opérateurs sont la CAF (qui constitue la première demande), Pôle Emploi, la CPAM... Les opérateurs présents sur le territoire ne remettent pas en cause leur déploiement territorial et compte conserver leur permanence, à l'exception du Trésor Public qui diminue le nombre de ses permanences. Ces RSP sont considérés comme performants.. Une autre particularité du département est la présence d'un RSP itinérant : il fonctionne sur le principe de plusieurs permanences ouvertes toute à tour. Cette expérience d'un an a été reconduite.

Un rôle important de la préfecture pour assurer un meilleur maillage territorial

La préfecture nous signale avoir labellisé toutes les structures ayant fait la demande et accordé des subventions de fonctionnement sur trois ans renouvelables deux ans ainsi que des subventions d'investissement.

Si aucune demande n'a été refusée, la préfecture a parfois négocié avec les collectivités en cas de déséquilibre territorial de la répartition des RSP : elle a notamment dans plusieurs cas réorienté des projets proposés par des communes vers un portage intercommunal

Ces négociations entre les élus et la préfecture permettent une meilleure cohérence de la répartition des RSP et du maillage territorial. Elles marquent également la volonté de la préfecture de maîtriser ces labellisations. Une volonté de maîtrise que l'on retrouve également lors du renouvellement de la subvention puisque celui-ci est soumis à la condition de visite sur place.

La préfecture étant très impliquée dans le dossier des RSP, le sous-préfet intervient auprès des opérateurs (impulsant ainsi un partenariat entre les RSP, la MSA et la Banque de France) et des collectivités, et participe au comité de pilotage annuel des RSP. Ces rencontres constituent *de facto* une cellule d'animation territoriale.

Le cas du département des Vosges (88) en région Lorraine

Le département des Vosges se caractérise par son grand nombre de RSP, le territoire regroupe en effet 21 RSP (dont les projets). Ces RSP sont pour beaucoup portés par la Maison de l'emploi d'Epinal qui a implanté des Cyber bases, antennes de la Maison de l'emploi, dans 14 cantons. Ce déploiement n'est pas terminé puisque d'autres labellisations sont en cours. Une politique qui inspire également la Maison de l'emploi de Saint-Dié des Vosges.

Une situation singulière de non-maîtrise des labellisations et d'absence de solution de la préfecture

Si dans certains dossiers de labellisation les hésitations sont grandes, par exemple la labellisation d'une structure à Charmes qui se situe près d'un axe de circulation important, la sous-préfecture considère qu'ils n'ont pas les arguments juridiques et légaux de refuser une labellisation si tous les critères sont respectés. La circulaire ne donne aucune indication en ce sens. Ainsi, des projets déjà construits par la Maison de l'emploi avec les opérateurs et correspondant aux critères d'éligibilité des RSP sont soumis à labellisation à la préfecture qui ne trouve pas de moyen de s'y opposer.

La Maison de l'emploi d'Epinal a su profiter d'un effet d'opportunité offert par le déploiement des Cyber bases, le montage des projets s'est fait sans concertation avec la préfecture. Cette situation délicate n'a, par exemple, pas permis une étude de cohérence en amont. Les enjeux d'aménagement du territoire n'ont pas été pris en considération dans ces projets.

Or, ces structures représentent un lourd poids financier puisque ces RSP bénéficient de subventions de fonctionnement sur 3 ans, renouvelables 2 ans, auxquelles s'ajoutent des subventions d'investissement très variables. La question des financements après les subventions sur 5 ans se pose également dans ce département. Comme partout ailleurs, les opérateurs ne participent au financement des structures or celles-ci représentent une opportunité de redéploiement territorial intéressant puisque les opérateurs peuvent profiter de ces RSP pour établir 21 points d'accès à leurs services.

La préfecture des Vosges fait face à une difficulté assez inédite : une faible maîtrise sur les labellisations et un foisonnement d'initiatives locales. Si cela pose des difficultés en termes de financement, cette situation ne crée pas de tension entre les territoires du fait de la faible « concurrence » des autres départements.

La préfecture considère qu'il serait pertinent de mettre en place une instance de coordination et de réflexion mais pour ce fait, il est nécessaire que la préfecture soit informée en amont des projets en cours de montage.

Les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ce travail de parangonnage ont exclusivement évoqué les RSP. Pour ces interlocuteurs, le RSP est la référence en termes de mutualisation et de regroupement de services publics.

Une particularité non recensée en région Centre est le cas de portage de RSP par des associations. Ces structures n'accueillent qu'à de très rares exceptions des services publics non marchands, et quelques unes accueillent des services de l'Etat. La présence de services de l'Etat relève plus de concours de circonstance que de véritable stratégie de redéploiement de ces services.

4. Conclusions et recommandation

Une diversité de structures s'inscrivant dans des contextes locaux singuliers

La mise en place de structures de regroupement ou de mutualisation de services publics en région Centre s'est faite progressivement ces dernières années, pour aboutir aujourd'hui à un ensemble hétérogène quant aux fonctions qu'elles recouvrent, des types de services regroupés et au degré de mutualisation effective des services. Les structures telles qu'elles ont pu être observées lors de cette étude forment un paysage extrêmement varié et en mouvement. L'ensemble des structures visitées constituent encore des expérimentations et restent soumises à des incertitudes sur l'évolution à moyen terme de leurs missions. Chaque structure est le résultat d'un historique particulier et s'inscrit dans un contexte singulier et instable, compte-tenu de la réorganisation continue des services publics sur le territoire, chaque opérateur ayant ses logiques de fonctionnement et d'organisation propre.

