

Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

**Les « maisons des services publics »
ou « guichets multi-services »
dans 27 pays d'Europe**

**Etude commandée par la DATAR à l'Association EUROPA
Coordonnée par Mesdames Agnès SAUVIAT et Clotilde DEFFIGIER, Maîtres de conférence
à l'Université de droit et sciences économiques de Limoges**

Association EUROPA – Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe
Siège social : Faculté de droit et des sciences économiques, 32 rue Turgot, 87000 LIMOGES
Adresse postale : Secrétariat général, 12 rue d'Etigny, 64000 PAU

- Sommaire -

Introduction	<i>p.6</i>
<u>Partie I</u> : Un nouveau mode de gouvernance entre territoire et intérêt général	<i>p.10</i>
Section 1 : Guichets multi-services et dynamique territoriale	<i>p.10</i>
<i>§ 1 : Les Guichets multi-services, un renouveau de la gestion territoriale</i>	<i>p.10</i>
A : L'adéquation entre Guichets multi-services et structures territoriales	<i>p.10</i>
1) L'implantation auprès de structures décentralisées	<i>p.10</i>
2) L'implantation auprès de structures déconcentrées	<i>p.14</i>
3) L'implantation auprès de structures décentralisées et déconcentrées ou centrales	<i>p.15</i>
4) L'implantation auprès de structures internes aux Etats fédérés	<i>p.18</i>
B : Les Guichets multi-services, un maillage territorial autonome	<i>p.19</i>
1) Les structures territoriales, relais des Guichets multi-services	<i>p.19</i>
2) Des Guichets multi-services en rupture avec les structures territoriales	<i>p.21</i>
<i>§2 : Les Guichets multi-services, un renouveau de la gestion administrative</i>	<i>p.22</i>
A : Les Guichets multi-services, le partenariat de personnes publiques	<i>p.22</i>
1) Un partenariat fonctionnel	<i>p.23</i>
2) Un partenariat de personnes publiques institutionnalisé	<i>p.25</i>
a) un partenariat réduit	<i>p.25</i>
b) un partenariat encadré	<i>p.26</i>
B : Les Guichets multi-services, un partenariat personnes publiques-personnes privées	<i>p.30</i>
1) Un partenariat polyvalent	<i>p.30</i>
2) Une gestion déléguée à des personnes privées	<i>p.35</i>
Section 2 : Guichets multi-services et transversalité de l'intérêt général	<i>p.36</i>
§1 : Des conceptions élargies de l'intérêt général	<i>p.36</i>

A : L'adhésion à une conception extensive de l'intérêt général	<i>p.36</i>
1) Une dominante : la satisfaction d'un intérêt général public	<i>p.36</i>
a) La définition	<i>p.36</i>
b) L'intérêt général public pour les Guichets multi-services en Europe	<i>p.36</i>
2) La prise en charge marquée d'un intérêt économique et social	<i>p.37</i>
a) La satisfaction d'un intérêt général économique	<i>p.37</i>
b) La satisfaction d'un intérêt général social	<i>p.38</i>
3) La prise en compte d'un intérêt général d'ordre qualitatif	<i>p.39</i>
B : Des approches modulées de la satisfaction de l'intérêt général par les Guichets multi-services	<i>p.40</i>
1) Une approche globale de l'intérêt général	<i>p.40</i>
2) Une approche fragmentaire de l'intérêt général	<i>p.42</i>
§2 : Des prestations diversifiées	<i>p.43</i>
A : La nature des prestations offertes par les Guichets multi-services	<i>p.43</i>
1) Des prestations immatérielles	<i>p.43</i>
2) Des prestations matérielles	<i>p.43</i>
a) Des prestations matérielles d'ordre économique et sociale	<i>p.44</i>
b) Des prestations matérielles de nature juridique	<i>p.45</i>
B : La délivrance des prestations offertes par les Guichets multi-services	<i>p.46</i>
1) Un cadre renouvelé de la délivrance des prestations	<i>p.46</i>
a) Une prise en compte de l'individu demandeur de la prestation	<i>p.46</i>
b) La globalisation des prestations fournies	<i>p.46</i>
2) Un degré variable de l'accompagnement de l'administré demandeur de la prestation	<i>p.47</i>
a) L'offre de prestations simplifiées	<i>p.47</i>
b) La gestion complète d'une procédure	<i>p.49</i>
Partie 2 : Un renouveau de l'action publique entre efficacité et citoyenneté	<i>p.50</i>
Section I : Guichets multi-services et perfectionnement de l'action publique	<i>p. 51</i>
§1 : Un support nouveau des politiques publiques	<i>p.51</i>
A : Guichets multi-services et cohésion sociale	<i>p. 51</i>
1) L'implication sociale des Guichets multi-services	<i>p. 51</i>
2) Des approches diverses du rôle social des Guichets multi-services	<i>p.52</i>

B : Guichets multi-services et cohésion économique	<i>p.53</i>
1) Un effet induit de l'instauration des Guichets multi-services	<i>p.53</i>
2) Un effet escompté de l'instauration des Guichets multi-services	<i>p.54</i>
C : Guichets multi-services, cohésion territoriale et aménagement du territoire	<i>p.55</i>
1) Un objectif prioritaire	<i>p.55</i>
2) Un objectif secondaire	<i>p.56</i>
§2 : Un mode de gestion innovant des structures administratives	<i>p.57</i>
A : Les moyens humains des Guichets multi-services	<i>p.57</i>
1) Le choix du personnel	<i>p.57</i>
a) L'origine des agents	<i>p.57</i>
b) La compétence des personnels desGMS	<i>p.58</i>
2) L'exercice des fonctions : la recherche d'une nouvelle culture administrative	<i>p.60</i>
a) L'organisation du travail au sein desGuichets multi-services	<i>p.60</i>
b) L'implication des personnels lors de la délivrance des prestations	<i>p.61</i>
B : Les enjeux financiers des Guichets multi-services	<i>p.62</i>
1) Guichets multi-services et économie budgétaire	<i>p.62</i>
2) Des modes de gestion financière modernisés	<i>p.63</i>
a) Vers une détermination consensuelle des moyens financiers	<i>p.63</i>
b) Les difficultés du financement des Guichets multi-services	<i>p.65</i>
Section 2 : Les Guichets multi-services, une dynamique citoyenne	<i>p.66</i>
§ 1 : Guichets multi-services et exigence de qualité	<i>p.66</i>
A : La qualité en termes de proximité et d'accessibilité	<i>p.66</i>
1) Un critère commun de proximité	<i>p.66</i>
2) Des critères d'accessibilité	<i>p.67</i>
a) Accessibilité matérielle	<i>p.67</i>
b) Accessibilité temporelle	<i>p.69</i>
c) Accessibilité et égalité	<i>p.70</i>
B : La qualité en termes d'adaptation de la prestation aux besoins	<i>p.70</i>
C : La qualité en termes de transparence et de participation	<i>p.72</i>

