

Quels enjeux et quelles responsabilités pour les acteurs publics
et privés en matière de services à la population en région
Rhône-Alpes à l'horizon 2030 ?

Synthèse de la journée du 21 janvier 2014

Matin

Introduction : François Jacquart, Conseiller Régional en charge de la question des services publics.

La question des services à la population dans les territoires a été jugée prioritaire par la Région Rhône-Alpes, face à l'existence de fractures entre territoires. Un chantier a ainsi été ouvert sur les services publics, mais aussi plus largement sur les services à la population.

La Région s'interroge sur la façon dont elle peut appuyer les territoires pour favoriser la présence de services à la population. Si cette question dépend de la loi de décentralisation, le Conseil Régional a d'ores et déjà voté une délibération permettant de traiter de cette question dans les CDDRA (contrat de développement durable de la région Rhône-Alpes).

Une étude portant sur l'analyse des dynamiques territoriales en matière de services à la population a été confiée aux cabinets Argo&Siloe, OPC et Ocalia. C'est une première étape de la réflexion sur le positionnement politique de la Région qui porte la responsabilité de l'aménagement du territoire. En s'appuyant sur les résultats de cette étude, cette journée vise ainsi à réfléchir à la façon de travailler ensemble (Région, territoires, acteurs publics et privés) pour apporter des réponses en matière de services à la population.



Restitution de l'étude sur l'analyse des dynamiques territoriales en matière de services à la population sur le territoire rhônalpin

Deux témoignages sont apportés par des territoires interrogés dans le cadre de l'étude : Hélène Suiffet, chargée de mission à la communauté de communes Haute Maurienne Vanoise et Robert Arnaud, élu de la communauté de communes du Val de Drôme (territoire de la Biovallée) et président de l'association AIDER.

o Témoignage de la communauté de communes Haute-Maurienne Vanoise

La communauté de communes se retrouve bien dans les constats de l'étude. Elle compte 2600 habitants mais plus de 20 000 lits touristiques. De ce fait, des services sont mis en place pour les vacanciers et l'offre de services comme son accessibilité est satisfaisante en saison touristique. L'accès est cependant moindre hors saison : par exemple, il est facile en saison d'accéder au territoire depuis la gare de Modane grâce à un système de bus, mais beaucoup plus difficile hors saison.

Jusqu'à présent, l'accent était mis sur la satisfaction des besoins des touristes en matière de services. Lors de l'élaboration du projet de territoire, le regard a changé. Une enquête sur les services à la population auprès des habitants a été mise en place : les transports et les services aux personnes âgées sont ressortis comme des préoccupations. Suite à ces constats, un service de portage de repas a été mis en place. Un prestataire local a été trouvé, chargé de livrer les repas à domicile mais aussi de réaliser les livraisons pour la cantine scolaire afin d'avoir un volume suffisant (le portage de repas seul n'aurait pas pu être mis en place sans ce couplage).

o Témoignages de la communauté de communes Val de Drôme (Biovallée)

La Biovallée ne dispose pas de politique spécifique sur les services à la population mais cherche à raisonner sur des politiques globales, en intégrant les services. De nombreuses expérimentations ont été faites (portage de repas notamment), mais sont souvent peu probantes du fait de la faible densité de population. Il est ainsi particulièrement difficile de pérenniser les services à un moindre coût. Le territoire vient de mettre en place un centre intercommunal d'action sociale, pour coordonner l'action sociale communale. En matière de petite enfance, le choix a été fait de multiplier les micro-crèches au plus près de territoire, plutôt que de concentrer les services sur des établissements de moyenne ou grosse importance. Une initiative en matière de

logements partagés a été mise en place (hébergement de jeunes et étudiants par des personnes âgées disposant de grands logements).

La mobilisation des habitants est essentielle pour maintenir les services, les élus seuls ne peuvent pas tout faire. L'hôpital de Die a été maintenu grâce à cette mobilisation, alors que le territoire rencontre une problématique de désert médical (généralistes qui vont tous arriver à la retraite prochainement). Un groupe de travail réfléchit à la création d'une maison de santé, mais cela nécessite la coopération des professions médicales.