Parmi cette diversité, le label RSP apporte un certain cadre qui permet généralement à des structures existantes diverses de tendre vers un système de mutualisation relativement organisé. Toutefois, les structures labellisées RSP ne recouvrent pas une même réalité uniforme, ce qui tient au contexte local, notamment à l'organisation territoriale des opérateurs de services publics mais également aux objectifs des collectivités locales vis-à-vis de cette problématique.

Face à cette complexité, le soutien apporté par le CPER à ces structures doit certes répondre de critères rationnels, mais ne doit pas faire l'économie d'une attention particulière portée aux contextes locaux.

Il apparaît de manière globale un certain défaut de coordination de la territorialisation des services publics à une échelle cohérente. Cette échelle cohérente serait départementale et correspond à l'échelle de référence de la plupart des grands opérateurs de services publics concernés par la question, en premier lieu la CAF, la CPAM et Pôle emploi. Ces grands opérateurs services publics n'ont pas pour l'heure de doctrine générale - et encore moins partagée - vis-à-vis des structures de regroupement et de mutualisation des services publics en milieu rural. Tout au plus constate-t-on des rapprochements bilatéraux : la CAF et la CPAM mutualisent parfois fortement leur réflexion à ce sujet et convergent sur certains départements quant à leur organisation territoriale. Mais cette coordination devrait impliquer l'ensemble des parties concernées.

Des structures de mutualisation de services publics s'inscrivant dans des modèles et des politiques locales clarifiées

Parallèlement à l'échelle territoriale, la question des politiques locales se pose également et les structures devraient s'inscrire dans des politiques locales coordonnées et cohérentes. Les collectivités mènent des programmes innovants et sont souvent complémentaires (animation du territoire, développement du très haut débit...). Ainsi, la question du partenariat et de la coopération se pose pour maximiser ces expérimentations et renforcer l'efficacité de ces politiques.

Corollaire de ce qui précède, les RSP devraient être mieux intégrés à des Projets stratégiques de territoire, et en constituer un volet « services publics » : les démarches de constitution de pays (LOADDT de 1999) paraissent loin ...et presque oubliées, malgré la forte politique régionale des contrats de pays dans lesquels ils s'inscrivent le plus souvent. Mais localement, l'échelle du pays qui est celle en principe du bassin de vie, est rarement le cadre spatial de diagnostic et de mise en œuvre d'un RSP. A preuve, ce n'est que très rarement le syndicat de pays qui porte le projet.

A défaut de Projet global de territoire fondant le projet de RSP sur une analyse fine des besoins et lui conférant des objectifs (et *a fortiori* son « évaluabilité »), on observe trois grandes logiques plus ou moins implicites à l'œuvre dans les démarches de mutualisation de services publics :

- ✓ une finalité **de cohésion sociale** ; les publics principaux sont les personnes âgées, les actifs demandeurs d'emploi, les jeunes en insertion professionnelle ; le modèle économique est dominé par une logique d'utilité sociale qui impose un fort niveau de subvention publique. La production de services est faible, proportionnellement au volume d'utilisateurs. L'accompagnement demandé à l'agent d'accueil est fort, il prend en compte la situation de l'utilisateur dans sa globalité, et contribue à créer du lien social.
- ✓ une logique **d'aménagement du territoire** : les RSP veulent servir d'outil de redynamisation d'un territoire handicapé par son éloignement et son enclavement. En fait de redynamisation, ils tendent à maintenir un seuil de **cohésion territoriale**, en deçà duquel le territoire « décrocherait ». Sur un tel territoire, une structure de type RSP peut bénéficier d'une grande attractivité. Le panel de services offerts doit être important, et le recours aux bornes visio peut constituer un avantage conséquent.
- ✓ une logique principale **de réorganisation et de redéploiement territorial** des organismes de services publics, permettant ainsi aux opérateurs de rationaliser leur présence sur le territoire tout en maintenant un lien fragile avec les utilisateurs. Soit l'échelle territoriale est trop faible et la tentation des opérateurs est de se retirer. Soit l'échelle territoriale est celle d'un bassin de vie, même petit mais démographiquement significatif, et ils sont suffisamment nombreux pour que le RSP devienne réellement attractif pour un nombre important d'utilisateurs. On passe alors de l'utilité sociale à l'utilité collective et à un modèle économique qui pourrait s'appuyer sur des ressources diversifiées.

On voit bien que ces trois logiques sont inégalement présentes dans chaque RSP ; la problématique de leur viabilité économique à terme est de les combiner en proportion des besoins spécifiques d'un territoire, de sa dynamique globale (de son Projet), et de son échelle spatiale et démographique.

Vers une veille stratégique sur la question des services publics en milieu rural ?

Il semble que devrait être mise en place une instance de réflexion et de coordination voire de négociation, départementale ou régionale en fonction des sujets abordés, rassemblant a minima les services de l'Etat compétents, les opérateurs de services publics et des représentants des collectivités locales porteuses de structures telles que celles recensées pour cette étude. La cellule départementale RSP qui devait remplir une partie de ces fonctions n'a pas été effectivement mise en place. Il conviendrait également d'impliquer les Départements dans la réflexion, compte tenu de la portée des services territorialisées qu'ils proposent, et puisque jusqu'ici leur regroupement avec des structures de type RSP n'a quasiment pas été développé. Il paraît nécessaire de suivre en continu les initiatives prises et les dynamiques à l'œuvre, et de poser la question d'un cadre commun, voire une stratégie commune (ou du moins des objectifs communs) dans lesquels chaque partie puisse s'inscrire.