D : La qualité en termes de coût ou de performance	<i>p.73</i>
§ 2 : Les Guichets multi-services, entre satisfaction et revendication	<i>p.75</i>
A : Les Guichets multi-services et la satisfaction des usagers	<i>p.75</i>
1) L'évaluation des Guichets multi-services	<i>p.75</i>
a) Une évaluation limitée	<i>p.76</i>
b) Une évaluation organisée	<i>p.77</i>
2) La fréquentation	<i>p.78</i>
B : Les Guichets multi-services et les revendications des usagers	<i>p.79</i>
1) L'absence de système spécifique de revendications	<i>p.80</i>
2) L'institutionnalisation des revendications	<i>p.80</i>
3) Un règlement souple des différends	<i>p.81</i>
Conclusion	<i>p.82</i>
Index par pays	<i>p.83</i>
Tableaux synoptiques	<i>p.84</i>



Introduction

Le passage d'un Etat régalien à un Etat providence a entraîné une diversification considérable de ses missions d'un double point de vue matériel et géographique. Parallèlement, l'exigence des demandes des citoyens n'a fait que s'accroître, dans une société où la performance, l'efficacité et l'efficience tendent à devenir des critères de l'action de l'Etat, des collectivités et des institutions publiques. La progression incessante de la qualité des services privés pousse également les services publics à un mode plus souple, plus adapté, plus modulable d'offre de prestations.

Créés dans la plupart des pays d'Europe, les « guichets uniques », les « one stop shops » ou les « guichets multi-services », dénommés plus spécifiquement « maisons des services publics » en France répondent à un ensemble de motifs forts comme le souci de la qualité et de la proximité des services et prestations offerts, la nécessité de contenir les coûts de l'Etat et des administrations, la volonté de rétablir la confiance entre les citoyens et les services publics, et l'utilisation de nouveaux outils liés aux technologies de l'information et de la communication au sein de l'administration publique...

L'exemple hexagonal, bien que très spécifique au regard de la conception française du service public, peut constituer une première approche des Guichets multi-services, en tant que maisons des services publics. Consacrant la pratique des « points publics en milieu rural » ou des « plates-formes de services publics » installées dans les banlieues, la loi du 12 avril 2000, Titre IV article 27, dispose : " Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public ". Il prévoit également que " la maison des services publics est créée par une convention qui est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département ". L'article 29 mentionne la possibilité d'organiser ces maisons sous la forme d'un groupement d'intérêt public. L'article 28 donne sa consistance matérielle au concept des maisons des services publics ; elles sont conçues pour " offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics ". Ce cadre général applicable aux maisons des services publics trouve son origine dans la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et se prolonge dans la mise en place de maisons des services publics thématiques comme par exemple les maisons de justice et du droit. L'exemple français, très imprégné de droit public et axé sur les citoyens et les services publics, ne doit pas dissimuler la diversité des GMS en Europe, qui peuvent même parfois prendre une forme privée.

Au niveau européen, les GMS peuvent se définir comme des structures publiques ou privées réparties de manière cohérente sur le territoire, le plus souvent fondées sur un partenariat entre acteurs publics et acteurs privés. Elles ont pour vocation d'offrir dans un même lieu plusieurs types de services ou de prestations relatifs à un intérêt général plus ou moins catégoriel.

Une relative diversité peut d'emblée apparaître au travers des vocables désignant les GMS, qui révèlent déjà une certaine conception de l'offre de services.

En **Espagne**, on trouve deux types de GMS, les guichets uniques chargés des relations administrations-administrés (Ventanilla Unica) et les guichets uniques chargés d'encourager et de finaliser le processus de création d'entreprises (Ventanilla Unica Empresarial).

Au **Royaume-Uni**, les GMS sont des "one stop shops", constituées par des bureaux de poste, Post Offices, des sous-bureaux de poste, des " Job centers plus " et des " Citizen Advice Bureaux " et encore des " Neighbourhood Offices ".

En **Grèce**, on a créé des "one stop shops" ou "one step services", des "supermarchés administratifs", des "centres au service du citoyen" ou des hypermarchés administratifs ; au

Portugal il existe les boutiques du citoyen (lojas do cidadão) et les postes de renseignements (postos de atendimento).

En **Allemagne**, la création et l'organisation des GMS se font sous la forme des Bürgerbüros ou Bürgerämter, bureaux pour les citoyens.

En **Italie**, on trouve des guichets uniques pour les activités productives se dénommant " sportello unico per le attività produttive ".

Aux **Pays-Bas**, les GMS existent sous la forme des centres pour le travail et les revenus, " centra voor werk en inkomen ", des centres de service du secteur public, un guichet public 2000, " Overheidsloket 2000 ", des guichets " construction et logement " " Loket bouwen en wonen ", des guichets " soins et aides sociales ", " Loket Zorg & Welzijn ", un guichet entreprise, " Loket bedrijven ".

En **Belgique**, les guichets uniques sont nombreux, il existe les offices du logement, " Woonwinkels ", les offices de la santé, " gezondheidswinkels ", les offices sociaux, " Sociale huizen ", les offices juridiques, " Justitiehuisen ", et enfin les offices du travail, les Werkwinkels ". L'**Irlande** développe des points publics multi-services.

