



Réseau Conseil en développement Territorial

---

**Pays du Val d'Adour**

**ELABORATION DE LA  
CHARTRE TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS**

**Diagnostic territorial des services publics**  
Version 2

**Juillet 2003**

## SOMMAIRE

Introduction .....	3
1. Le contexte d'élaboration de la Charte Territoriale des services publics.....	4
1.1. Une volonté politique forte et partagée.....	4
Le « maintien, la modernisation et le développement » des services .....	4
La notion de « missions de service public » .....	4
1.2. Le cadre de définition du projet de service .....	6
Le contexte interne de mise en œuvre .....	6
Le cadre externe d'inscription du projet de service .....	10
L'impact des lois de décentralisation .....	12
1.3. Le contexte territorial du Val d'Adour .....	12
Caractérisation du territoire .....	12
Un cadre de référence : la structuration fonctionnelle du territoire en 1998 .....	16
Les structures existantes en Val d'Adour .....	20
2. Caractérisation de l'offre et de la demande de services.....	23
2.1. L'impact des évolutions démographiques et socioéconomiques sur la demande de services .....	23
Le vieillissement de la population .....	23
La diffusion spatiale des classes d'âge les plus jeunes.....	24
Des publics cibles pour les politiques de l'emploi.....	27
L'enjeu d'autonomie face à la mobilité.....	27
2.2. Analyses sectorielles .....	29
Enfance et jeunesse, un secteur clé pour l'avenir du Pays.....	29
Des structures d'enseignement à conforter.....	30
Emploi et insertion professionnelle : une offre de service satisfaisante.....	34
Une organisation hétérogène du secteur de l'action sociale .....	36
Des services de protection sociale en amélioration .....	38
L'aide aux personnes âgées, un secteur complet.....	41
Un territoire de plus en plus dépendant en matière de santé.....	44
La restructuration annoncée du service postal.....	49
Une offre culturelle limitée.....	52
Un territoire en marge de la société de l'information .....	55
Des services de sécurité présents mais parfois insuffisants.....	58
Une offre médiocre de transports collectifs.....	59
La présence déclinante des autres services de l'Etat .....	60
Une offre inégale de collecte et de traitement des déchets.....	62
Le service de l'eau .....	65
Un service bancaire peu concurrentiel.....	68

3.	Analyse stratégique des services publics .....	70
3.1.	Structuration territoriale des services publics .....	70
	Un maillage de pôles de services publics structurants .....	70
	Des bassins de services publics de proximité.....	72
3.2.	Identification des forces et des faiblesses.....	76
	Conclusion : quels enjeux pour l'organisation des services ?.....	77
	Enjeux stratégiques : .....	77
	Enjeux opérationnels : .....	77
	Annexes.....	78
	Annexe 1 : Typologie des services publics.....	78
	Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés.....	80
	Annexe 3 : Note de synthèse sur les Contrats de Plan Etat-Région d'Aquitaine et de Midi-Pyrénées.....	81
	1 – Le CPER 2000-2006 Aquitaine .....	81
	2 – Le CPER 2000-2006 Midi-Pyrénées .....	83
	3 – Convergences / divergences entre les CPER Aquitaine et Midi-Pyrénées.....	84
	Annexe 4 : Liste des 20 services types retenus pour le calcul de l'Indicateur de Présence des Services Publics (IPSP).....	86
	Annexe 5 : Liste des 36 services et équipements types retenus par l'INSEE (Inventaire Communal de 1998) .....	87

## INTRODUCTION

Dans des territoires ruraux en proie à une stagnation ou un déclin démographique et à un vieillissement de la population, les services publics constituent de plus en plus un élément déterminant de cohésion territoriale et sociale et d'attractivité économique et résidentielle.

A travers toute la France, la disparition d'un service public dans une commune est vécue douloureusement par la population et ses élus, qui y voient souvent un pas de plus vers un déclin inéluctable et une perte de qualité de vie.

Confrontés à des contraintes croissantes de rentabilité – ou a minima d'équilibre – et ce dans un contexte national de restrictions budgétaires, les services publics quant à eux s'inscrivent de plus en plus dans des démarches de rationalisation de leur présence en milieu rural et de mutations des prestations rendues aux usagers.

Loin de se résigner à ces transformations, les élus et les acteurs locaux du Pays du Val d'Adour ont choisi de placer le maintien des services publics au cœur de leur politique de développement, dans un souci constant de cohésion interne, d'équité entre les citoyens et de contribution active à un modèle de « ruralité moderne », posé en objectif partagé pour l'avenir du territoire.

Cette volonté se traduit aujourd'hui par la mise en œuvre d'une démarche d'élaboration d'une Charte Territoriale des services publics, dont la première étape est constituée par la construction d'un diagnostic stratégique et prospectif des services publics sur le territoire.

Base de la réflexion locale plus que son aboutissement, le diagnostic territorial des services publics du Val d'Adour se fixe comme ambition de situer le contexte d'inscription de la future Charte Territoriale des services publics, de poser l'état des lieux actuel et prospectif de la présence et des conditions d'accessibilité des services sur le territoire et d'identifier et hiérarchiser les enjeux auxquels est aujourd'hui confronté le Val d'Adour en matière de service public.

*L'équipe du cabinet RCT remercie l'ensemble des élus, des acteurs du territoire et des administrations et entreprises de service public qui ont contribué à sa réalisation.*

## 1. LE CONTEXTE D'ÉLABORATION DE LA CHARTRE TERRITORIALE DES SERVICES PUBLICS

### 1.1. UNE VOLONTE POLITIQUE FORTE ET PARTAGEE

#### *Le « maintien, la modernisation et le développement » des services*

L'élaboration d'une Charte Territoriale des services publics du Val d'Adour répond à une volonté exprimée par l'ensemble des élus du territoire dans la Charte du Pays et son projet de développement LEADER + de valoriser le cadre de contractualisation créé par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) et les Contrats de Plan des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées pour conduire une action volontariste et ambitieuse en matière de services au public, dans un objectif de qualité de la vie sur le territoire, d'attractivité et de développement d'un modèle territorial de « ruralité moderne ».

La démarche ainsi entreprise poursuit un triple objectif :

1. **Contribuer au maintien des services sur le territoire** : le déclin démographique que connaissent de nombreuses communes du Pays provoque depuis plusieurs années un retrait des services publics des zones les moins peuplées et les plus enclavées et menace la présence de certains autres. La Charte Territoriale doit apporter des réponses à l'enjeu de maintien et de pérennisation des services publics sur le territoire, dans un souci d'accessibilité convenable pour tous les habitants du Val d'Adour.
2. **Participer à la modernisation des services**, leur permettant ainsi d'assurer une meilleure qualité du service rendu, mais aussi contribuant à leur pérennisation et à l'attractivité générale des communes du Val d'Adour.
3. **Mettre en place des actions de développement des services au public**, avec l'objectif de satisfaire les besoins actuellement peu ou mal satisfaits et de compléter la couverture territoriale des services là où elle est encore imparfaite.

#### *La notion de « missions de service public »*

L'étendue des besoins de services exprimée par la population et la diversité de natures et d'organisation des structures chargées de rendre le service sur le territoire ont conduit les acteurs du Pays du Val d'Adour à appréhender la notion de services publics dans une acception élargie, dépassant le strict cadre statutaire des organismes d'Etat ou émanant des collectivités locales.

Le champ ainsi imparti à la Charte Territoriale des services publics se définit comme **l'ensemble des activités remplissant une mission de service public sur le territoire.**

Cette définition conduit à intégrer dans la réflexion une grande diversité de services et d'acteurs.

**Diversité des acteurs** : services de l'Etat et des collectivités locales, établissements et entreprises publics, organismes « parapublics » (notamment ceux gérés par les partenaires sociaux ou les acteurs socioéconomiques), associations, certaines entreprises privées et professions libérales.