Cette « veille stratégique » aurait pour objet de s'interroger sur :

- ✓ L'état et l'évolution des structures existantes : quelle évolution et quelles perspectives ? quelles difficultés ? quelles bonnes pratiques à mettre en avant et qui pourraient être reprises ailleurs ?
- ✓ L'organisation territoriale des opérateurs de services publics : quel maillage du territoire ? Quelles évolutions et perspectives ? La veille devra permettre d'anticiper les restructurations des services territoriaux des opérateurs, en particulier concernant l'éventuelle suppression de permanences mais également les opportunités offertes par l'équipement en bornes visio, dont l'installation paraît pertinente dans les structures de type RSP. Les contrats d'objectifs signés entre l'Etat et les opérateurs doivent être pris en compte dans cette perspective.
- ✓ la couverture territoriale en services publics : quelles sont les zones du territoire où l'on constate des manques importants, ou à l'inverse des redondances ? Pour quels services publics en particulier ? Quelles sont les structures sur lesquelles on puisse s'appuyer localement de manière pertinente ? A noter que cette réflexion devrait intégrer les questions liées aux transports en commun, vecteur fort d'accessibilité des services publics.
- ✓ le degré de mutualisation des services publics envisageable sur différents territoires : des structures de type RSP peuvent-elles pallier l'absence de permanences des opérateurs ? les compléter ? les rationaliser ? Quels sont précisément les services qu'elles peuvent apporter et les conditions de leur mise en place et de leur pérennité ? Quelles sont les perspectives d'évolution des missions des structures au regard de l'organisation territoriale des opérateurs de services publics ?

Il semble que la mise en place d'une réflexion d'ensemble serait susceptible d'appuyer les partenaires dans leurs décisions, notamment sur le plan financier, quant au soutien aux structures en question.

Quels critères doivent-êre pris en compte pour décider des modalités de soutien aux structures de regroupement et de mutualisation de services publics ?

Il paraît évident que les modalités de soutien au regroupement et à la mutualisation des services publics ne peut être défini par un cadre trop rigide et contraignant qui ne permettrait pas son adaptation au contexte local.

Toutefois certains critères doivent être analysés pour chacun des cas examinés. Il semble plus cohérent de raisonner en termes de combinaisons de critères afin de comprendre que ce qui est visé constitue un système de mutualisation adapté à un territoire singulier. On passe d'une logique de site à une logique systémique.

Dans cette perspective, on dégage trois types de critères :

1. Les critères territoriaux

- ✓ **Accessibilité des habitants du territoire aux services publics :** temps / coût de parcours pour l'accès aux différents services publics, existence et fréquence de permanences des principaux opérateurs de services publics (ou d'un autre RSP) à proximité, équipement du territoire en postes informatique en libre accès et en bornes visio... En conséquence, l'échelle de rayonnement de la structure doit être précisée.
 - *La cartographie des services publics et structures de regroupement / mutualisation produite à l'occasion de cette étude et présentée dans ce rapport peut être utilisée à cet effet – à condition qu'elle soit actualisée régulièrement, compte-tenu des évolutions rapides notamment concernant les permanences des opérateurs de services publics.*
 - *On peut chercher à préciser ces critères : un RSP devrait être implanté à 20 – 30 plus minutes d'un accès à 2 des 3 opérateurs principaux (Pôle emploi, CAF, CPAM) ou d'un autre RSP.*

- ✓ **Attractivité du lieu d'implantation** : il est nécessaire de s'assurer d'une zone de chalandise minimale, le RSP devant avoir une aire de rayonnement d'au moins 15 km.
 - *On peut chercher à préciser ces critères : un RSP devrait être implanté à moins de 500 mètres d'au moins 3 commerces (banque, assurance, agence postale, hypermarché...) ou équipements (collège/lycée, crèche, gare, piscine...) ayant une zone de chalandise d'au moins 15 km.*
- ✓ **Structure de la population** : les RSP sont pertinents dans les zones rurales où vit une part importante de personnes précarisées, âgées, peu mobiles, peu équipée en matériel informatique.

2. Les critères opérationnels : l'offre de services

- ✓ **Adéquation du système de regroupement ou de mutualisation au contexte local** : le champ des prestations apportées par une structure type RSP doit être fonction de celles offertes par les opérateurs en présence. Dans tous les cas il s'agit de s'assurer d'une description précise des services apportés au regard de ceux des opérateurs, et de qualifier ce qui est effectivement pris en charge par la structure, et aux incidences sur l'organisation des opérateurs concernés. Un effort de contextualisation de l'action de la structure doit impérativement être fait. Des pré-conventions avec CPAM et CAF *a minima*, et Pôle emploi si la dimension emploi est mise en avant, pourraient être exigées. Dans cette perspective, il est nécessaire d'anticiper les restructurations des services territorialisés des principaux opérateurs, et notamment les suppressions de permanence. A noter que plus nombreux sont les opérateurs impliqués dans le projet, plus la structure sera attractive et fréquentée. Mais plus nombreux sont les opérateurs, moins la qualité et la palette de services offerts sont grandes, à moins de multiplier le nombre d'agents d'accueil...
 - *On peut chercher à préciser ces critères : un RSP devrait mutualiser des services d'au moins 2 grands opérateurs, et au maximum 3 grands opérateurs par agent d'accueil.*

3. Les critères organisationnels : les modalités de mutualisation

- ✓ **Degré de mutualisation** : plus les opérateurs sont nombreux, plus la mutualisation et les économies d'échelle sont grandes. Il s'agit de trouver un équilibre entre moyens humains (agent d'accueil) et moyens techniques (bornes visio) mobilisés. Le système de regroupement simple de permanences d'opérateurs sociaux réduisant l'agent d'accueil à des fonctions de secrétariat doit être évité.
- ✓ **Viabilité financière du fonctionnement de la structure** : dans ce cadre il s'agit de veiller aux perspectives d'évolution de la présence des opérateurs localement, dans la mesure où la suppression d'une permanence peut engorger la structure. La contribution financière des opérateurs de services publics doit être recherchée. Pour ce faire, il s'agit d'objectiver les gains correspondants à la création d'une structure et leur faire reconnaître.