En **France**, les maisons des services publics ont été créées soit dans les banlieues des grandes villes, soit dans les petites villes des territoires ruraux ou semi-ruraux pour aider les habitants à bénéficier des aides sociales, rechercher un emploi ou une formation. Les appellations sont, dans les banlieues, les « plates-formes de services publics » et, en milieu rural ou semi-rural, les « points publics en milieu rural » et les « espaces ruraux emploi-formation ».

Au **Danemark** les GMS se dénomment One Stop Administration, One Stop Government, ou encore " Radhusbutik ", boutiques de la mairie ; il s'agit généralement de services internet. En **Suède**, on trouve principalement des bureaux du citoyen " Medborgarkontor ", ou des pièces du citoyen " Medborgarrum " et des bureaux d'information " Informationskontor ", en **Finlande** des " Yhteispaalvelumalli ", Bureaux de services aux citoyens ou de plus traditionnels Bureaux de services conjoints ou points de services conjoints de petites municipalités.

En **Bulgarie**, on observe les Centres pour le service et l'information des citoyens, en **Hongrie** les Telehouses, " Teleház " et les Telecottages, " Telekunyó ".

En **Slovénie**, les GMS se matérialisent autour de deux types d'institutions, les centres de travail social ou les Bureaux locaux de travail de l'agence pour l'emploi. La **Lituanie** possède des guichets uniques, la **Lettonie** des "agences one-stop", "one stop agencies", la **Slovaquie** des bureaux de premier contact, des agences de développement régional, des associations privées à but non lucratif.

En **Pologne**, les GMS ne sont pas désignées spécifiquement, il s'agit d'une coopération des organisations, des fondations, des associations, des organisations de l'utilité publique et des établissements publics.

*

Mais, même si la vocation de l'étude n'est pas d'aboutir à un modèle unique, il est possible de dégager, au-delà de la diversité terminologique, des lignes de convergence, des *caractéristiques similaires*, tout en tenant compte des spécificités propres à chaque pays. Au-delà de l'hétérogénéité des pratiques on peut déceler une homogénéité du concept générique de guichets uniques ou de guichets multi-services (GMS dans la présente étude).

En premier lieu, les *dates de création* des GMS sont très proches : il s'agit en général des années 1990, même si au **Royaume-Uni** l'expérience des Sub-Post offices remonte au 19^{ème} siècle et les CAB bureaux de citoyens à 1939 et si les associations ou les fondations qui peuvent, dans les pays de l'Est, en **Slovénie** ou en **Pologne**, notamment, prendre en charge les prestations offertes sont antérieures au mouvement des GMS.

En second lieu, *la mise en place des GMS en Europe se réalise généralement en deux phases*. L'une est à caractère expérimental ; elle permet de vérifier la nécessité des GMS et la réalité des besoins qui ont suscité leur création. L'autre est à caractère plus institutionnalisé ; l'acte unilatéral, la loi et le règlement ou le procédé contractuel interviennent pour déterminer la structure, l'implantation territoriale, la nature des prestations offertes, en mettant l'accent sur la polyvalence des services, leur accessibilité, ou leur spécificité comme en **Italie**.

Le plus souvent la mise en place des GMS repose sur une convention entre l'Etat, les structures locales et divers intervenants. L'objectif est d'instaurer un partenariat permettant un travail collectif. L'impulsion de la création de ces points multi-services peut venir d'en haut, de l'Etat, qui va susciter leur développement, des relais territoriaux intervenant par la suite. A l'inverse, l'initiative peut venir d'en bas, des entités de proximité, qui impulsent la création de GMS qui pourront ensuite être consacrées au niveau central. Le droit intervient alors pour leur offrir une structure plus ou moins souple, contractuelle ou unilatérale. L'encadrement juridique peut jouer comme un frein ou un moteur, en tout état de cause, il préserve l'égalité dans l'accès aux services. Mais tous les Etats se rejoignent sur le rôle important des communes et des régions dans le développement des GMS.

En troisième lieu, *les objectifs sont largement communs*. La volonté de remédier à une administration bureaucratique est un des buts premiers. Il s'agit de moderniser la société en rapprochant l'administration et les services offerts des usagers. Ainsi un souci de simplification, de transparence, d'efficacité administrative anime le mouvement européen des GMS.

L'aménagement du territoire est aussi au cœur du mouvement, c'est particulièrement le cas en **Grèce**, en **Italie**, en **Espagne** ou en **France**. Le territoire et ses nécessités guident en Europe l'implantation des GMS, qu'il s'agisse, comme en **Grèce** ou en **Hongrie**, d'offrir des prestations dans des zones rurales défavorisées, ou qu'il s'agisse, comme au **Portugal**, d'apporter des réponses adaptées à des grandes métropoles. L'implication du citoyen est également un point commun des GMS. Il existe une volonté de l'impliquer davantage dans la prise de décision et la formulation des politiques ; il deviendrait ainsi, même si ses moyens sont encore limités, un participant actif dans la recherche, la réception et l'offre de services, comme par exemple en **Espagne** ou au **Portugal**.

Enfin, les GMS ont en commun un élément essentiel : *la recherche de la satisfaction de l'intérêt général* quelle que soit la conception qu'en retiennent les Etats. En **Italie**, le guichet est essentiellement au service des PME pour les aider dans leurs démarches et faciliter leur installation ; l'**Espagne** développe de même la dimension économique des GMS. Les **Pays-Bas** proposent, par exemple, une structure tournée essentiellement vers l'emploi, la protection et l'aide sociales. Les GMS en **Hongrie** ont pour mission d'offrir, aux habitants des territoires ruraux, l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour les autres GMS, il s'agit de favoriser l'accès à plusieurs services.

Dans l'aménagement de ces caractéristiques, les GMS européennes divergent et chaque Etat élabore son propre système. Cette diversité fait aussi leur richesse et permet de nourrir la réflexion sur les GMS en Europe.

*

Les guichets uniques ou GMS constituent un phénomène d'une grande ampleur en Europe. C'est une forme d'administration qui tend à se généraliser, même si certains pays, très minoritaires, n'ont pas encore adhéré à ces administrations polyvalentes de proximité. Un tel développement est d'autant plus notable que les pays ayant mis sur pied les différentes formes de maisons des services publics n'ont pas des conceptions uniformes du rôle de l'Etat et des structures administratives ni le même niveau de développement économique.