L'association AIDER expérimente un bureau des temps : il s'agit de raisonner sur l'adaptation des temps de vie des habitants et trouver des adéquations plus économes avec les équipements, plutôt que de trouver des réponses par l'investissement. Cela fonctionne avec un chargé de mission, qui réalise des analyses statistiques mais également va au contact des habitants (entretiens) pour trouver des solutions. Par exemple, il était question d'augmenter le nombre de places à la cantine ; or il s'est avéré qu'un décalage des horaires de 15 minutes permettait à certains parents de récupérer leurs enfants le midi et supprimait donc le besoin de places supplémentaires.

o Débat

Un échange avec la salle est organisé suite à la présentation des constats et des témoignages des territoires.

La communauté de communes des Sources de la Loire (Montagne ardéchoise) rappelle qu'elle est un territoire de très faible densité, également touristique mais pas suffisamment pour disposer d'un grand nombre de services et rencontrer des problèmes de saisonnalité. Elle rencontre des problématiques dans le domaine de santé (présence des médecins généralistes), transport (travail en cours sur le transport à la demande mais le projet rencontre des problèmes de financement). Elle dispose aujourd'hui d'une ingénierie, qui a permis de créer un pôle d'excellence rural centré sur les services à la population. Les projets suivants ont émergé grâce au PER : maison d'accueil pour personnes âgées, animations musicales, gîte pour personnes handicapées...

Un participant demande si l'étude a identifié des problématiques d'évasion des services dans les villes moyennes vers les périphéries (commerces en particulier). Il est rappelé qu'à l'échelle nationale, dans les grandes villes, le commerce a tendance à se maintenir dans les centres, voire à se relocaliser dans une logique de proximité, mais que cette tendance à l'évasion vers la périphérie persiste dans les villes moyennes et les zones rurales. Cela a également pu être observé en Rhône-Alpes, notamment dans les zones périurbaines.

Plusieurs acteurs rappellent l'enjeu de la jeunesse, avec des services spécifiques à développer pour cette population, alors qu'on a tendance à se focaliser essentiellement sur les personnes âgées. Il s'agit de proposer des réponses pour les jeunes afin qu'ils restent sur le territoire.

Le conseil de développement de l'Ardèche méridionale rappelle qu'il faut être prudent avec le numérique. Au-delà de la relation humaine, il ne faut pas que cela dégrade la qualité du service. Il faut avoir une réflexion globale sur le service rendu, certains domaines s'y prêtent mieux que d'autres.

Travail sur les enjeux

Des mini-groupes de 4 à 5 personnes sont organisés pour réfléchir aux enjeux, sur la base de la question suivante : quels sont les enjeux prioritaires en matière de services à la population au regard des besoins des habitants ?



Il existe un fort **enjeu de mobilité pour rendre accessibles les services**, en particulier en zones rurales dans lesquelles l'offre de transport en commun est faible. Il faut avoir une vision élargie des solutions de mobilité (transports à la demande, modes doux, covoiturage...).

Après-midi

Synthèse des ateliers

Les ateliers visaient à proposer des actions concrètes à mettre en place et à réfléchir au rôle de la Région en matière de services à la population.



▪ Les actions proposées

- *Atelier 1 : Comment optimiser le modèle économique des services à la population en maintenant qualité de service et proximité ?*

Le **bureau des temps** apparaît comme une piste originale pour optimiser le modèle économique des services à la population. Il cherche en effet à ajuster les services au plus près des besoins, notamment en favorisant la gestion des équipements (ils sont souvent sous-utilisés lors de certaines périodes, et une optimisation des temps peut permettre d'éviter la construction de nouveaux équipements). Il est nécessaire de mener une étude des besoins des habitants, d'observer leurs besoins.

Quelques exemples de réalisations en matière de politiques temporelles

En Haute-Savoie (Saint-Jorioz), des structures de tourisme associatif et des centres d'hébergement d'enfants qui sont ouverts l'été, servent également aux habitants : par exemple la piscine est ouverte l'été pour les vacanciers et hors-saison pour les habitants, la cuisine de ces structures travaille également hors saison pour le service de cantine scolaire.