**Diversité des lieux de la décision** : cette diversité des acteurs s'accompagne de différences importantes quant aux lieux de la décision en matière d'organisation des services : la plupart des organismes supra-pays sont organisés sur des bases départementales, voire régionales.

Les administrations sont pour l'essentiel structurées de façon pyramidale, chaque échelon étant plus ou moins dépendant du niveau supérieur et, en fin de compte, des administrations centrales. Le rôle central joué par les collectivités, Départements et Régions, renforce le poids des villes préfectorales dans la décision en matière de service public.

Les entreprises publiques présentent des modèles variables, construits soit sur le département (La Poste, l'ANPE), soit sur la Région (SNCF). Là encore, les stratégies mises en œuvre sont en grande partie dépendantes de décisions prises à Paris, ville siège de ces entreprises.

Le tissu associatif n'est pas moins varié : si de nombreuses associations sont exclusivement locales, couvrant généralement un bassin de vie de grande proximité, d'autres appartiennent à des réseaux nationaux, organisés souvent en fédérations départementales (Familles Rurales par exemple).

**Diversité des thématiques concernées** : services administratifs, éducation et formation, santé, emploi et insertion, action sociale, service postal, transports, logement, sécurité, télécommunications, culture et sports, environnement, service bancaire... La typologie des services publics constituant ce champ figure en annexe du présent diagnostic.

**Diversité des bénéficiaires** : si certains services publics sont universels (Poste, transports, etc.), d'autres sont, par nature ou par réglementation, ciblés sur des publics précis : enfance, demandeurs d'emploi, personnes âgées... Par ailleurs, tous les services publics ne sont orientés exclusivement sur les seuls particuliers, certains peuvent en effet s'adresser également à des activités économiques (consulaires...), ou aux collectivités (mission d'appui des DDE)

## 1.2. LE CADRE DE DEFINITION DU PROJET DE SERVICE

---

### *Le contexte interne de mise en œuvre*

La réflexion des élus et acteurs du Val d'Adour autour des services publics n'est pas nouvelle. Cette dimension a ainsi constitué un des piliers privilégiés de l'action du Pays depuis sa création et de son positionnement par rapport à différentes politiques territoriales, nationales ou communautaires. La Charte de Développement Durable du Pays fixe d'ores et déjà un champ dans lequel doit d'inscrire la Charte Territoriale des services publics, champ qui se trouve précisé par le programme cadre, déclinaison opérationnelle de la Charte. De même, le Pays a choisi d'orienter sa participation au programme européen LEADER + autour de la question des services, apportant là encore des éléments de contenu à la réflexion devant conduire à la définition du projet stratégique de service du Val d'Adour.

### *La Charte de développement du Pays*

La Charte de Pays détermine la stratégie et les orientations principales du territoire en matière de développement économique, de gestion de l'espace et en matière d'organisation des services sur l'ensemble du Pays du Val d'Adour dans un objectif de développement durable. Basée sur un principe de concertation entre acteurs socioéconomiques et collectivités locales du territoire, la Charte de Pays correspond à une sorte de contrat pour la mise en place duquel l'ensemble des acteurs socioéconomiques du territoire doit œuvrer.

La Charte montre actuellement une insuffisance des activités de services, de commerces, d'activités artisanales et de professions libérales sur le territoire. Le maintien des services publics et le développement des services de proximité constituent donc des priorités du Pays dans un objectif de développement de l'activité locale et de maintien d'une bonne qualité de vie sur l'ensemble du territoire. Lors des différentes consultations des habitants<sup>1</sup>, la population a d'ailleurs souligné la nécessité de développer les services à la personne notamment pour la petite enfance et le 4<sup>ème</sup> âge, de maintenir les bureaux locaux de la Poste et de soutenir les établissements locaux d'enseignement. L'objectif principal est de maintenir les populations existantes mais également d'en attirer de nouvelles sur le territoire.

Pour ce faire, face à une activité agricole encore importante, les collectivités locales du Pays du Val d'Adour ont souhaité consolider le développement économique local. La création de différentes structures d'accueil et de services a permis de structurer le territoire. Cependant, un grand nombre de jeunes quitte encore le territoire par manque de possibilités d'études et d'activités économiques. La priorité du Pays du Val d'Adour en matière d'emploi est donc de diversifier les activités économiques locales. Cette priorité peut être renforcée en favorisant la création d'entreprise par la mise en place de services aux créateurs (création d'une couveuse ou d'une pépinière d'entreprises, mise en place d'une bourse à l'innovation...) et le renforcement des services aux entreprises.

---

<sup>1</sup> Consultation de 22 000 foyers du Val d'Adour organisée par le Pays du Val d'Adour en avril 2000 à laquelle 1 800 foyers ont répondu complétée par une enquête téléphonique auprès de 457 personnes et par une enquête sur les différents marchés du Pays du Val d'Adour auprès de 400 personnes.

Le Pays du Val d'Adour rencontre également des difficultés pour le maintien de la population active locale. La Charte de Pays inclut donc une action d'adaptation du dispositif d'accueil local. Le territoire doit se doter d'une offre complète de services : services déconcentrés de l'Etat, services publics d'action sociale, services à la petite enfance, services aux personnes âgées... [La Charte Territoriale des Services Publics a d'ailleurs pour but à la fois de maintenir, de moderniser et d'adapter ces services existants](#) afin que ces derniers soient réellement au service des usagers. L'ensemble des habitants du Pays devra être à proximité des différents services proposés notamment en matière d'accompagnement vers et dans l'emploi des jeunes. La création d'une Maison Commune de l'Emploi et de la Formation est prévue afin de favoriser l'insertion des personnes en difficulté.

En matière d'aides aux personnes âgées, le Pays du Val d'Adour a prévu dans sa Charte de Pays de mettre en œuvre une politique territoriale du 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> âge en faveur de leur maintien à domicile, du développement de services de transport adaptés (transport à la demande...) mais également en matière d'animation. Le Pays du Val d'Adour pourra par exemple mettre en place une Plate-forme multiservices, créer des structures d'accueil spécialisées pour les personnes âgées ou encore un Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique (CLIC).

### ***Le programme cadre du Pays du Val d'Adour***

Le programme Cadre du Pays du Val d'Adour est orienté autour de trois thèmes majeurs : l'emploi, la ruralité et la solidarité. Les services interviennent principalement dans la deuxième priorité du Pays, mise en avant du caractère rural du territoire en terme de facteur de qualité de vie, mais également dans le thème de l'emploi.

En effet, le maintien, le développement des services publics et l'amélioration de leur accès permettent de meilleures conditions de vie pour les habitants et la création d'une cohésion économique et sociale entre les différents pôles du territoire. Un accès large aux différents services à la population et aux entreprises est donc une véritable priorité pour le territoire du Val d'Adour.

Dans le programme Cadre du Pays du Val d'Adour, les services interviennent au titre de :

[Axe I, Mesure 3 : Encourager le secteur secondaire et tertiaire et augmenter les échanges économiques avec l'extérieur](#) : Le Val d'Adour souhaite mettre en place des services de proximité destinés aux entreprises et jusque-là réservés aux grandes villes et aux agglomérations. De même, afin de favoriser la création d'entreprises et d'emplois et de pérenniser l'existant, le Pays souhaite mettre en place des équipements et développer les structures actuelles. Le développement économique est l'un des facteurs de création et de diversification des activités au niveau local. Cela peut se traduire de manière opérationnelle par la création de relais locaux intégrés aux pôles multiservices. La Charte Territoriale des services publics et le Schéma de développement économique, que le Pays est également en train d'élaborer, constitueront deux documents essentiels pour la prise en compte de ces services.



**Axe II, Mesure 6 : Les services publics, piliers de la cohésion sociale du territoire :** Le Pays souhaite mener une véritable réflexion sur les services publics et au public présents et à créer sur le territoire. Il est important que l'ensemble du territoire puisse bénéficier équitablement des services, aussi bien publics que privés, et que les structures existantes et à créer soient multifonctionnelles afin d'apporter un service complet à la population et aux entreprises.