Les GMS ont malgré tout émergé dans des pays ayant une conception de l'administration proche de la conception française (**Espagne**, **Portugal**, **Italie**) ainsi que dans des pays où la prise en charge publique de l'intérêt général est toute relative (**Grande-Bretagne**). De même, les Etats unitaires, plus ou moins décentralisés, tout comme les Etats composés (**Allemagne**, **Belgique**) ont procédé à la mise en place des guichets uniques.

Les pays économiquement développés de l'Europe de l'Ouest comme les pays en pleine construction politique, démocratique et économique d'Europe centrale et orientale ressentent cette même nécessité de satisfaire au mieux et au plus près les besoins des usagers et des citoyens. Ainsi, les GMS semblent une exigence moderne des administrations contemporaines, aussi diverses soient-elles, un consensus émerge du fait de leur généralisation géographique.

La forte adhésion à ce perfectionnement de l'administration n'est pas réellement mise en cause par la présence de pays n'ayant pas de GMS, dans la mesure où ils n'y semblent pas totalement réfractaires. Ces pays sont au nombre de trois : l'**Autriche**, la **Suisse** et le **Luxembourg**. Ce sont tous les trois des pays de superficie réduite, voire très réduite pour le **Luxembourg**. Jusqu'à présent leur organisation territoriale et administrative a permis une présence des services publics au plus près des citoyens et la nécessité d'une administration polyvalente de proximité n'était pas pressante.

D'un point de vue territorial, deux de ces Etats, la **Suisse** et l'**Autriche**, sont des Etats fédéraux qui sont, de ce fait, animés par une volonté de rapprochement vers les citoyens et donc vers les administrés. Les entités fédérées et les structures locales de ces deux pays ont des compétences permettant une prise en charge très localisée des différents services publics. En **Suisse**, les cantons, depuis la seconde guerre mondiale, ont des pouvoirs accrus en matière de politique économique, énergétique et de transports.

En **Autriche**, les communes disposent d'une clause générale de compétence qu'elles exercent dans le cadre du principe d'autonomie locale posée par la Constitution fédérale. Ainsi, elles prennent, notamment, en charge l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la voirie, les installations de loisirs ou encore la promotion de l'économie locale et l'aide aux personnes âgées ; en bref, elles sont, au plus près des citoyens, à l'origine d'un réseau de services publics diversifiés. Elles ont d'ailleurs la possibilité d'en assurer la gestion directe, elles peuvent même exploiter des entreprises à mode d'organisation privée selon des principes commerciaux ou créer des entreprises publiques locales, sous réserve de l'approbation du Land. Au **Luxembourg**, Etat unitaire, le principe de libre administration permet aux communes d'exercer des compétences qui leur sont attribuées, dans des domaines là aussi variés et conduisant à la satisfaction des besoins de proximité divers : assainissement, culture, aide sociale et familiale, loisirs et transports.

La satisfaction des besoins collectifs des citoyens trouve dans chacun de ces Etats un niveau apparemment suffisant, la taille réduite de leur territoire n'a pas encore conduit à poser la question d'un rapprochement et d'une rationalisation de l'offre de service.

En **Suisse**, ce sentiment est sans aucun doute renforcé par une pratique importante de la démocratie directe. La consultation des citoyens est fondamentale et se fait selon différentes procédures institutionnalisées. Les citoyens ne ressentent donc pas de la même manière la distance inévitable qui les sépare de la " chose publique ", donc de la " chose administrative ".

Néanmoins, dans chacun de ces pays, la libéralisation et la globalisation de l'économie commencent déjà à singulariser certaines parties de leur territoire. La **Suisse** et l'**Autriche** sont particulièrement exposées à ce phénomène puisque comprenant des zones de montagne moins peuplées. La demande de maintien de présence locale de services publics sera sans doute inévitable, elle pourrait alors conduire à réunir des services jusqu'à présent gérés de manière distincte. Des structures apparentées aux GMS pourraient inspirer les pouvoirs publics de ces deux Etats.

Le **Luxembourg** n'est pas exposé de la même manière aux isolements territoriaux. Néanmoins, prenant conscience de la libéralisation des marchés et de son incidence sur la gestion des services publics, a été créée une instance de régulation, l'Institut Luxembourgeois de Régulation, chargé de surveiller le marché des télécommunications, de l'électricité et des postes. Une telle institution implique la prise en compte décloisonnée des différentes autorités en charge de ces services, amenant implicitement à se poser la question de l'existence des maisons des services publics.

L'avènement des GMS relève donc d'un processus global touchant un grand nombre d'Etats. Le mécanisme n'est pas pour autant figé : les Etats n'ayant pas de guichets uniques sont susceptibles d'y recourir, les autres Etats européens quant à eux envisagent d'en perfectionner le fonctionnement, d'ailleurs leur mise en place s'est majoritairement réalisée en plusieurs étapes législatives.

On peut alors évoquer le cas de la **Slovaquie** où, bien que des structures (bureaux de premier contact, agences pour le développement régional ou associations privées à but non lucratif) destinées à offrir aux citoyens des services polyvalents et de proximité existent, il ne s'agit que d'une forme

embryonnaire de GMS appelée à se perfectionner. Ceci conforte l'idée selon laquelle la création des GMS en Europe, relève d'une démarche à la fois commune et pragmatique.

Ce paradoxe impose d'identifier et de clarifier les diverses pratiques consacrées. L'approche comparée d'un mécanisme innovant de gestion des services d'offres de prestations est alors indispensable afin de rendre compte des diverses possibilités de perfectionnement et de finalisation des guichets uniques.

La diversité des GMS laisse tout de même entrevoir des enjeux fondamentaux constituant deux axes révélateurs à la fois de la réalité et des potentialités de ce mode de gestion des services.