Un lien peut d'ailleurs être fait avec les sites de proximité, qui détectent des potentiels de services à développer sur les territoires, en fonction des besoins et des comportements des habitants.

De façon générale, il est nécessaire de **ne plus penser systématiquement « infrastructure » mais plutôt de travailler sur l'usage et l'organisation en réintroduisant le besoin de l'utilisateur et la logique de mutualisation**. Celle-ci est un bon moyen d'optimiser le modèle économique des services à la population. Par exemple, dans certains territoires, les facteurs rendent d'autres services que la livraison du courrier, ce qui permet de maintenir le niveau de prestation.

La reconversion de sites qui ne sont plus utilisés peut également constituer une solution (par exemple pourquoi ne pas reconverter des bâtiments comme les gares ou les postes non utilisées et s'en servir comme lieu d'accueil d'actifs, pour le télétravail par exemple ?).

De nouvelles formes de coopération, comme les PTCE (pôles territoriaux de coopération économique), peuvent permettre d'organiser la coopération entre acteurs, pour assurer le déploiement de services. Une partie conséquente des services de proximité est d'ailleurs assurée par l'économie sociale et solidaire.

Le **numérique** peut être utilisé, notamment dans le domaine de la santé, pour répondre à des besoins sans se déplacer (notamment pour des soins mineurs). Des exemples existent, tels que Cardiauvergne (télémédecine pour les patients atteints d'insuffisance cardiaque). France Télécom réfléchit à la mise en place de services numériques en lien avec la santé (accompagnement des patients à domicile en lien avec le corps médical).

Enfin, l'articulation entre le public et le privé peut permettre de trouver de nouveaux modèles. Le mariage entre activités productives et activités touristiques peut permettre la montée en gamme des emplois (alors que les activités touristiques sont souvent génératrices de précarité), dans une logique de mutualisation des emplois. Ainsi la pluriactivité fonctionne bien et permet d'apporter de nouvelles réponses.

- *Atelier 2 : Comment articuler public et privé pour améliorer le service rendu au citoyen ? Quel mode de coopération entre les acteurs ?*

Les participants rappellent que l'articulation public/privé permet d'offrir des services en milieu semi-urbain et rural. C'est le cas du service d'autopartage mis en place par la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) Cité Lib. Le modèle juridique a permis cette association.

Ce service existe en milieu urbain dense (agglomération parisienne et lyonnaise par exemple) car la densité de population permet sa rentabilité, alors que ce n'est pas le cas en milieu semi-urbain voire rural. L'initiative publique est souvent nécessaire en milieu rural, alors que les acteurs privés se focalisent avant tout sur des activités rentables, ce qui n'est pas toujours le cas faute d'une population suffisante.

Il est souvent **nécessaire de regrouper plusieurs services (publics et privés) pour avoir une taille critique suffisante (au moins 3 à 4 services) afin de pérenniser le groupement de services**. La Poste par exemple travaille dans des partenariats bilatéraux (avec les communes pour les agences postales et avec les commerçants pour les relais postaux), mais il est nécessaire de trouver des bouquets de services plus larges. Le premier niveau de mutualisation est souvent immobilier (regroupement en un même lieu de service). Cela questionne l'échelle d'organisation pertinente : pour les participants, l'échelle départementale est trop large et ne permet pas de réfléchir au maillage, il faut une **réflexion à l'échelle des bassins de vie**. **Des gouvernances locales à l'échelle de ces bassins de vie doivent être organisées pour faire le diagnostic, structurer une stratégie et choisir les actions**. Cela nécessite une forte volonté politique des territoires.

Certains sujets (par exemple la mobilité) nécessitent parfois une échelle de réflexion et de mise en œuvre plus large que la seule communauté de communes. Il faut pouvoir expérimenter sur des petits territoires mais ensuite essayer sur d'autres territoires et créer un plan d'actions régional permettant cet essaimage.