Les objectifs de cet axe sont de plusieurs ordres :

- ? *Développement et pérennisation des services sur l'ensemble du territoire* notamment en centrant les actions sur l'attractivité des centres bourgs et en ambitionnant la couverture totale et équilibrée du territoire en matière de services. Il s'agira de regrouper et de mutualiser différents services du secteur public et privé sous la forme de pôles multiservices de proximité à destination de la population et des entreprises. Cette opération permettra d'améliorer les conditions de vie des habitants, l'environnement des entreprises mais également de renforcer l'attractivité des villages et centres bourgs en vue de l'arrivée de nouvelles populations.
- ? *Renforcement et développement de l'accessibilité des services publics et privés pour tous* (personnes âgées, personnes handicapées...) notamment par l'utilisation des Technologies d'Information et de Communication (TIC).
- ? *Soutien et développement des services destinés à des publics cibles tels que la petite enfance, les jeunes et les personnes âgées*, d'une part, parce qu'il est important que le Val d'Adour ait une offre complète de services en matière d'éducation aussi bien à travers l'Education Nationale, les services Jeunesse et Sport (activités sportives communales, scolaires et extrascolaires) que les services liés au secteur privé (associations locales...) et, d'autre part, pour que le territoire puisse offrir aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> âges des services complets favorisant le maintien à domicile et une approche simplifiée des services.

**Axe II, Mesure 7 : L'affirmation du Val d'Adour comme «ruralité moderne » :** Il est important pour le bien-être de la population et l'attractivité des communes du Val d'Adour que le territoire offre des services similaires aux milieux urbains environnants. La ruralité du territoire doit être mise en avant en tant que facteur de qualité de vie mais ne doit pas inclure de retard serviciel et technologique particulier. Le Val d'Adour affirme sa modernité notamment en désenclavant les territoires par un accès aux services équitable. Cette équité se traduit aussi bien en terme d'accessibilité territoriale grâce à une couverture homogène sur l'ensemble du Val d'Adour que par l'accessibilité physique au plus grand nombre de personnes.

**Axe III, Mesure 11 : Une politique territoriale des troisième et quatrième âges :** Il existe sur les départements compris dans le Pays du Val d'Adour des Schémas départementaux gérontologiques. Il est important que ces Schémas soient coordonnés au maximum. Sur le territoire, des Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC) couvrent actuellement 5 cantons. L'objectif du Pays est de couvrir l'ensemble du territoire avec de telles structures afin que l'accès au service soit facilité pour toute la population. A plus long terme, le Pays souhaite mettre en place une coordination et une concertation maximales entre l'ensemble des services aux personnes âgées (hôpitaux, maisons de retraite et de repos, associations pour les personnes âgées et leurs familles, collectivités locales...).

## **Le programme local « LEADER + Euradour Pays du Val d'Adour »**

Le Pays du Val d'Adour a été sélectionné avec 139 autres territoires ruraux français pour participer à l'initiative communautaire LEADER +, programme appuyant la mise en œuvre de stratégies de développement pilotes sur les territoires, autour d'un thème ciblé. Le Pays du Val d'Adour a choisi le thème « Améliorer les services publics en Val d'Adour ».

La mise en œuvre de la stratégie territoriale LEADER + du Val d'Adour s'articule autour de quatre sous-mesures qui sont les suivantes :

**1/ Mettre en réseau et mailler les services à l'échelle du territoire** : le Pays du Val d'Adour souhaite valoriser ses ressources et construire de nouvelles solidarités intra pays en mettant en réseau et en maillant les services à l'échelle du territoire. Il lui faut donc veiller à une meilleure coordination des services pour que ceux-ci soient plus proches des citoyens et plus accessibles ; à une répartition spatiale plus équilibrée des services de proximité et des outils ou équipements d'accès ; ainsi qu'à un découloignement administratif et géographique des services compte tenu de sa configuration interdépartementale et interrégionale et à la mutualisation des compétences de différents prestataires de services (par exemple public/privé) sur un même secteur d'activité.

La priorité est donnée aux actions concernant les domaines de la gérontologie, de la jeunesse, de la petite enfance et de l'emploi. Par ailleurs, le Pays apporte une attention toute particulière aux projets visant à améliorer l'information des usagers.

**2/ Moderniser et contractualiser avec les services publics** : il s'agit de moderniser les services publics pour les maintenir, de les améliorer et de renforcer leur présence sur le territoire du Val d'Adour. A travers ces actions, le lien social au sein de la population et la cohésion du tissu rural s'en trouveront renforcés. La modernisation des services publics pourrait s'effectuer au travers de leur diversification et donc d'une certaine polyvalence des compétences et des lieux ainsi que grâce aux nouveaux partenariats négociés (structures publiques, privées, associations). Par ailleurs, ce processus de modernisation doit bien entendu être accompagné d'une amélioration de l'accessibilité et d'une plus grande proximité des services publics (maillage, découloignement administratif, soutien aux équipements favorisant l'accès aux TIC etc.).

Les domaines prioritaires sont la communication, l'information, l'emploi et la formation professionnelle et continue.

**3/ Soutenir la polyvalence des services** : la répartition de la population sur le territoire du Val d'Adour étant déséquilibrée et la demande en services inégale, il est important que les services publics soient réorganisés. Il s'agit donc de mutualiser sur un lieu précis des ressources humaines et des équipements ; d'expérimenter de nouveaux partenariats (public, public/privé etc.) ; et de créer des lieux multifonctions pouvant accueillir divers types de services et de prestataires tant sur le secteur marchand que non-marchand (Maison des Services Publics, Points Publics...).

Priorité est donnée aux domaines suivants : environnement, culture, loisirs éducatifs et commerce et artisanat rural.

4/ **Créer de nouveaux services** : le Pays du Val d'Adour souhaite voir se développer sur son territoire des services encore inexistantes et totalement novateurs pour ses citoyens. Ces nouveaux services doivent bien entendu prendre en compte les besoins du territoire (amélioration de la qualité de vie) et s'adapter aux mutations écologiques ou sociologiques (le développement du travail des femmes nécessite des dispositifs de garde d'enfants supplémentaires, etc.).

Les actions favorisant la proximité des services publics, la dimension intergénérationnelle et les approches liées à l'économie solidaire sont privilégiées.

Les domaines prioritaires sont l'environnement, les transports et la culture.

Le budget prévisionnel total de ces quatre sous-mesures est de 2 382 800 euros, dont la moitié de fonds communautaires.

### **Le cadre externe d'inscription du projet de service**

Plusieurs procédures d'appui au développement territorial créent un cadre potentiel de financement des futures actions conduites par le Pays en matière de maintien, de modernisation et de développement des services publics. Les plus importantes sont les Contrats de Plan Etat-Région et les DOCUP Objectif 2 des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. L'ensemble de ces procédures permet de mobiliser autour de projets structurants des fonds d'Etat, européens ou régionaux.

#### **Les Contrats de Plan Etat-Région**

L'annexe 3 du présent diagnostic présente une synthèse des deux contrats de plan concernant le Pays dans une optique de repérage des orientations prônées par l'Etat et les Régions en matière d'organisation des services.

Les priorités des CPER Aquitaine et Midi-Pyrénées sont relativement proches, même si les actions envisagées sont parfois différentes :

- ✗ **Les technologies de l'information et de la communication** constituent une priorité dans chacune des deux régions. C'est d'ailleurs un thème transversal que l'on retrouve dans l'enseignement secondaire, la culture, la formation et l'emploi, la jeunesse etc.
- ✗ **L'emploi et la formation** constituent un autre thème que l'Etat et les Régions Aquitaine et Midi-Pyrénées estiment primordial.
- ✗ **La culture** occupe également une place importante dans les deux CPER.
- ✗ **Une meilleure information de la jeunesse** est une autre priorité commune aux deux CPER.
- ✗ **La réhabilitation des établissements d'accueil pour personnes âgées** est une sous-mesure que l'on retrouve dans les deux CPER.