D'un point de vue conceptuel, les GMS sont un nouveau mode de gouvernance, dans la mesure où elles aboutissent à ce que l'intérêt de l'utilisateur, quels que soient ses besoins et quelle que soit sa localisation géographique, trouve une réponse [adaptée à ses demandes de services](#) (Partie I).

D'un point de vue plus pragmatique, l'implantation et les modes de fonctionnement des guichets uniques font qu'ils constituent la voie vers un renouveau de l'action publique (Partie II) ; en effet, ils sont, de manière voulue ou incidente, un moyen d'allier efficacité et perfectionnement de la délivrance des prestations de services destinées aux citoyens.

PARTIE I- Un nouveau mode de gouvernance entre territoire et intérêt général.

L'administration publique en Europe est imprégnée d'une culture et d'une dynamique administratives communes que révèle la création dans la fin des années 1990 des GMS. L'administration est tournée vers un objectif commun : la réforme administrative et la modernisation, principalement pour l'amélioration des relations entre administrations et citoyens. Elle est marquée par la nécessité d'offrir des services publics de proximité.

La gestion locale des services publics s'impose alors ; elle est souvent organisée autour de structures locales autonomes. La gestion publique et la coordination des politiques publiques appellent des délégations de compétences. L'administration centrale est de plus en plus conduite " à faire faire qu'à faire ".

Dans les domaines où il faut innover, l'administration centrale joue simplement un rôle hiérarchique de coordonnateur. L'Etat délègue certaines de ses compétences par le fédéralisme, la déconcentration, la décentralisation, ou la délégation des compétences à des structures privées, en se plaçant en marge des structures territoriales traditionnelles. Les nouvelles entités, les GMS, qui souhaitent coordonner et gérer l'offre de prestations doivent donc se définir au regard des structures territoriales existantes. Cette définition doit se faire géographiquement mais aussi organiquement.

Section 1- GMS et dynamique territoriale.

Le concept de GMS est en étroite liaison avec le concept de territoire, du fait de la recherche de proximité des services offerts, souvent déjà pris en charge par des entités locales, mais aussi au regard du souci d'aménagement du territoire et de la logique d'organisation des structures administratives ou politiques¹. Les GMS proposent des offres d'intérêt général dans un territoire donné et leur localisation est un élément essentiel de leur constitution. Ils se définissent au regard des circonscriptions ou des collectivités administratives. L'échelon territorial pertinent est souvent l'échelon communal, le plus proche des citoyens ; s'applique alors dans les faits un principe de subsidiarité, sans nécessairement que les textes nationaux consacrent l'échelon territorial retenu pour l'implantation des GMS. Néanmoins les GMS peuvent redéfinir une nouvelle gestion du territoire.

§ 1- Les GMS, un renouveau de la gestion territoriale

Les GMS doivent se déterminer face aux structures territoriales existantes. Ils peuvent être constitués sur la base des structures administratives. Ils peuvent aussi tisser un maillage territorial autonome. Il faut donc mesurer l'adéquation territoriale entre GMS et structures territoriales ou constater l'autonomie, du point de vue territorial, entre GMS et structures territoriales, les critères d'implantation étant sensiblement différents.

A- L'adéquation entre GMS et structures territoriales.

Dans les Etats unitaires ou fédéraux, l'implantation des GMS respecte généralement la cartographie de la répartition du pouvoir administratif ou politique. Ils s'appuient sur les structures territoriales présentes, qui ont fait leur preuve par ailleurs.

En effet, elles correspondent à des divisions historiques du territoire éprouvées pour leur efficacité dans la gestion administrative, politique ou économique, mais aussi pour leur substratum humain, la cohésion humaine, sociale, culturelle, économique qu'elles matérialisent.

La localisation des GMS suit donc généralement celle des structures territoriales existantes. Ils s'appuient à la fois sur les structures déconcentrées, relais locaux de l'administration d'Etat, à qui l'on a transféré des compétences, dont l'exercice est rigoureusement soumis au contrôle hiérarchique, ou sur les structures décentralisées qui ont en charge la gestion d'affaires locales dans le cadre d'une certaine autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Ils s'appuient également sur les structures des Etats fédérés.

Mais leur implantation est avant tout commandée par un certain pragmatisme, une implantation systématisée n'étant pas souvent mise en place. La demande d'un territoire commande avant tout la naissance d'un GMS. Il n'en demeure pas moins que l'implantation des GMS dépend des structures

¹ J. Ziller Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze. Montchrestien, 1993.

locales, dans les systèmes politico-administratifs qui leur ont clairement délégué ou reconnu des compétences essentielles.

1°- L'implantation auprès de structures décentralisées.

Certains Etats mettent en place un système administratif décentralisé, rationalisé, sur lequel peuvent s'appuyer les GMS. Les structures décentralisées, déjà pourvoyeuses de prestations de service public en prenant en charge les affaires locales, sont les moyens privilégiés du développement d'offres de service de proximité. L'Etat garde alors un certain droit de regard au travers du procédé contractuel qui permet d'associer, de manière assez souple, plusieurs structures territoriales et l'Etat, pour mettre en œuvre un réel travail collectif.

En **Espagne**, l'implantation des GMS résulte de l'initiative des communes et des régions, sans que les critères d'implantation soient réellement définis, la structure existante impulsant leur création. L'Espagne, Etat unitaire très décentralisé au niveau régional, se divise en 17 régions, les "comunidades autonomas" et les cités autonomes nord-africaines de Ceuta et Melilla. Les compétences de ces structures sont très importantes, elles possèdent un pouvoir législatif dans les matières que la Constitution de 1978 leur attribue. Les transferts de compétences en leur faveur ont été nombreux ces vingt dernières années ; le dernier transfert de 2002 concerne les compétences en matière de santé et d'éducation. Les régions réalisent d'ailleurs près de la moitié des dépenses publiques totales.

Il existe en outre 8106 communes, dont 85% ont moins de 5000 habitants, et dont le rôle politique, défini par une loi de 1985, est plus secondaire ; elles ne possèdent pas de compétences législatives et ne réalisent que 14% du total des dépenses publiques. D'autres institutions territoriales intermédiaires viennent compléter le schéma, les provinces, au nombre de 50, les îles, les syndicats des communes, les districts métropolitains ou les "comarcas" créés par quelques régions.