De même, le lien entre services publics et services privés n'est pas toujours évident et peut dépendre des domaines : il faut une réflexion globale pour voir quels sont les services pertinents à développer et quand la mutualisation s'avère nécessaire.

Le CESER rappelle qu'il a mené une étude sur les services au public, qui insiste sur la notion de **mutualisation anticipée et pour éviter les mutualisations défensives**. Il est également nécessaire d'avoir des emplois pérennisés dans ces structures, qui accueillent elles-mêmes une partie de public fragile.

Les outils existent en matière de mutualisation, tels que les maisons ou relais de services publics et les PIMMS (point information médiation multi-services) en zone politique de la ville. Les PIMMS pourraient être déployés ailleurs, notamment en zone rurale car ils correspondent à un besoin.

Il faut aussi penser aux services mobiles et aux permanences, qui fonctionnent bien dans les territoires peu denses et permettent d'avoir des services à un coût moindre que s'ils étaient fixes.

Les services d'intérêt économique général peuvent être une piste d'outil à étudier.

Il est cependant important de trouver des **financements pérennes** : quand un financeur se retire cela met parfois en péril tous les services mutualisés. De même, la dématérialisation et la numérisation des services ne vont pas nécessairement dans le sens d'un service moins coûteux, car cela nécessite de l'animation et de l'accompagnement des citoyens.

▪ **Les pistes pour le rôle de la Région :**

Il est rappelé que des évolutions législatives vont clarifier les compétences des collectivités en matière de services à la population. Des schémas de services devront être réalisés, à l'échelle départementale. L'Etat a également un rôle majeur en matière de services publics.

La Région peut cependant jouer plusieurs rôles. Les acteurs attendent de la Région, dans un premier temps, qu'elle définisse des **orientations stratégiques, cadre de référence pour la mobilisation des acteurs**. Elle doit également encourager la réflexion prospective chez les acteurs locaux, qui peut parfois faire défaut, et les appuyer dans ce domaine.

De plus, les acteurs attendent de **la Région qu'elle appuie les territoires** dans cette thématique. En effet, les territoires manquent souvent d'informations permettant de réaliser des états des lieux et d'analyser les besoins. La Région pourrait être chargée **de structurer des bases de données qui outillent les territoires pour la réalisation des diagnostics**. La Région peut d'ailleurs être moteur dans l'open data dans ce domaine. L'échelle du bassin de vie paraît la plus pertinente en matière de diagnostic.

Elle doit également **outiller les territoires sur l'analyse et la remontée des besoins**, car les territoires sont en attente de méthodologie sur ces sujets.

Elle peut également jouer un rôle **de soutien des expérimentations**, notamment financier, en passant par les CDDRA, afin de soutenir les actions innovantes. Les acteurs rappellent par ailleurs les besoins de **financement du fonctionnement et pas seulement de l'amorçage des projets**.

Elle a également un **rôle de capitalisation des expériences dans les territoires et de diffusion de ces bonnes pratiques**, afin de les essayer et de répliquer ce qui fonctionne ailleurs. Elle pourrait développer un véritable plan d'actions stratégiques sur ce qui doit être développé, et ainsi être en capacité de passer de petites expérimentations dans les territoires à des projets de plus grande ampleur.