Aucun élément primordial se rapportant aux services publics n'est évoqué que dans l'un des deux Contrats de Plan Etat-Région Aquitaine et Midi-Pyrénées. Il devrait donc exister une possibilité de pouvoir faire financer une ou plusieurs actions à l'échelle du Pays du Val d'Adour en s'appuyant sur les deux CPER. Il est à noter toutefois, que le Pays du Val d'Adour ne correspondrait à première vue géographiquement à aucune des coopérations interrégionales évoquées dans les deux CPER.

## **L'Objectif 2**

Le programme Objectif 2 constitue l'outil principal d'intervention des fonds européens en faveur du développement régional. Géré par les Préfectures de Région, il mobilise les trois fonds structurels européens (FEDER, FEOGA et FSE) sur des périmètres zonés en fonction de critères socioéconomiques. L'ensemble du Pays du Val d'Adour est éligible à l'Objectif 2 pour la période 2000-2006, ce qui confère au Pays une source potentielle de financement d'actions en faveur des services sur le territoire.

### *Le DOCUP Objectif 2 Aquitaine*

La stratégie retenue pour le programme Objectif 2 aquitain a pour orientation principale la « création d'emplois dans le cadre d'un développement régional compétitif et durable ». Quatre axes opérationnels structurent le DOCUP :

- ? Axe 1 : Favoriser la création d'emplois par le soutien à la création et au développement des entreprises et l'adaptation des ressources humaines.
- ? Axe 2 : Renforcer la compétitivité de l'espace régional.
- ? Axe 3 : Dynamiser les territoires et améliorer le cadre de vie.
- ? Axe 4 : Valoriser les ressources rurales.

Si le DOCUP aquitain reste essentiellement tourné vers l'économique, plusieurs aspects peuvent appuyer une politique territoriale en faveur des services publics. Les TIC constituent ainsi un enjeu important du DOCUP. De même, l'axe 3 peut inclure l'appui au développement d'activités de services à la personne, notamment ceux s'inscrivant dans une dynamique de renforcement de la cohésion sociale.

### *Le DOCUP Objectif 2 Midi-Pyrénées*

Les orientations poursuivies par le programme Objectif 2 midi-pyrénéen sont elles aussi principalement tournées vers le renforcement de l'emploi, dans un souci d'équilibre du territoire et de développement durable.

Cinq axes opérationnels structurent le DOCUP :

- ? Axe 1 : Structurer l'espace régional pour la création d'activités.
- ? Axe 2 : Promouvoir les territoires de projet.
- ? Axe 3 : Innover et développer les entreprises en valorisant les ressources dans un environnement de qualité.
- ? Axe 4 : Accompagner le développement rural
- ? Axe 5 : Mettre en œuvre des actions d'accompagnement pour le développement des massifs.

Comme en Aquitaine, les 22 sous-mesures qui composent le DOCUP laissent peu de place aux questions d'organisation des services publics. Les problématiques de développement des TIC, de l'emploi et de l'insertion constituent a priori les principaux apports potentiels de l'Objectif 2 à la future Charte Territoriale des services publics du Val d'Adour.

## **L'impact des lois de décentralisation**

La Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, portant modification de la Constitution, a ouvert la voie à de nouveaux transferts de compétences vers les collectivités locales. Bien que le contenu du projet de loi organique précisant le champ et les modalités de ces transferts n'a pas encore été présenté, il devrait inclure de nombreuses dispositions transformant profondément l'exercice de certaines missions de service public.

Cinq principes clés constituent l'ossature de la réforme constitutionnelle :

- ? l'application du principe de **subsidiarité**, dans un souci de plus grande proximité de l'exercice des compétences ;
- ? le droit à **l'expérimentation** ;
- ? la **participation populaire**, favorisant l'association des citoyens aux décisions locales ;
- ? des **dispositions financières**, affirmant l'autonomie financière des collectivités et inscrivant dans la constitution la nécessité d'une dotation en ressources équivalentes aux compétences transférées ; ces dispositions auront naturellement un impact déterminant sur la capacité des collectivités à assumer leurs nouvelles missions et à garantir l'équité entre les territoires ;
- ? la reconnaissance d'un **droit à la spécificité**, notamment pour la Corse et des Départements d'Outre-Mer.

Au-delà de ces principes affirmés dans la constitution, les principaux points relatifs à l'exercice des missions de service public qui pourraient être traités par la loi organique concernent la gestion du réseau routier national, les fonctions non enseignantes de l'Education Nationale, la culture, l'action sociale, l'économie. Tant les régions que les départements devraient se voir renforcer dans leurs missions de service public et l'apparition de la notion de « chef de file » devrait favoriser une meilleure lisibilité des compétences et des interventions de chacune des collectivités territoriales.

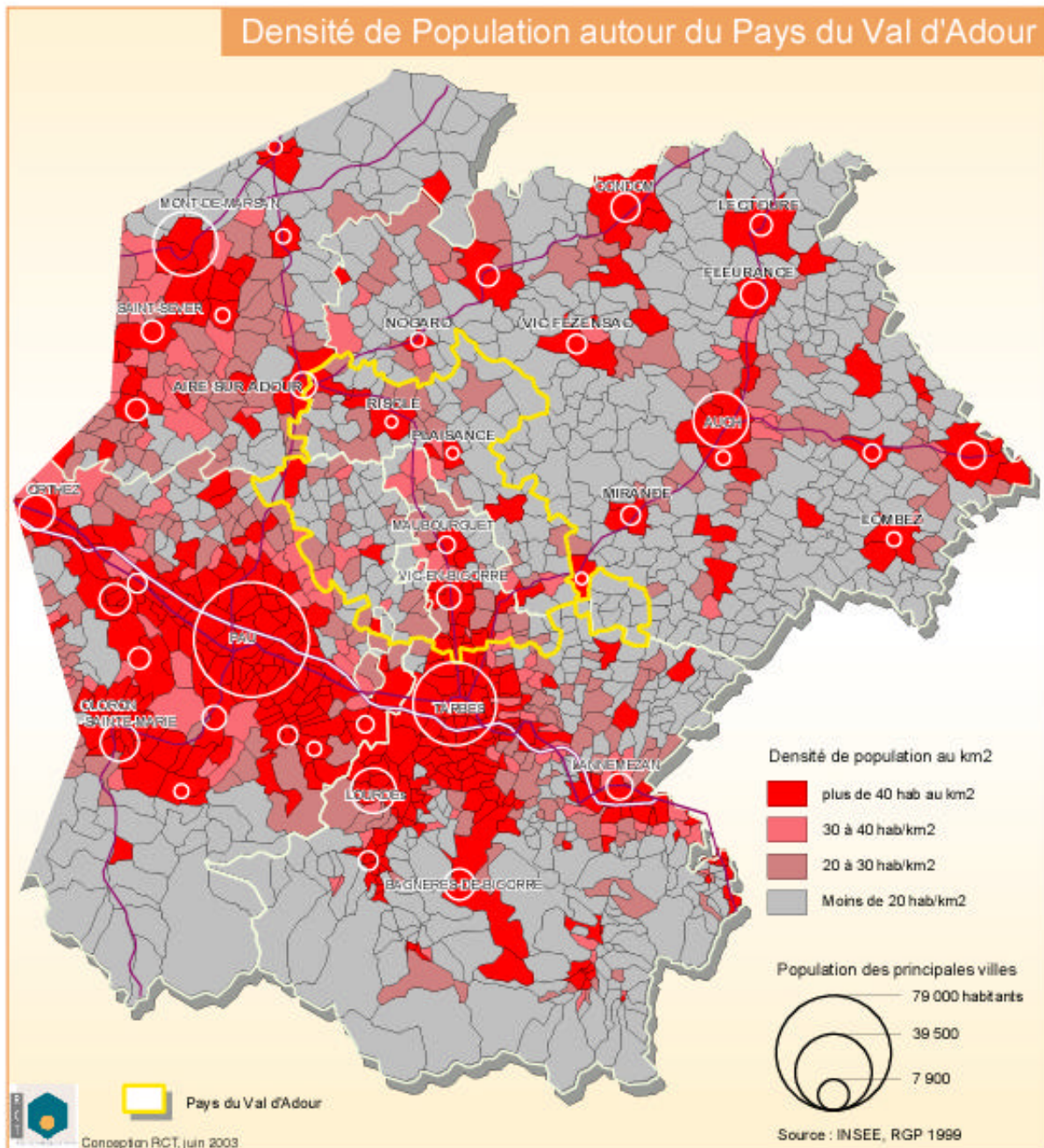
### **1.3. LE CONTEXTE TERRITORIAL DU VAL D'ADOUR**