- **Un critère transversal : les perspectives d'évolution de la structure**

Dans la mesure où les fonctions des structures sont vouées à évoluer en continu, le cheminement escompté doit être présenté, mettant en avant les évolutions susceptibles d'être apportées en cas de modification du contexte local des services public, comme le retrait de certaines permanences notamment.

- **Un critère de « productivité » à affiner : le nombre d'actes produits par usager et par opérateur**

Les données disponibles à ce stade ne permettent pas d'établir des ratios fiables sur les nombres d'actes produits directement ou indirectement par les RSP visités. Cependant l'étude en cours à la Caisse des dépôts devrait permettre d'établir des ratios de nature à préciser un modèle économique de base, avec une maquette financière type.

Selon la logique dominante du RSP - une logique de cohésion sociale ou une logique de cohésion territoriale -, ce modèle devrait comprendre une part modulable de subvention publique :

- plus le public est âgé, précaire et peu nombreux, plus prévaut dans la pertinence du RSP son utilité sociale, et serait alors justifié un montant de subvention compensant le défaut d'utilité économique pour les opérateurs ;

- plus le bassin de vie est démographiquement et sociologiquement équilibré, plus le RSP se justifie seulement par sa localisation par rapport à un chef lieu éloigné : la structure et l'économie du bassin garantissent au RSP une attractivité de nature à le rendre économiquement viable pour les opérateurs. La subvention publique pourrait en être réduite sinon supprimée. Dans ce cas, les opérateurs devraient être invités à financer les bornes de visio-conférence qu'ils partagent et par lesquels sont produits leurs actes.

C'est donc au plan national qu'un accord devrait être négocié entre les opérateurs d'une part, et entre ceux-ci et l'Etat d'autre part pour financer des bornes visio-conférence rendant interopérables les logiciels et les extranets respectifs des opérateurs, et permettant une mutualisation effective des moyens techniques tout en respectant la confidentialité requise. Le groupe ETD nous signale par ailleurs que des opérateurs de services publics sociaux (MSA, CAF, CARSAT) mènent actuellement un travail autour de l'interopérabilité de leurs réseaux intranet.



RSP de Saint-Aignan-sur-Cher

Récapitulatif des conditions que devraient réunir les projets en réponse au prochain appel à projet du SGAR

On peut au final dresser la liste des éléments qui devront apparaître dans les projets de structure présentés en réponse au futur appel à projet. Ces éléments ont vocation à être repris dans le cahier des charges de l'appel à projet.

- **La motivation du projet**

- ✓ Périmètre du territoire bénéficiaire
- ✓ Analyse de la dynamique démographique rétrospective et prospective : est-elle positive ou négative ?
 - structure et évolution de la population par âge, par CSP,
 - niveau de ressources des foyers fiscaux / minimas sociaux
- ✓ Analyse de la dynamique économique et de l'emploi :
 - caractéristiques de l'emploi sur le territoire
 - données de l'insertion professionnelle
- ✓ Accessibilité des services publics au regard des différents moyens de transport (chronodistance)
- ✓ L'équipement informatique des ménages

- **Les objectifs du projet**

- ✓ Le projet de RSP s'inscrit-il dans projet global de territoire ? Quelle est la stratégie de développement durable local du territoire concerné ? comment le projet de RSP constitue-t-il le volet « services publics » de cette stratégie ?
- ✓ Objectifs de la structure : quels publics visés ? par type de public ? pour quels nombres de bénéficiaires visés ?
- ✓ Carences ou déficiences en services publics palliées par la structure
- ✓ Quelle est l'attractivité du lieu d'implantation ?
 - Zone de chalandise
 - Facteurs d'attractivité complémentaires en synergie avec le RSP : la localisation dans le bourg, la proximité d'autres services et surfaces commerciales ?
 - Fréquentation projetée de la structure

- **Contenu du projet**

- ✓ Quels opérateurs présents préalablement sollicités ?
- ✓ Quels temps de présence ?
- ✓ Quelle offre de services détaillée : actes administratifs, prestations, par opérateur en qualifiant l'apport vis-à-vis de la situation antérieure
- ✓ Répartition des tâches entre l'agent d'accueil (fonction de mutualisation) et chaque opérateur : quel rapport back office / front office ?
- ✓ Superficie et affectation des locaux
- ✓ Equipement en postes informatiques et bornes visio
- ✓ Plan de financement sur 5 ans, avec recherche de la contribution des opérateurs
- ✓ Unité de mesure qui sera utilisée pour analyser la productivité de la structure

A noter que la pertinence du projet ne peut être mesurée sans l'avis qualifié des principaux opérateurs de service public impliqués (CAF, CPAM, Pôle emploi...), qui devraient motiver leur participation au projet au regard de leurs organisation territoriale et des éventuelles perspectives de restructuration à court ou moyen terme.