Les deux types de GMS, les guichets uniques chargés des relations administrations-administrés, les "Ventanilla unica" et les guichets uniques chargés d'encourager et de finaliser le processus de création d'entreprises les "Ventanilla unica empresarial", s'insèrent dans ces structures administratives. Les guichets uniques chargés des relations administrations-administrés sont impulsés par les communes et les régions et s'implantent dans les communes sous la forme de bureaux de registre des communes. Dix conventions Etat-régions ont été signées, 1137 communes y ont adhéré. Les communes où sont localisées les GMS sont à 60% des communes rurales, mais aussi des communes moyennes ou grandes, comme des conseils généraux, "diputaciones provinciales", qui ont signé des conventions bilatérales avec l'Etat ou ont adhéré aux conventions cadres signées par leurs régions. Les guichets uniques entrepreneuriaux se situent plutôt en zone urbaine ; il est prévu d'en mettre en place 5 en 2002 de telle manière qu'il y ait au moins un guichet par région.

Au **Royaume-Uni**, l'implantation des GMS se fait généralement au niveau inférieur des structures locales, et les GMS peuvent être animés par les collectivités locales, sur la base d'une collaboration entre elles. Certes l'évolution depuis 1999 vers plus de décentralisation est timide en Grande-Bretagne, et les collectivités locales disposent d'une faible autonomie ; finalement le système anglais est très original et difficilement classable. Les GMS sont néanmoins en rapport direct avec les structures locales, si on laisse de côté les GMS animés par des associations qui se désolidarisent de la structure territoriale.

Ce pragmatisme caractérise les systèmes de "common law". L'Etat unitaire se compose des quatre "régions-nations" d'Angleterre, du Pays de Galle, d'Ecosse et d'Irlande du Nord, dont les pouvoirs législatifs et réglementaires diffèrent sensiblement. L'Angleterre combine le système unitaire et le "two-tier system" : dans les zones urbaines, elle comprend un seul niveau de collectivités, les districts métropolitains ; dans les zones rurales, soit un seul niveau local (les "unitary authorities"), soit deux niveaux locaux (les comtés et les districts).

Enfin Londres dispose d'une part, de 32 "boroughs" et de la "City" et, d'autre part, d'une "autorité du grand Londres". Le Pays de Galles est composé de 22 "Unitary authorities" et d'une assemblée régionale. L'Ecosse comprend 32 "unitary authorities" et un parlement régional ; l'Irlande du nord compte 26 districts, 9 "area boards" et une assemblée régionale. Il n'y a pas de structure uniforme

des services déconcentrés de l'Etat, sauf à distinguer l'esquisse de 9 grandes régions, du fait d'une très forte centralisation.

Il faut également noter que le gouvernement local s'apparente plus à une "centralisation fragmentée" qu'à une décentralisation territoriale². Les autorités locales ne jouissent pas d'une compétence générale, mais de compétences d'attribution, accordées ou retirées au cas par cas par le Parlement souverain. Le "local government" est "une forme d'administration dans laquelle la responsabilité de la réglementation de certains domaines, à l'intérieur de circonscriptions particulières, est déléguée par la loi à des élus locaux"³.

Il existe sur le territoire britannique 467 collectivités territoriales unitaires, 195 conseils polyvalents à un niveau, mais aussi des collectivités territoriales à deux niveaux, 238 districts coiffés par 34 comtés. La seule collectivité régionale est le Grand Londres. Les collectivités sont de très grandes tailles ; elles comportent 130 000 habitants en moyenne pour les conseils unitaires et les districts ; moins de 10% d'entre elles possèdent moins de 50 000 habitants. Les GMS sont alors souvent situés dans les chefs-lieux des anciennes municipalités, à taille plus réduite, supprimées par les réformes des années 60 et 70.

Les GMS animés par les collectivités locales sont souvent l'affaire du district unitaire, du comté et de la paroisse associés. Les "Neighbourhood Offices" sont créés par les autorités locales, essentiellement par les communes ou des autorités unitaires, dans les quartiers ou les petites villes du territoire. Ils sont aussi quelquefois créés en partenariat avec les comtés, les paroisses ou d'autres services publics ou encore des associations du troisième secteur. Les différents niveaux de collectivités voisines travaillent ainsi ensemble. Les implantations sont assez bien réparties entre les zones rurales et les zones urbaines.

Les GMS se situent dans les grandes collectivités territoriales ou dans des zones rurales. Les 11 "Community offices" du South Somerset District Council desservent en moyenne une population de 13 600 personnes. En revanche les 24 "Neighbourhood Offices" du Borough londonien desservent une population de 4 000 à 11 000 habitants ; ils sont parmi les plus petites GMS des collectivités locales. Mais le développement des "one stop shops" dès les années 1990 s'est également produit dans les districts ruraux.

L'implantation des "Jobs centers plus", GMS de l'Etat, est prévue dans 1000 centres urbains, leurs circonscriptions ne sont liées que de manière pragmatique à celles des communes. Les cent premières se trouvent en zone de chômage élevé, dans les agglomérations ou dans les villes centres de pays ruraux. Sur un échantillon de 50 collectivités, un tiers ont créé ce type de GMS. Il existe également des one stop shops à destination des entreprises qui relèvent des collectivités locales, mais seulement 8% de l'échantillon des 50 collectivités en ont créé sur le territoire. L'ensemble de ces GMS se trouvent le plus souvent dans les locaux de la mairie.

Au **Danemark**, le mouvement des guichets uniques, "one stop government", est essentiellement porté par les communes, qui sont l'interlocuteur unique du citoyen dans la plupart de ses démarches impliquant une administration publique. Les GMS bénéficient de l'organisation très décentralisée du **Danemark** ; elle s'appuie sur les départements, "Amts", et sur les communes. Cette décentralisation est renforcée en 1970 par un mouvement, réduisant le nombre des communes de 1387 à 276 et ceux des comtés de 25 à 14.