---

#### **Caractérisation du territoire**

##### **Une population peu dense**

Une des principales caractéristiques du Pays du Val d'Adour est sa faible densité de population. Avec une moyenne de 33 habitants au kilomètre carré, contre 104 pour l'ensemble de la France métropolitaine, le territoire se présente avant tout comme un espace rural peu peuplé, seul l'axe Tarbes – Aire-sur-l'Adour et le sud du territoire, proche de Tarbes, affichant des densités de population plus importantes.

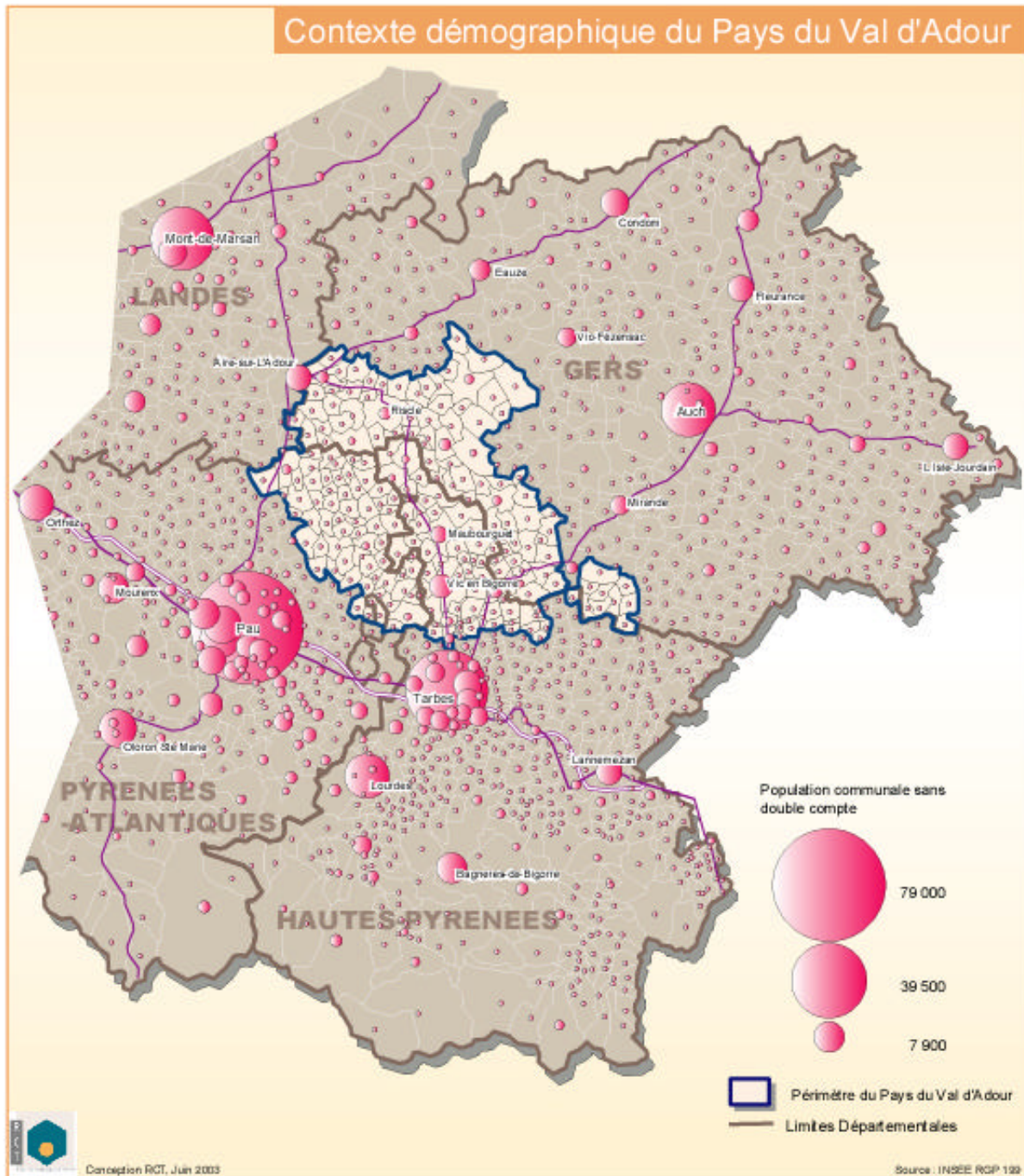


Entre les recensements de 1990 et 1999, le Pays a perdu 2% de sa population, sans que certaines zones soient plus touchées que d'autres. Le canton de Maubourguet est le seul à échapper à ce phénomène, tandis que les zones de coteaux ou plus périphériques enregistrent les baisses les plus significatives.

### ***Un territoire rural maillé par des petits pôles urbains***

Territoire très rural, le Val d'Adour ne compte aucune commune de plus de 5 000 habitants et seulement neuf de plus de 1 000 habitants. Il se caractérise ainsi par l'absence de pôle urbain, susceptible d'être moteur sur le plan économique, d'assurer une visibilité du Pays à

l'extérieur et de concentrer des services supérieurs (ou « urbains ») et des équipements importants.



En dépit de cette caractéristique, le Val d'Adour possède un maillage de bourgs structurants relativement dense, constitué pour l'essentiel des chefs-lieux de cantons. Si les trois communes les plus peuplées se situent dans la plaine de l'Adour (Vic, Maubourguet, Riscle), des communes de plus de 1 000 habitants assurent un maillage régulier des autres parties du territoire : Garlin pour les cantons béarnais, Marciac, Plaisance et Barcelonne pour les cantons gersois, Rabastens pour les Hautes-Pyrénées.

Ces bourgs structurants constituent des socles de présence des principaux services publics, équipements et commerces, assurant ainsi leur présence à l'échelle de petits bassins de vie.

Ne subsistent ainsi que deux espaces à faible structure urbaine : la zone de Lembeye-Montaner et celle d'Aignan.

### ***Une organisation administrative éclatée***

Le territoire du Val d'Adour s'étend sur trois départements (Gers, Pyrénées-Atlantiques et Hautes-Pyrénées) et deux régions (Aquitaine et Midi-Pyrénées), situation qui confère aux actions en faveur des services publics une difficulté accrue du fait d'une multiplication des acteurs. En effet, la majorité des administrations et services publics sont organisés sur des bases départementales : services déconcentrés de l'Etat, organismes de Sécurité Sociale, entreprises publiques. Il en est de même de certains réseaux associatifs, telles les Familles Rurales. A cela s'ajoute le rôle grandissant des Conseils Régionaux et surtout Généraux en matière de service public.

Cette multiplication des acteurs génère l'existence d'organisations territoriales et de stratégies de mise en œuvre du service public différentes selon les différentes composantes du Pays, y compris pour un même type de service.