Les éléments apportés sur la justification, la stratégie et le contenu du projet doivent permettre de déterminer si :

- celui-ci a vocation à apporter des services spécifiques à une population précarisée vivant sur un territoire relativement fragilisé (vieillesse, perte de population, départ d'entreprises...) et donc jouer un **rôle de cohésion sociale**. En proportion d'une dynamique démographique et économique négative, la fréquentation du RSP sera probablement faible et son public, des bénéficiaires précarisés. **Il n'atteindra probablement jamais l'équilibre économique. Outil de cohésion sociale, il relève de crédits spécifiques à l'image des aides aux quartiers défavorisés.** Il conviendrait de prévoir de le financer sur six ans.
- celui-ci a vocation à résoudre le déséquilibre entre une certaine attractivité du territoire concerné et l'éloignement des services publics dû à une déficience de transports collectifs. La dynamique démographique et / ou économique du territoire est positive. Le RSP viendra la consolider : il est **un outil d'amélioration du fonctionnement du territoire en compensation du déficit de transport public. Il relève d'une politique de cohésion territoriale de droit commun.** La fréquentation sera constituée de tout type de public, le lieu étant attractif au cœur d'un bassin de vie représentant une zone de chalandise en croissance.

Les opérateurs tendent donc à trouver un avantage en termes d'efficacité à leur présence dans la structure. Leur contribution au fonctionnement doit être recherchée et assurée dès la conception du projet ; les subventions de fonctionnement du CPER sont comprises comme un amorçage à durée limitée (trois ans maximum, un point étant fait chaque année), **le RSP pouvant atteindre l'équilibre économique** au terme de l'aide.

Le Conseil général, compétents pour les transports, devrait être associé systématiquement ; des regroupements ou des proximités avec ses unités territoriales devraient être opérés.

**Évaluation de la politique de soutien
du CPER 2007-2013 de la région Centre
aux Maisons des services publics,
Relais services publics et leur articulation
avec les autres entrées de service sur le territoire**

*(Espaces publics numériques
et Maisons de l'emploi notamment)*

SYNTHESE

**Préfecture
de la région Centre**



**Conseil régional
de la Région Centre**



Mai 2011

Cabinet E.C.s.

6 rue Oudinot

75007 PARIS

Téléphone : 01 44 64 22 04

Télécopie : 01 44 64 22 30

contact@cabinet-ecs.org

www.cabinet-ecs.org

Introduction : enjeux et méthode de l'étude

La présente étude a eu pour objet de dresser le panorama des structures de regroupement et de mutualisation de services publics dans la région pour s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité, et permettre ainsi à la préfecture de région et à la Région Centre de se repositionner quant à l'évolution du soutien apporté dans le cadre du volet territorial du CPER.

Elle a conduit à l'analyse de trente structures et projets recensés, par le biais d'un questionnaire portant sur leurs caractéristiques fonctionnelles et organisationnelles, et globalement sur l'offre de services proposée. Une étude *in situ* d'un échantillon de sept structures a ensuite permis la rencontre des opérateurs de services publics regroupés, des responsables et agents d'accueil des structures. Des entretiens avec des experts et des directions départementales d'opérateurs de services publics, ainsi qu'un exercice comparatif portant sur quatre départements extérieurs à la région Centre, ont contribué à compléter cette analyse.

Problématique : la mutualisation comme solution pour le maintien des services publics en milieu rural

La mutualisation des services publics apparaît comme un impératif pour des territoires ruraux, peu peuplés, isolés, éloignés des centres administratifs et mal desservis par les transports en commun. Les structures de mutualisation ont pour objectif l'amélioration et la proximité de l'offre de services disponibles et la réalisation d'économies d'échelles. Il s'agit de rationaliser les services publics dans leur déclinaison territoriale et leur fonctionnement. Ces structures permettent une présence minimale et centralisée des organismes assurant aux usagers un accès à ces services, en les regroupant dans des locaux communs et mutualisant les fonctions d'accueil.

Le label Relais de Services Publics apparu en 2006 a contribué à harmoniser dans une certaine mesure un ensemble de structures se distinguant les unes des autres par leur fonctionnement, leur gestion, leur financement et les services qu'elles offrent. Toutefois, les structures même labellisées RSP ne recouvrent pas une réalité uniforme, ce qui tient au contexte local, notamment à l'organisation territoriale des opérateurs de services publics mais également aux objectifs des collectivités locales vis-à-vis de cette problématique.

Des expérimentations aux formes diverses, introduisant différents degrés de mutualisation

Les 30 structures recensées en région Centre constituent un ensemble hétérogène, en premier lieu dans les types de structure : 16 RSP (dont 2 sont également Espace Public Numérique), 2 Maisons de Services Publics, 3 Maisons des solidarités (initiatives du conseil général du Cher), 5 Maisons des services (appellation générique recouvrant des réalités différentes), 1 Maison de ville et 1 Centre multiservices. A noter que la plupart des structures en création visent le label RSP, de même que certaines structures pré-existantes.

Cartographie des structures de regroupements de services publics de la région Centre (financés CPER et/ou contrats de Pays)

Légende:

« Autres » :	
Châteauneuf-en-Th.	Maison des services
Malesherbes	Maison de ville
Cléry-St-André	Centre multiservices
Panzoult	Maison des services
Ardentes	Maison des services
Saint-Rémy-sur-Avre	Maison des services
Saint-Lubin-des-Joncherets	Maison des services

ités



La grande majorité des structures regroupent des opérateurs sociaux et de prestations sociales : CAF et CPAM en premier lieu, également MSA, CARSAT ; ainsi que les opérateurs de l'emploi, Pôle emploi et Mission locale, et des assistants sociaux. On trouve également certaines associations ou services municipaux ou intercommunaux à vocation sociale : emploi, logement, accès au droit, etc. Les services marchands (EDF, GDF Suez, SNCF, La poste, etc.) ne sont pas présents.

Près de la moitié des structures sont pourvues d'une borne visioconférence, permettant un échange à distance, et parfois un traitement direct des dossiers avec certains opérateurs, principalement la CAF. Par ailleurs, plus des deux tiers des structures sont dotées de postes informatiques en libre accès avec connexion internet, notamment pour la recherche d'emploi et l'accès aux services dématérialisés des opérateurs sociaux et de l'emploi.