L'offre de service public devenait encore plus rationalisée ; les regroupements de collectivité étaient garants de leur viabilité administrative et de la qualité des prestations offertes ; ils correspondaient également à la répartition de la population autour de grands centres urbains. Les collectivités locales possèdent les compétences nécessaires pour répondre directement aux besoins de proximité des citoyens, bien qu'il s'agisse d'une compétence d'attribution qui leur est donnée par le législateur et le pouvoir central.

L'administration centrale ne conserve que les domaines de compétence d'intérêt national. Les départements sont compétents en matière de services hospitaliers, de services sociaux et sanitaires, d'aménagement du territoire, de voirie départementale, d'environnement, d'aménagement du

² M. Breuillard "L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation", GRALE l'Harmattan 2000.

³ M. Breuillard op cit p 17, traduction de l'article "local government" in A Concise Dictionary of Law, Oxford University Press, 2^eed, 1990 p 243.

territoire, de transports non urbains, de lycées, de culture, d'insertion économique, et pour une partie de la recherche et du développement.

Les communes quant à elles sont compétentes pour la gestion des prestations sociales, l'intégration des immigrés, la protection des personnes âgées, les écoles primaires et les collèges, les bibliothèques publiques, les clubs sportifs, la lutte contre les incendies, la fourniture et le traitement de l'eau, l'urbanisation, la maintenance des routes communales et les transports urbains. Les GMS sont essentiellement constitués par des guichets Internet. Le niveau d'entrée privilégié est celui de la plus grande proximité à savoir le niveau communal. Il est vrai que 50% des communes possèdent un site Internet. De nombreuses communes testent actuellement le système de " one stop government " ; les communes les plus avancées seraient celles de Rodover, Hvidover et celle de Copenhague. Mais de nombreuses communes hésitent encore à se lancer dans une telle politique.

En **Suède**, ce sont également les structures décentralisées qui prennent en charge les services publics. L'administration publique en Suède est répartie sur trois niveaux, national, régional et local⁴. Au niveau central, l'Etat est géré par des offices nationaux, des ministères, qui se prolongent par 21 annexes administratives réparties par comtés " landstings ", avec un gouverneur de comté au niveau régional, et au niveau local des agences pour l'emploi, des postes, des commissariats de police, etc. L'Etat est chargé des missions principales : politique étrangère, défense, sécurité publique, justice, économie, éducation supérieure, recherche, autoroutes, communications longue distance, marché du travail et de l'emploi, logement, assurances sociales, notamment.

Il existe deux types de gouvernements locaux, 289 municipalités et 20 conseils de comtés qui prennent en charge la majorité des services publics concernant la vie quotidienne des citoyens. Ils tirent leurs ressources de l'impôt local sur le revenu principalement et sont autorisés par la Constitution à déterminer le taux d'imposition. Ils possèdent également la possibilité d'adapter les textes de lois à leur contexte local, du fait de l'existence de lois-cadres qui permettent des variations locales. Chacun est pourvu d'un conseil élu par les résidents.

Les conseils de comté opèrent au niveau régional ; ils ont en charge les services médicaux, les soins apportés aux handicapés mentaux, les activités culturelles, certains transports publics. Quant aux municipalités, elles ont en charge les services sociaux, l'éducation, la culture et les loisirs, le service de la voirie publique, de l'énergie, de l'eau, de l'environnement, de la santé publique, de la défense civile, des communications locales, de la planification et de l'utilisation des sols. 80% de ces tâches sont obligatoires, le reste étant facultatif.

Le " Local government Act " donne aux municipalités et aux comtés une grande liberté d'action pour l'organisation de leurs activités. La création de GMS est basée sur la coopération entre structures. Néanmoins si les autorités locales souhaitent mettre en place des GMS avec le concours de l'administration de l'Etat rien ne peut être fait sans textes de lois spécifiques.

Les différents types de GMS résident dans les municipalité, pour plus de proximité vis-à-vis du citoyen. La dernière réforme d'unification du territoire, entreprise en 1974, a agrandi le territoire des municipalités et les anciens locaux des mairies ou des hôtels de ville sont désormais utilisés par les GMS. On utilise également des bibliothèques ou des lieux naturels de rencontre. Il y a des GMS à la fois dans les zones urbaines et dans les zones rurales. A peu près 25% des municipalités disposent de GMS ; il en existe une centaine ; par exemple, la municipalité de Botkyra comprend 5 GMS Alby, Fittja, Hallunda, Tullinge, Tumba, celle de Kinda en possède 2, Kisa et Horn⁵.

Aux **Pays-Bas**, le système des GMS est en pleine restructuration mais l'implantation des centres pour le travail et les revenus, CWI, a été fondée sur la base territoriale des 496 communes. Les Pays-Bas sont un pays unitaire décentralisé et déconcentré qui possède trois niveaux de gouvernement : l'Etat, les 12 provinces et 496 communes.

⁴ Häggroth, S et al, Swedish Local Government. Traditions and Reform. Stockolm : The Swedish Institute ; Kolam, K " Combining Democracy, Rule of Law and Efficiency : Public Administration Education and Training in Sweden " in Serving the State, eds. Davies, M R et al, 2000. Aldershot : Ashgate.

⁵ Voir les annexes.

Le système néerlandais met en place une co-gestion entre niveaux territoriaux en impliquant les associations de la société civile. L'Etat décide et contrôle les politiques publiques ; il perçoit 90 à 95 % des impôts, distribue leurs produits et attribue les compétences territoriales.

Les provinces sont responsables de la protection de l'environnement et du développement durable. Elles exercent la tutelle sur les municipalités de la part de l'Etat. Les provinces sont moins importantes que les communes sur le plan politique et sur le plan des GMS.

Les communes sont assez grandes (25 000h en moyenne, les 2/3 de 10 000 à 50 000) ; il existe des systèmes de fusion ou de coopération ; elles ont en charge les services qui concernent directement les citoyens : éducation, santé publique, logements sociaux, aide sociale, aide aux personnes âgées, eau et ordures ménagères. Elles financent et contrôlent ces services plus qu'elle ne le gère. Dès 1848, l'Etat unitaire met en place une décentralisation et la commune, catégorie uniforme, remplace les villes, districts et villages⁶. L'assemblée communale est élue et elle possède des compétences générales d'intérêt local, en matière d'aide sociale, d'équipements publics, de santé, d'hygiène, d'enseignement primaire, d'urbanisme, de culture.