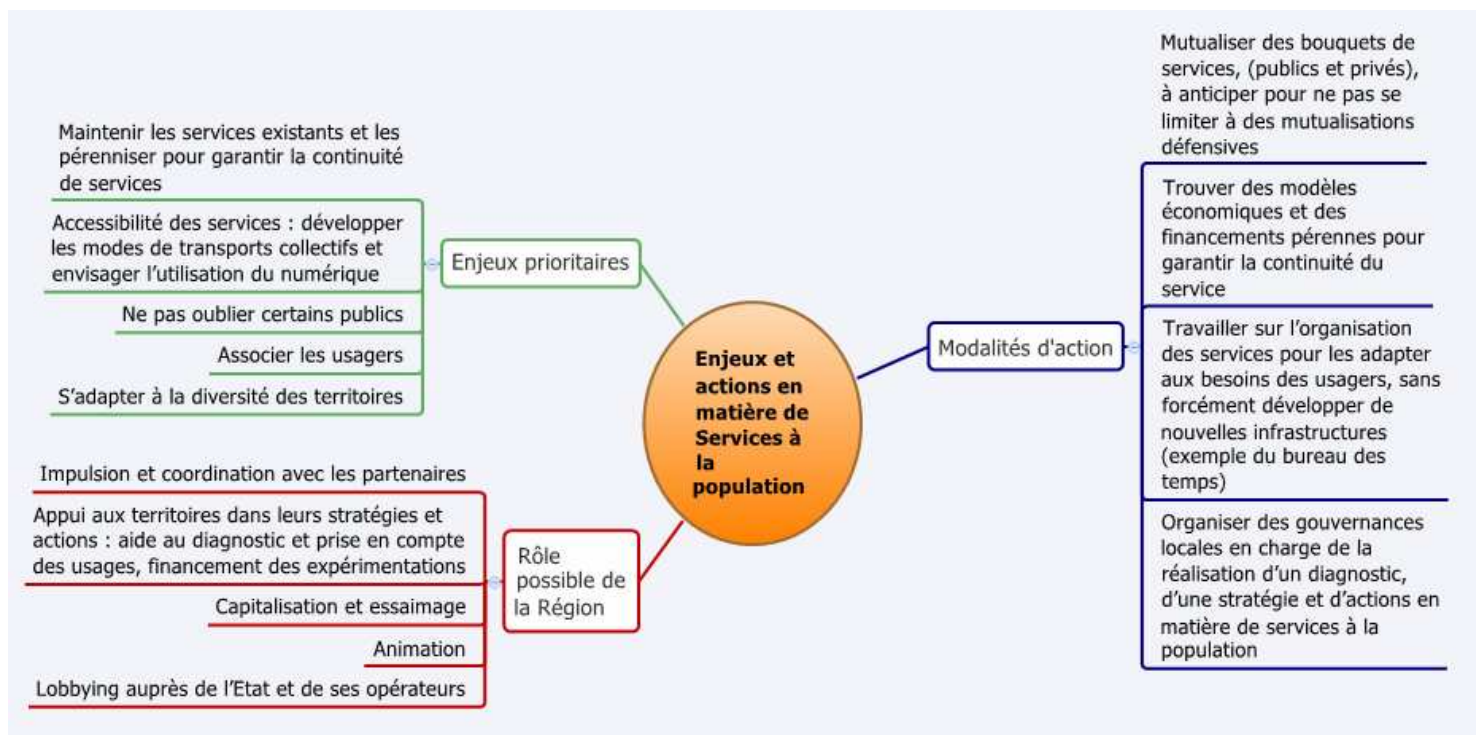
En particulier, en matière de mobilité, une mise en transversalité des pratiques et un soutien à la définition des besoins de mobilité des territoires sont attendus.

Elle pourrait par ailleurs avoir un rôle de coordinateur des logiques de mutualisation.

Ce rôle va de pair avec une **fonction d'animation**, qui permette la mobilisation des acteurs et leur mise en relation pour développer des solutions innovantes.

Les participants rappellent également les besoins de simplification administrative et de délais de paiement raccourcis, dans la mesure où les services sont assurés par de nombreuses structures de l'économie sociale et solidaire (associations notamment), qui ne disposent pas de moyens financiers conséquents.

Ce qu'il faut retenir sur les enjeux, actions et le rôle de la Région :



Conclusion : François Jacquart, Conseiller Régional en charge de la question des services publics.

François Jacquart rappelle la volonté politique de la Région sur les services à la population, même si des décisions nationales doivent être prises. Il s'agira cependant de travailler en co-réflexion, avec tous les acteurs volontaires.