La différence entre les structures réside particulièrement dans le degré de mutualisation des services publics. Ainsi, on distingue :

- ✓ les structures qui regroupent des services publics (permanences d'opérateurs dans un lieu unique) et peuvent mutualiser des fonctions d'accueil ;
- ✓ les structures qui mutualisent une partie de leurs fonctions à travers un ou plusieurs agents d'accueil formés par les opérateurs.

Dans ce second cas, il apparaît que l'agent d'accueil formé contribue à « décharger » en partie les opérateurs de certaines tâches, notamment la recherche et le renseignement de formulaires, l'accompagnement ou la formation aux démarches en ligne, l'aide à l'utilisation de bornes visioconférences. Il permet ainsi de limiter et d'optimiser le temps passé par l'utilisateur avec l'opérateur. Le RSP correspond à ce niveau de mutualisation.

L'apport de ce type de structure pour le public consiste en premier lieu en un accès de proximité à plusieurs opérateurs regroupés en un lieu unique. Il permet également un suivi à la fois plus global et plus personnalisé de la situation des usagers par les agents d'accueil et permanenciers. Il contribue enfin à autonomiser les usagers dans leurs relations avec les services publics, que ce soit via l'aide au remplissage des formulaires qu'à l'accès à l'administration en ligne.

Des structures justifiées à l'échelle locale, un développement peu maîtrisé à l'échelle du territoire régional

Les initiateurs et porteurs de projet sont très majoritairement les communautés de communes et les communes (notamment lorsque l'EPCI a été créé après la structure). Dans certains cas, les structures s'inscrivent dans des projets de redynamisation ou de développement économique répondant à une stratégie d'attractivité du territoire. Les justifications mises en avant sont généralement l'isolement du territoire, le vieillissement de la population, la fracture numérique, et le désengagement des opérateurs de service public. Notons qu'un portage intercommunal favorise une visibilité et une utilisation de la structure sur un rayon géographique pertinent.

L'intérêt porté par les opérateurs à ces structures apparaît ambivalent, ce qui s'explique par des organisations territoriales et donc des contraintes budgétaires différentes d'un opérateur à l'autre et d'un département à l'autre. Ainsi :

- ✓ Lorsque la présence territoriale des opérateurs via les permanences est a priori rationalisée, les RSP peuvent être saisis comme une opportunité pour développer leur offre de services sur le territoire.
- ✓ Lorsque les opérateurs sont présents sur le territoire via de nombreuses permanences et que cette présence n'est plus viable financièrement, les RSP peuvent être utilisés par l'opérateur comme substitut au retrait d'une ou plusieurs de ces permanences. Dans cette perspective, les RSP permettent de réduire les dépenses des opérateurs pour un service moindre, et qui plus est à la charge de la collectivité locale (et du volet territorial du CPER).

Ce constat pose la question de la viabilité financière des structures et de la convergence du positionnement des opérateurs vis-à-vis des structures du territoire.

Concernant les financements, si les subventions d'investissement sont bien souvent indispensables à la création ou l'aménagement de locaux adéquats, l'aide au fonctionnement apportée aux structures labellisées RSP (10 000 € par an pendant trois ans, éventuellement renouvelable, au titre du volet territorial du CPER) ne permet pas de couvrir les frais de fonctionnement. La viabilité financière des structures peut être alors menacée dans le cas du retrait de permanences d'opérateurs entraînant un report de la prise en charge sur un ou plusieurs agents d'accueil, et ce, à la charge principale de la collectivité locale. En effet, les opérateurs ne contribuent pas au financement du fonctionnement des structures, ce qui pourrait être légitimement attendu au vu des gains en efficacité pour les opérateurs.

Si on peut globalement faire le constat d'une relation forte entre les structures et leur collectivité locale de rattachement, leurs responsables apparaissent relativement éloignés des centres de décision des opérateurs des services publics qu'ils regroupent : sièges départementaux des CAF et CPAM, direction départementale de Pôle emploi, DIRRECTE, etc. Elles sont également très peu en relation avec la Région ou le Département.

Au final, le développement des structures de mutualisation des services publics ne fait pas l'objet d'une réflexion d'ensemble à l'échelle d'un département ou d'une région. A noter que la circulaire définissant les conditions de labellisation de RSP ne repose pas sur des critères d'aménagement du territoire. Or certains départements peuvent être confrontés, comme ce fut le cas des Vosges, à une profusion de demandes de labellisation RSP auxquelles les préfetures ne peuvent opposer de motif de refus, quand bien même plusieurs structures pourraient se situer géographiquement très proches les unes des autres. D'autres préfetures, comme celles de la Mayenne et de la Meurthe-et-Moselle, ont toutefois tenté de négocier à la fois avec les collectivités et les opérateurs de services publics en vue d'une certaine cohérence d'ensemble dans la création de telles structures.

Des structures de mutualisation de services publics s'inscrivant dans des modèles et des politiques locales clarifiées

À l'échelle territoriale, la question des politiques locales se pose également et les structures devraient s'inscrire dans des politiques locales coordonnées et cohérentes. Ainsi, la question du partenariat et de la coopération se pose pour maximiser ces expérimentations et renforcer l'efficacité de ces politiques.

Les RSP devraient être mieux intégrés à des Projets stratégiques de territoire, et en constituer un volet « services publics » : les démarches de constitution de pays (LOADDT de 1999) paraissent loin ...et presque oubliées, malgré la forte politique régionale des contrats de pays dans lesquels ils s'inscrivent le plus souvent. Mais localement, l'échelle du pays qui est celle en principe du bassin de vie, est rarement le cadre spatial de diagnostic et de mise en oeuvre d'un RSP.