A titre d'exemple, La structure hospitalière varie fortement entre le Gers et les deux autres départements, tout un maillage d'hôpitaux locaux ayant été maintenu dans le Gers. De même, le Conseil Général des Hautes-Pyrénées a créé en 2001 à l'échelle des pays des Maisons Départementales de la Solidarité, regroupant l'ensemble de ses services d'action sociale, initiative qui n'a pas vu le jour dans les deux autres départements.

Ces exemples illustrent la difficulté d'une approche unique des services publics sur le territoire du Val d'Adour et la contrainte pour les acteurs publics d'opérer en fonction des limites administratives et non à la seule échelle du Pays pris dans son ensemble.

### ***Le poids élevé du secteur public dans l'emploi du Pays***

Territoire très peu industrialisé, le Pays du Val d'Adour a une activité économique structurée autour de l'agriculture et de petites entreprises, notamment dans les domaines de l'artisanat et du commerce.

Dans ce contexte, la place qu'occupe l'emploi public sur le territoire, tous employeurs confondus, est importante en part relative. Les collectivités et leurs groupements, l'Education Nationale, les entreprises de service public, telles que La Poste ou EDF, réunissent ainsi une grande part des actifs du Pays. A l'ANPE, près d'une offre d'emploi issue du territoire sur dix provient du secteur public.

Cette situation relativement singulière influe nécessairement sur la réflexion locale en matière d'organisation des services publics, l'évolution des effectifs dans ce secteur ayant un impact économique et démographique direct pour les communes. Ainsi, l'attachement exprimé par les élus au maintien des établissements et des agents publics relève d'une



double réflexion : celle en faveur d'un service public le plus proche possible des usagers, mais aussi celle liée au maintien d'actifs et de leurs familles sur le territoire.

Cette dimension économique peut conduire certains acteurs locaux à des positions fermes quant à l'exercice des missions de service public par les opérateurs publics eux-mêmes et à appréhender avec réticence des propositions de délégation expérimentale à d'autres types d'intervenants (associations, commerçants...).

### ***Un cadre de référence : la structuration fonctionnelle du territoire en 1998***

L'Inventaire communal réalisé par l'INSEE en 1998 permet de constituer un cadre de référence à année n-5 sur l'organisation fonctionnelle du territoire et la typologie des communes quant à leur niveau d'équipements et de services.

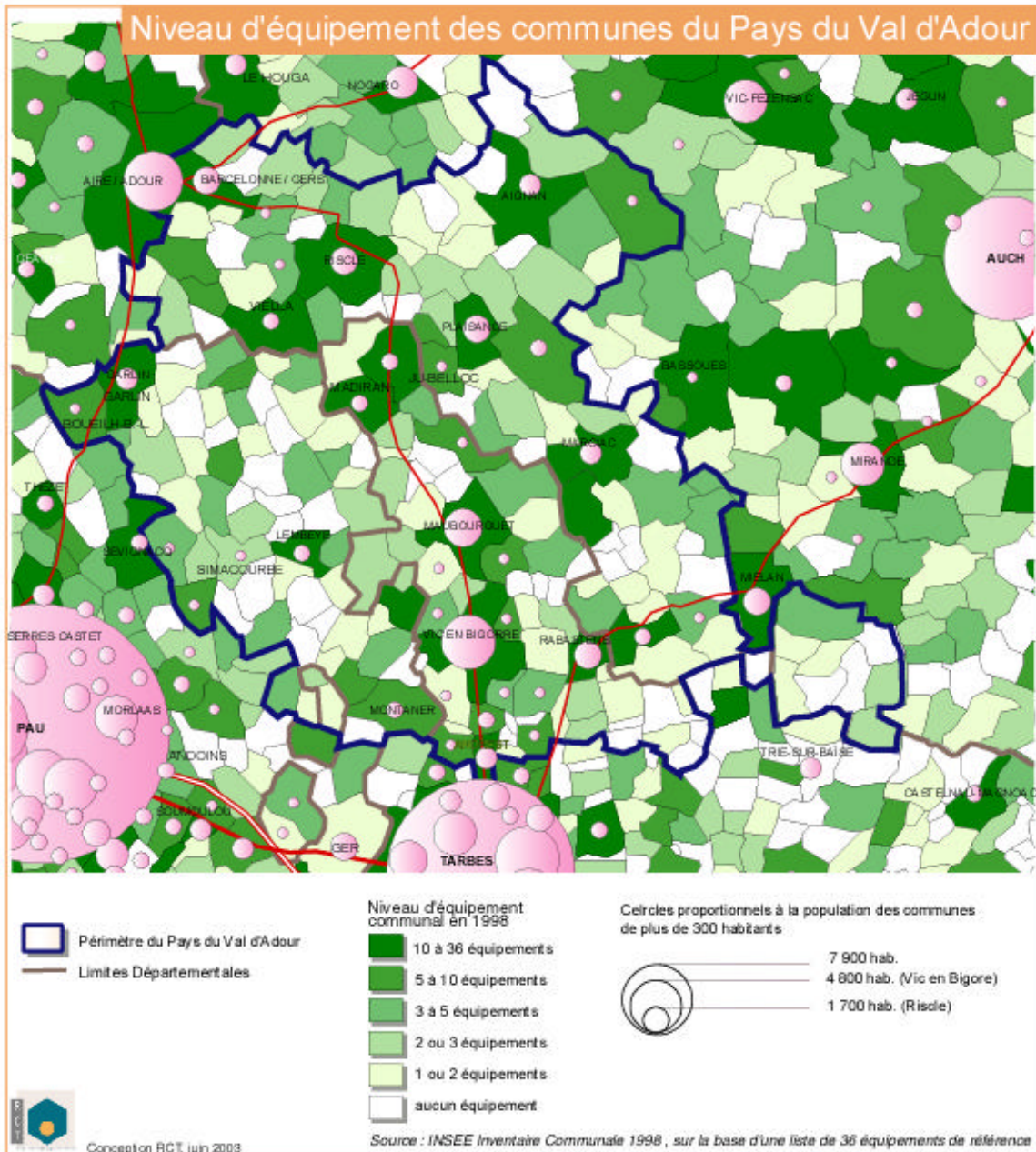
### ***Une répartition très inégale des équipements et des services***

(Cf. cartes pages suivantes)