La mutualisation est un enjeu important pour les services de proximité, elle doit être offensive et apporter plus de qualité de services, sans engager des coûts supplémentaires. Les enjeux transversaux ne doivent pas être oubliés (mobilité, numérique, logement, santé, jeunesse, culture, tourisme, mais aussi intégration de la question des services de proximité dans la politique de la ville). En matière touristique, les services ont d'ailleurs été intégrés dans la politique régionale « Montagne 2040 ».

Il faudra mettre en lumière ce qui fonctionne et mesurer l'impact pour les territoires de la disparition, du maintien et du développement des services (en termes de lien social, d'impact économique) pour mieux mettre en avant la nécessité de travailler sur cette problématique.

Il est essentiel qu'il n'y ait pas de décrochage entre les territoires. La Région appuiera les volontés et politiques territoriales dans la définition de stratégies de territoires qui intègrent ces questions, depuis le diagnostic partagé et l'analyse des besoins. Les réponses doivent être appropriées à chaque territoire et ne peuvent être identiques, d'où la réalisation de stratégies territoriales. La Région veillera dans ce domaine à **garantir l'équité territoriale et à assurer la péréquation.**

La responsabilité de l'Etat est forte sur ce sujet, notamment pour faire en sorte que les opérateurs de l'Etat ne soient pas spectateurs. Les financements publics doivent être engagés en étant certain de leur pérennisation, les collectivités seules ne pouvant assurer cette fonction.

Annexe : synthèse des contributions écrites des participants

Quels sont les enjeux prioritaires en matière de services (publics ou privés) à la population au regard des besoins des habitants ?

Des **enjeux thématiques** ressortent des contributions des participants. La problématique de la santé et de la présence des médecins revient à plusieurs reprises, tout comme le transport et la mobilité et les solutions de garde (micro-crèches). L'accès à la culture et à l'alimentation de première nécessité et plus généralement aux commerces de proximité sont également cités.

D'autres approches des services à la population ressortent : certains notent des **enjeux par publics** (personnes âgées, jeunesse, salariés, demandeurs d'emploi...), tandis qu'au contraire certains affirment le besoin d'une **approche transversale dépassant la simple distinction par public**.

Les **enjeux d'accessibilité des services** sont cités à plusieurs reprises (en termes de temps de trajet, d'horaires d'ouverture, mais aussi d'accès pour des populations plus fragiles, par exemple par rapport au numérique), avec une volonté de garantir une équité d'accès et ainsi une cohésion sociale dans les territoires.

Plusieurs participants attirent également l'attention sur la nécessité de **garantir la viabilité et la pérennité des services à long terme** : cela nécessite de trouver des solutions économes, supportables par les collectivités et les habitants. Les partenariats public / privé peuvent en partie répondre à ces logiques économiques. Certains rappellent cependant qu'il faut miser sur la qualité du service et qu'une mutualisation doit résulter d'un projet et ne pas répondre seulement à un impératif économique (mutualisation « subie ») : en particulier, il faut prendre en compte les compétences nécessaires pour assurer ces services et s'assurer du maintien de la qualité de service (en particulier pour le numérique).

Il est rappelé que la **participation des habitants et la prise en compte de leurs usages est un gage de solutions pertinentes et durables en matière de services à la population**.

Pour plusieurs participants, la **consolidation de l'existant** en matière de services est primordiale (assurer les permanences par exemple). C'est en effet une condition, en zone isolée, pour **maintenir de l'activité et les populations**. Les services à la population sont un enjeu fort pour ces territoires car ils font partie de **l'économie de proximité** et permettent de maintenir voire créer de l'emploi local.

Dans un second temps, **le développement de services peut permettre d'accueillir de nouveaux habitants**.

Enfin, les participants s'interrogent sur **l'échelle pertinente d'intervention** : s'agit-il de l'intercommunalité, du bassin de vie voire du département ?

Il est d'ailleurs rappelé que **les enjeux sont différents selon les territoires**.

Quelles actions concrètes peuvent être mises en place en matière de services à la population afin de répondre à ces enjeux ?