A défaut de Projet global de territoire fondant le projet de RSP sur une analyse fine des besoins et lui conférant des objectifs (et a fortiori son « évaluabilité »), on observe trois grandes logiques plus ou moins implicites à l'oeuvre dans les démarches de mutualisation de services publics :

- ✓ une finalité **de cohésion sociale** ; les publics principaux sont les personnes âgées, les actifs demandeurs d'emploi, les jeunes en insertion professionnelle ; le modèle économique est dominé par une logique d'utilité sociale qui impose un fort niveau de subvention publique. La production de services est faible, proportionnellement au volume d'utilisateurs. L'accompagnement demandé à l'agent d'accueil est fort, il prend en compte la situation de l'utilisateur dans sa globalité, et contribue à créer du lien social.
- ✓ une logique **d'aménagement du territoire** : les RSP veulent servir d'outil de redynamisation d'un territoire handicapé par son éloignement et son enclavement. En fait de redynamisation, ils tendent à maintenir un seuil de **cohésion territoriale**, en deçà duquel le territoire « décrocherait ». Sur un tel territoire, une structure de type RSP peut bénéficier d'une grande attractivité. Le panel de services offerts doit être important, et le recours aux bornes de visioconférence peut constituer un avantage conséquent.

- ✓ une logique principale **de réorganisation et de redéploiement territorial** des organismes de services publics, permettant ainsi aux opérateurs de rationaliser leur présence sur le territoire tout en maintenant un lien fragile avec les usagers. Soit l'échelle territoriale est trop faible et la tentation des opérateurs est de se retirer. Soit l'échelle territoriale est celle d'un bassin de vie, même petit mais démographiquement significatif, et ils sont suffisamment nombreux pour que le RSP devienne réellement attractif pour un nombre important d'usagers. On passe alors de l'utilité sociale à l'utilité collective et à un modèle économique qui pourrait s'appuyer sur des ressources diversifiées.

On voit bien que ces trois logiques sont inégalement présentes dans chaque RSP ; la problématique de leur viabilité économique à terme est de les combiner en proportion des besoins spécifiques d'un territoire, de sa dynamique globale (de son Projet), et de son échelle spatiale et démographique.

Une veille et une coordination à l'échelle départementale, nécessaires en vue d'une cohérence d'ensemble dans la mise en place des structures de mutualisation

Il ressort de la présente étude que les « Cellules départementales d'animation des Relais de Services Publics » prévues dans la circulaire sont rarement réunies en région Centre, et lorsqu'elles le sont, remplissent essentiellement une fonction de suivi des structures existantes, sans questionner la cohérence d'ensemble à l'échelle du territoire. Elles ne constituent pas à ce jour une instance stratégique de réflexion et de négociation entre l'Etat, les collectivités et les opérateurs sur la territorialisation des services publics.

Or il apparaît que cette coordination départementale est nécessaire, notamment pour rapprocher les opérateurs de services public entre eux et les rapprocher des services de l'Etat et des collectivités compétents sur l'organisation des services publics. En premier lieu, une telle instance de coordination globale de la territorialisation des services publics à l'échelle départementale doit impérativement ériger en point de vigilance l'anticipation d'éventuelles restructurations de la présence territoriale des opérateurs de services publics tels que la CAF et la CPAM. Ces grands opérateurs de services publics n'ont pas pour l'heure de doctrine générale - et encore moins partagée - vis-à-vis des structures de regroupement et de mutualisation des services publics en milieu rural.

Cette instance, rassemblant a minima les services de l'Etat compétents, les opérateurs de services publics et des représentants des collectivités locales porteuses de structures de mutualisation, pourrait assurer une veille qui aurait pour objet de s'interroger sur :

- ✓ l'état et l'évolution des structures existantes leurs difficultés, les bonnes pratiques ;
- ✓ le maillage du territoire, notamment au regard des perspectives de restructuration des services territoriaux des opérateurs, mais également des opportunités offertes par l'équipement en bornes visio, dont l'installation paraît pertinente ;
- ✓ la couverture territoriale en services publics, en pointant les à la fois les lacunes et les redondances, selon les différents services publics ;
- ✓ par conséquent les structures territorialement pertinentes. A noter que cette réflexion devrait intégrer les questions liés aux transports en commun, vecteur fort d'accessibilité des services publics ;

- ✓ le degré de mutualisation des services publics envisageable sur différents territoires : des structures de type RSP peuvent-elles pallier l'absence de permanences des opérateurs ? les compléter ? les rationaliser ? Quels sont précisément les services qu'elles peuvent apporter et les conditions de leur mise en place et de leur pérennité ? Quelles sont les perspectives d'évolution des missions des structures au regard de l'organisation territoriale des opérateurs de services publics ?

Il paraît nécessaire que les modalités de soutien au regroupement et à la mutualisation des services publics ne soient pas définies par un cadre trop rigide et contraignant qui ne permettrait pas son adaptation au contexte local. La veille sur la question des structures de mutualisation doit permettre, pour chaque département, de déterminer des critères de sélection des projets. Parmi ceux-ci, sont proposés :

1. Critères territoriaux

- ✓ Accessibilité des habitants du territoire aux services publics : temps / coût de parcours pour l'accès aux services publics, fréquence des permanences des opérateurs (ou d'un autre RSP) à proximité. La chrono-distance entre le RSP et un accès à 2 des 3 opérateurs principaux ne devrait ainsi pas excéder 20 à 30 minutes ;
- ✓ Attractivité du lieu d'implantation : zone de chalandise minimale, le RSP pouvant avoir un aire de rayonnement d'au moins 15 km ;
- ✓ Structure de la population : les RSP sont pertinents dans les zones rurales où sont installés une part importante de personnes précarisées, âgées, peu mobiles.