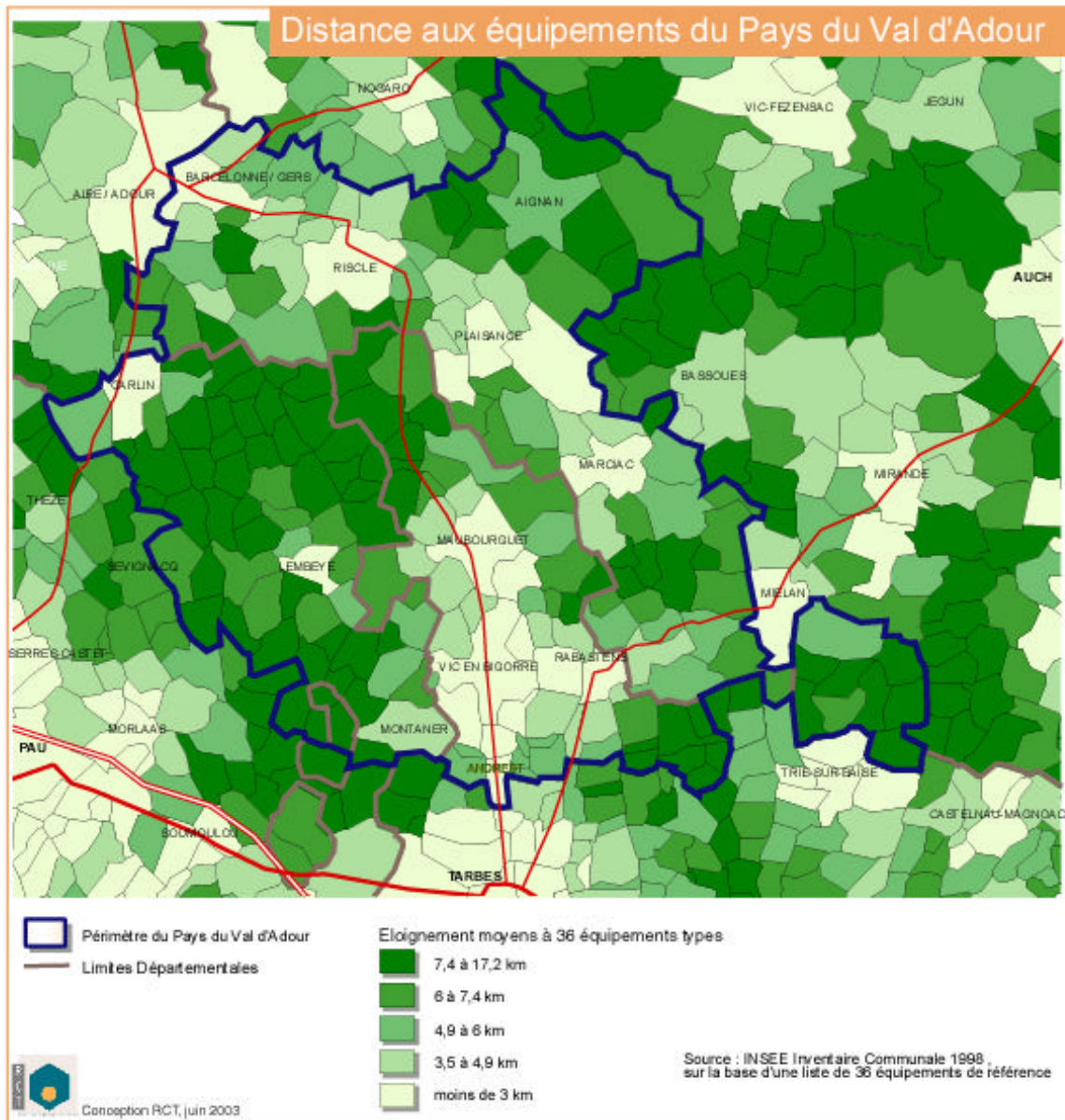
L'analyse des niveaux d'équipements des communes met en évidence les caractéristiques suivantes de l'organisation du territoire en 1998 :

- ? le rôle structurant joué par les pôles urbains des vallées de l'Adour et de l'Arros, ces deux axes concentrant l'ensemble des villes disposant d'au moins 31 des 36 équipements types listés par l'INSEE ;
- ? le rôle essentiel joué par les communes de Garlin et Lembeye, qui polarisent très fortement les services et équipements sur leur territoire ; il en ressort un constat de sous-équipement global des cantons béarnais du Pays ;
- ? l'existence de pôles secondaires, qui assurent la présence d'équipements dans certaines parties plus éloignées des communes structurantes : Barcelonne-du-Gers, Aignan, Castelnau-Rivière-Basse et Madiran ;
- ? l'influence de l'agglomération tarbaise sur les communes du sud de la partie haut-pyrénéenne du territoire, objet d'une progression démographique et économique, qui leur permet d'accroître leur niveau d'équipements ; il existe ainsi une frange périurbaine mise en évidence par les niveaux d'équipements ;
- ? le très faible niveau d'équipements et de services (5 ou moins) de près de 80% des communes du territoire, expliqué en partie par leur petite taille démographique, et qui révèle un phénomène de polarisation très forte des équipements sur les principaux pôles urbains.

L'analyse des distances moyennes de chaque commune aux 36 équipements types confirme les tendances observées précédemment, notamment quant à la fragilité d'un grand nombre de communes béarnaises, mais également des zones périphériques d'Aignan et de Miélan. Cette analyse montre aussi qu'aucune commune du Pays n'est située à plus de 15 kilomètres de la majorité des équipements et services considérés, ce qui renforce le rôle clé joué par les bourgs principaux et témoigne de l'intérêt de les préserver comme pôles d'activités et de services privilégiés.



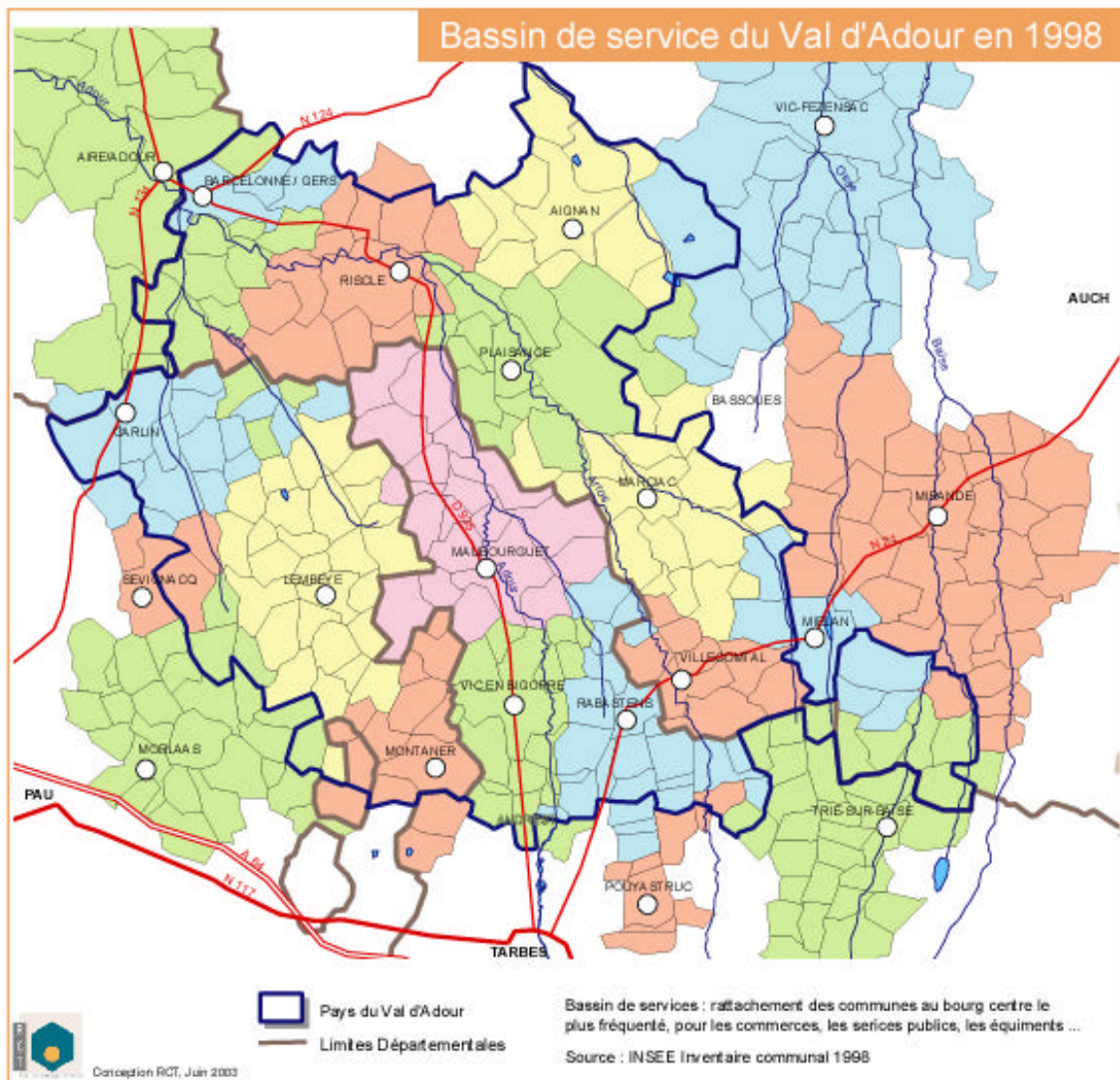
*NB : le niveau d'équipement communal est défini par l'INSEE comme le nombre d'équipements et de services présents sur la commune parmi une liste de 36 équipements types prédéfinis.*



*NB : la distance moyenne aux équipements d'une commune est la moyenne des distances séparant cette commune de chacun des 36 équipements types prédéfinis par l'INSEE.*

### **Des bassins de vie de proximité**

L'analyse des mouvements de la population pour toute activité hors le travail, traduite par l'INSEE à travers la carte des bassins de vie secondaires, définit le mode d'organisation du territoire pour l'ensemble des services et de l'accès aux équipements.