A l'image des enjeux thématiques recensés dans les contributions, des actions thématiques ont été identifiées :

- Développer les services de proximité virtuelle dans la santé, les pôles ou maisons de santé
Développer l'itinérance et les pôles multiservices, notamment pour l'alimentation
- Accompagner les projets de desserte alimentaire des personnes ne pouvant se déplacer
- Financer les micro crèches
- Accompagner les collectivités pour mettre en place des transports collectifs, à la demande, du covoiturage, maintenir et développer les dessertes ferroviaires, mettre autour de la table les financeurs pour assurer une couverture optimale du territoire en transport, résoudre les discontinuités et les incohérences pour adapter les transports aux besoins de la population
- Développer le numérique
- Diversifier l'offre d'hébergement (en particulier pour les personnes âgées)

D'un point de vue méthodologique, les participants souhaitent que les territoires définissent leurs projets (le « territoire souhaité ») et incluent cette question des services à la population. Les SCOT peuvent jouer ce rôle car ce sont des documents de planification prospectifs, qui interrogent l'implantation des services notamment. Il faut ainsi réussir à **articuler stratégie et offre locale**.

Il est important de **partir des besoins émergents des habitants**, en les impliquant pour mieux comprendre leurs usages (sous forme d'enquêtes permettant de mettre au jour les besoins non couverts). Des outils

(cartographiques par exemple) pourraient être développés pour visualiser les comportements des usagers par rapport à l'offre de services existante.

Par ailleurs, au niveau régional, il est nécessaire de faire un bilan de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas pour en tirer les enseignements et mutualiser les expérimentations.

Des approches liées à la rationalisation et l'optimisation de l'utilisation des équipements (sportifs, culturels, administratifs) ont été soulignées comme intéressantes, en favorisant les approches organisationnelles et la prise en compte des besoins des habitants (de type bureau des temps) et non l'investissement.

Par ailleurs, il faut accompagner les structures dans la consolidation de leur modèle économique pour assurer la pérennité des services.

Enfin, **l'innovation sociale doit être encouragée car elle peut permettre de trouver de nouvelles solutions dans des territoires fragiles en matière de services à la population.** Un lien peut à ce titre être fait avec les pépinières et incubateurs (notamment dans l'ESS).

Quels peuvent être le rôle et les interventions possibles de la Région Rhône-Alpes pour y parvenir ?

Les contributeurs attendent une implication de la Région dans les services à la population, au titre de sa compétence aménagement du territoire et déplacements / transport. Ils attendent également un **décloisonnement des approches de la Région** (CDDRA, CTEF, mais aussi lien avec l'économie de proximité, le développement durable...).

On retrouve dans les contributions les mêmes idées émises dans les groupes de travail. La Région peut ainsi avoir un **rôle d'impulsion, notamment en appuyant méthodologiquement les territoires sur cette question, en finançant les projets et les expérimentations, et en apportant une ingénierie.** Elle doit avoir un **rôle d'animation des acteurs** sur les services, **soutenir les initiatives locales, capitaliser et diffuser les expérimentations, tout en pérennisant les solutions qui fonctionnent.**

Les participants attendent également de la Région qu'elle **organise la concertation avec les autres institutions** (Conseil Général, ARS, communes et EPCI) pour discuter des orientations sur les services, voire organise des conférences territoriales des services. Les participants attendent des financeurs une mise en commun des financements pour soutenir les projets structurants.

Un **rôle de lobbying** est aussi attendu, notamment vis-à-vis des services publics et des opérateurs de l'Etat (SNCF, La Poste, Pôle emploi) pour assurer leur présence dans les territoires.

Plusieurs modalités d'intervention sont proposées :

- Soutenir l'innovation sociale dans les services
- Favoriser les nouveaux usages numériques
- Mener ou accompagner des politiques d'attractivité territoriale
- Financer les schémas territoriaux de services à l'échelle des territoires (CDDRA) pour connaître les besoins
- Aider financièrement les commerces de proximité.

Les participants souhaitent un soutien aux projets innovants et transversaux : certains rappellent que la vision par public peut aboutir à des projets restrictifs et ne vont pas dans le sens de la mutualisation et d'un modèle économique pérenne.