2. Critères opérationnels : l'offre de services

- ✓ Adéquation du système de regroupement ou de mutualisation au contexte local : description précise des services apportés au regard de ceux des opérateurs, de ce qui est effectivement pris en charge par la structure, et aux incidences sur l'organisation des opérateurs concernés.

3. Critères organisationnels : les modalités de mutualisation

- ✓ Degré de mutualisation : trouver un équilibre entre moyens humains (agent d'accueil) et moyens techniques (bornes visio) mobilisés, en évitant un système de regroupement de permanences d'opérateurs réduisant l'agent d'accueil à des fonctions de secrétariat ;
- ✓ Viabilité financière du fonctionnement de la structure : perspectives d'évolution de la présence des opérateurs localement, la suppression d'une permanence pouvant engorger la structure. La contribution financière des opérateurs de services publics doit être recherchée, en objectivant les gains correspondants à la création d'une structure.

• Critère transversal : les perspectives d'évolution de la structure

Explicitation du cheminement escompté, anticipant les évolutions de la structure, notamment sur le plan humain et financier, en cas de restructuration de la présence des opérateurs.

Récapitulatif des conditions que devraient réunir les projets en réponse au prochain appel à projet du SGAR

On peut au final dresser la liste des éléments qui devront apparaître dans les projets de structure présentés en réponse au futur appel à projet. Ces éléments ont vocation à être repris dans le cahier des charges de l'appel à projet.

• La motivation du projet

- ✓ Périmètre du territoire bénéficiaire
- ✓ Analyse de la dynamique démographique rétrospective et prospective : est-elle positive ou négative ?
- structure et évolution de la population par âge, par CSP,
- niveau de ressources des foyers fiscaux / minimas sociaux

- ✓ Analyse de la dynamique économique et de l'emploi :
- caractéristiques de l'emploi sur le territoire
- données de l'insertion professionnelle

- ✓ Accessibilité des services publics au regard des différents moyens de transport (chronodistance)
- ✓ L'équipement informatique des ménages

• Les objectifs du projet

- ✓ Le projet de RSP s'inscrit-il dans projet global de territoire ? Quelle est la stratégie de développement durable local du territoire concerné ? comment le projet de RSP constitue-t-il le volet « services publics » de cette stratégie ?
- ✓ Objectifs de la structure : quels publics visés ? par type de public ? pour quels nombres de bénéficiaires visés ?
- ✓ Carences ou déficiences en services publics palliées par la structure
- ✓ Quelle est l'attractivité du lieu d'implantation ?
- Zone de chalandise
- Facteurs d'attractivité complémentaires en synergie avec le RSP : la localisation dans le bourg, la proximité d'autres services et surfaces commerciales ?
- Fréquentation projetée de la structure

• Contenu du projet

- ✓ Quels opérateurs présents préalablement sollicités ?
- ✓ Quels temps de présence ?
- ✓ Quelle offre de services détaillée : actes administratifs, prestations, par opérateur en qualifiant l'apport vis-à-vis de la situation antérieure

- ✓ Répartition des tâches entre l'agent d'accueil (fonction de mutualisation) et chaque opérateur : quel rapport back office / front office ?
- ✓ Superficie et affectation des locaux
- ✓ Equipement en postes informatiques et bornes visio
- ✓ Plan de financement sur 5 ans, avec recherche de la contribution des opérateurs
- ✓ Unité de mesure qui sera utilisée pour analyser la productivité de la structure

A noter que la pertinence du projet ne peut être mesurée sans l'avis qualifié des principaux opérateurs de service public impliqués (CAF, CPAM, Pôle emploi...), qui devraient motiver leur participation au projet au regard de leurs organisation territoriale et des éventuelles perspectives de restructuration à court ou moyen terme.

Les éléments apportés sur la justification, la stratégie et le contenu du projet doivent permettre de déterminer si :

- celui-ci a vocation à apporter des services spécifiques à une population précarisée vivant sur un territoire relativement fragilisé (vieillesse, perte de population, départ d'entreprises...) et donc jouer un **rôle de cohésion sociale**.

En proportion d'une dynamique démographique et économique négative, la fréquentation du RSP sera probablement faible et son public, des bénéficiaires précarisés. **Il n'atteindra probablement jamais l'équilibre économique.**

Outil de cohésion sociale, il relève de crédits spécifiques à l'image des aides aux quartiers défavorisés. Il conviendrait de prévoir de le financer sur six ans.

- celui-ci a vocation à résoudre le déséquilibre entre une certaine attractivité du territoire concerné et l'éloignement des services publics dû à une déficience de transports collectifs. La dynamique démographique et / ou économique du territoire est positive. Le RSP viendra la consolider : il est **un outil d'amélioration du fonctionnement du territoire en compensation du déficit de transport public. Il relève d'une politique de cohésion territoriale de droit commun.**

La fréquentation sera constituée de tout type de public, le lieu étant attractif au cœur d'un bassin de vie représentant une zone de chalandise en croissance.

Les opérateurs tendent donc à trouver un avantage en termes d'efficacité à leur présence dans la structure. Leur contribution au fonctionnement doit être recherchée et assurée dès la conception du projet ; les subventions de fonctionnement du CPER sont comprises comme un amorçage à durée limitée (trois ans maximum, un point étant fait chaque année), **le RSP pouvant atteindre l'équilibre économique** au terme de l'aide.

Le Conseil général, compétent pour les transports, devrait être associé systématiquement ; des groupements ou des proximités avec ses unités territoriales devraient être opérés.