Le Val d'Adour est ainsi structuré par des bassins de vie de taille limitée, garants d'une proximité significative de la majorité des communes par rapport aux pôles structurants. Ces bassins correspondent pour la plupart aux cantons, seul celui de Maubourguet englobant deux cantons, du fait du faible poids de Castelnaud-Rivière-Basse.

L'influence de pôles externes est relativement limitée, sauf au nord-ouest où s'exerce une forte attraction d'Aire-sur-l'Adour, pôle économique et de services nettement plus important que ceux existant dans le Pays, ainsi qu'au sud du canton de Miélan, où certaines communes se rattachent d'avantage à Trie-sur-Baise.

Par ailleurs, certaines zones sont caractérisées par l'existence de micro-bassins, organisés autour de pôles-relais, tels que Villecomtal-sur-Arros et Barcelonne-du-Gers. L'absence de tels micro-bassins autour de Castelnaud confirment que cette commune est un maillon faible de la structuration urbaine du Pays, ceci s'expliquant en partie par l'attraction forte et divergente exercées sur ce canton par Riscle et Maubourguet.

## **Les structures existantes en Val d'Adour**

### **Le GIP EURADOUR**

Le Groupement d'Intérêt Public de Développement Local Euradour est l'organisme de coordination du Pays. Structure politique d'orientation et de pilotage des politiques mises en œuvre par le Pays, il dispose seul de la capacité juridique à établir des relations contractuelles au nom du Pays (contrat de pays, convention LEADER +...).

Il favorise la coopération des communes et communautés de communes qui en sont membres. En s'appuyant sur la SEMADOUR, il dispose d'une capacité d'animation territoriale et d'ingénierie locale.

### **Le Conseil de Développement**

Le Conseil de Développement du Pays est une association comptant à ce jour environ 400 membres, représentant les milieux socioéconomiques et associatifs, ainsi que des citoyens du territoire. L'adhésion y est libre. Etroitement associé à l'élaboration de la Charte de Pays, il joue à travers ses commissions un rôle de propositions d'orientations et d'émergence de projets susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre du Pays.

Plusieurs opérateurs de service public y sont représentés (entreprises publiques, organismes de formation, maisons de retraite...), ainsi que de très nombreuses associations assurant des missions de service public (maintien à domicile, culture, insertion, enfance et jeunesse...).

Cette présence lui donne la capacité d'être sensibilisé et mobilisé sur les enjeux de présence et de fonctionnement des services publics et de jouer pleinement son rôle de force de propositions et de « maturateur » de projets dans le cadre de la future Charte des services publics.

Quatre des sept commissions du Conseil de Développement interviennent directement sur les problématiques de service public :

- ? Commission Education / Jeunesse / Petite Enfance,
- ? Commissions Insertion / Formation / Emploi,
- ? Commission Médico-social / Gériatrie,
- ? Commission Tourisme / Culture / Sports.

### **Les Communautés de Communes**

Le Pays compte 11 communautés de communes, de taille et de population très différentes, couvrant au total près de 85% des communes du Val d'Adour.

Ces EPCI constituent pour le Pays les principaux maîtres d'ouvrage, tant dans le cadre du contrat de Pays que dans celui du PIC LEADER +.

En matière d'action pour les services publics, les communautés de communes du Val d'Adour ne présentent pas toutes les mêmes compétences.

#### Les communautés de communes du Val d'Adour

EPCI	Communes	Population	Création	Interventions en lien avec les services publics
CC Adour-Rustan-Arros	22	4 295	07/12/1996	Ecoles, ordures ménagères, petite enfance, enfance et jeunesse
CC Bastides et Vallons du Gers	25	6 070	08/11/2000	Insertion professionnelle, assainissement, logement, accueil, service à la personne, transport à la demande, action sociale, aide aux personnes âgées, petite enfance et jeunesse, écoles et services périscolaires, culture, sports et loisirs, formation
CC de Garlin	19	3 474		
CC de Lembeye en Vic-Bihl	30	4 806		
CC du Canton de Maubourquet	11	4 987	27/12/1996	Ordures ménagères, TIC, bâtiments de la gendarmerie
CC des Castels	3	425	31/12/1993	Déchets, logement, équipements culturels, scolaires et de loisirs
CC des Hautes-Vallées de Gascogne	19	3 606	15/10/2001	Ordures ménagères, logement, services à la personne, personnes âgées, action sociale, accueil, écoles et services périscolaires, culture, sports et loisirs
CC du Bas-Adour Gersois	5	1 975	26/10/2000	Petite enfance, aide aux personnes âgées
CC Echez-Montanérès	21	9 937	22/12/1992	TIC, ordures ménagères, logement, équipements sportifs et culturels, mise à disposition de bâtiments pour certaines services publics
CC Leez et Adour	5	871	04/12/2001	Ecoles et services périscolaires, équipements sportifs et culturels
CC Monts et Vallées de l'Adour	13	4 520	31/13/01	Assainissement, personnes âgées et dépendantes, action sociale, écoles et services périscolaires, équipements culturels et éducatifs, animation culturelle, assistance aux collectivités
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>	<b>44 966</b>		

Sources : Préfectures

#### La SEMADOUR

Entreprise publique locale basée à Maubourquet, La SEMADOUR est une agence de développement local. Mandatée par le GIP DL Euradour, elle assume des missions d'animation territoriale, d'ingénierie locale, d'assistance technique à la mise en œuvre des politiques du Pays et de maîtrise d'ouvrage de projets en faveur du développement du territoire du Pays du Val d'Adour.

Elle a notamment animé et coordonné l'élaboration de la Charte de Pays, qu'elle contribue aujourd'hui à mettre en œuvre, tout comme pour le programme LEADER +. Elle anime également le réseau des agents de développement des communautés de communes du territoire.

## **Autres structures**

De nombreux SIVOM et SICTOM complètent le paysage intercommunal du Val d'Adour, notamment dans les zones non couvertes par des EPCI à fiscalité propre. Ils interviennent sur des domaines très divers, tel que l'assainissement, le traitement des ordures ménagères, etc. Leur multiplicité affaiblit la lisibilité des interventions de chacun, multiplie les périmètres d'actions et crée une atomisation des lieux de compétences, affectant la capacité du territoire à élaborer une action cohérente en matière de service public des collectivités.

### ***Le Syndicat Mixte de Développement du Val d'Adour***

*Rassemblant les collectivités de la partie haut-pyrénéenne du Pays, le Syndicat Mixte de Développement du Val d'Adour est un outil aujourd'hui en sommeil. Par le passé, il a assuré le portage de procédures de développement tel que Contrat de Terroir ou ORAC. Le transfert de la conduite de l'ORAC au Pays le destine à une prochaine dissolution.*

*Ses dirigeants réfléchissent actuellement à un projet de redynamisation du SMDVA, dans un cadre susceptible à terme de s'élargir au Pays. Leur réflexion porte sur le secteur de la petite enfance, pour lequel le Syndicat Mixte pourrait jouer le rôle de tête de réseau des acteurs de ce secteur sur le territoire, voire de maître d'ouvrage de certaines opérations structurantes et d'intérêt général pour le Val d'Adour.*

*Cette transformation nécessiterait au préalable que les communautés de communes membres adoptent toutes la compétence « petite enfance ».*