Les ministères possèdent des services déconcentrés, qui sont souvent des agences autonomes ; cette autonomie par rapport à l'Etat est traditionnelle, d'ailleurs les ministres sont également assez autonomes. Ces agences sont souvent organisées en régions, qui ne sont pas des provinces. Au niveau déconcentré, l'Etat nomme le plus haut fonctionnaire des provinces, le Commissaire de la Reine, après consultation des élus et le maire (burgemeester) parmi les conseillers des communes, après une consultation du conseil. Ces fonctionnaires ont le dernier mot sur la légalité d'une action. Ce système est en réforme actuellement.

Néanmoins les services offerts aux publics se résument souvent à des prestations délivrées par des associations à but non lucratif, qui sont constituées sur la base de fonds publics de l'Etat ou des municipalités et qui exercent leur activité sous le contrôle de l'Etat. C'est le cas des écoles, des hôpitaux.

Dès les années 1980 ce système a pris la forme d'une dérégulation, on a remplacé les contrats par les dotations et par la dé-réglementation. Les ministères dépendent, pour la mise en œuvre des politiques publiques, d'autres acteurs comme les syndicats, les associations des employeurs. Il y a cogestion des politiques publiques⁷ ; les collectivités publiques doivent mettre en œuvre les politiques de l'Etat dans la co-administration. Le gouvernement passe une Convention administrative avec l'association des communes et celle des provinces sur les développements des années à venir.

Néanmoins, en contrepartie, les lois et les pratiques concourent à la coopération dans chaque domaine de l'action publique.

Les circonscriptions sont du même ordre de grandeur que les bureaux de l'agence nationale pour l'emploi. Les circonscriptions territoriales des "Centra voor werk en inkomen", CWI, mis en place par l'Etat, respectent les limites territoriales des communes, sauf pour les villes les plus importantes, comme Amsterdam ou Rotterdam, qui ont plusieurs agences. Ces agences peuvent, à l'inverse, recouvrir plusieurs communes. plus petites.

D'autres types de GMS existent ou sont en projet ; on les trouve principalement dans les communes. Une enquête de 1996 de l'institut de recherches SGB0 mentionne que 92% des communes ont connaissance de la notion de "centre de service du secteur public" et que 70% de grandes communes de plus de 50 000 ha et 20% de petites communes (moins de 20 000 ha) en ont introduit où sont en train d'en introduire (www.OI2000.nl " Public Counter 2000 ", déc 2001.) Le projet national " Overheidsloket 2000 ", (Guichet public 2000), a incité les municipalités à proposer des guichets uniques " physiques " ou " électroniques " à l'intention des citoyens ou des entreprises.

Dans ce cadre, le Ministère du Logement, de la Planification Territoriale et de l'Environnement propose que les collectivités mettent en place des guichets construction et logement " Loket bouwen en wonen ". Il s'agit d'un projet qui commence juste à prendre forme.

⁶ J. Ziller Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze, p 56, n°44 et s, n°351 et s.

⁷ H. Keman, " The Law countries; confrontation and cooperation in segmented societies " in Colomer, J. (ed) Political Institutions in Europe,(Routledge 2002) p 207-44, Van de Krogt, T. Beersen, E. et A. Kemper, " The Netherlands : Towards Personal Flexibilities " in Farnham, D. and Horton, S. Human Resources flexibilities in the public Services : International Perspectives (Macmillan 2000), 189-207 OECD-BZK, Project " Strategic Review and Reform/ The Netherlands " (OECD, 1999).

Le Ministère de la Santé Publique, de l'aide sociale et des sports prend part au programme OL2000 ; il souhaite que des " guichets soins et aides sociales ", " Loket Zorg & Welzijn ", existent dans une dizaine de villes ou de régions urbaines pour la fin 2002.

Le Ministère des Affaires Economiques a créé un GMS sur son site internet et il s'intéresse à un " loket bedrijven ", guichet entreprise. Amstcrdam accueille plusieurs GMS, un point quartier pour les personnes âgées, point de conseil et de renseignement, un point central de renseignement téléphonique, et c'est également le cas d'Enschede (service d'orientation, d'aide sur les dettes, un bureau entreprise, guichet du re-développement d'une zone) et de Groningen (guichet entreprise, guichet construire et habiter, guichet logement et allocation logement/aide sociale). Comportent le même type de GMS Maastricht, Noordwijk, Wolvega.. Du point de vue du territoire, les GMS relèvent principalement des municipalités.

L'**Irlande** a engagé un processus de décentralisation avec l'adoption du " local government act " de 1991, réformé en 1993. Les collectivités locales sont dotées d'une compétence générale pour mener à bien toute affaire d'intérêt local, mais il existe une forte dépendance financière à l'égard de l'Etat qui détermine 90% de l'investissement local⁸. L'organisation territoriale se compose de 8 régions, 29 comtés, et 5 bourgs-comtés, de 49 conseils urbains, 5 bourgs et 30 commissions municipales. L'idée de guichet unique est assez récente et pas encore mise pleinement en œuvre. Les autorités locales ont lancé depuis 1998 un programme pour fonder des points publics multi-services, des centres multi-services. Le but est de mettre fin à l'approche fragmentaire des services publics. Ces GMS fonctionnent comme des portails s'ouvrant sur un ensemble de services. Il s'agit de mettre en place un gouvernement local amélioré et c'est le gouvernement local qui doit impulser ces points publics multi-services. Le Ministère a maintenant décidé d'étendre le programme sur une plus grande période et invite les autorités locales à lancer leur développement. Leur implantation doit donc logiquement correspondre aux structures locales dotées de l'autonomie.

En **France**, l'Etat a suscité la création de plusieurs vagues de maisons des services publics (MSP) en proposant des subventions pour leur installation aux collectivités locales qui souhaitaient conduire une telle démarche. Une collectivité locale en est habituellement le partenaire pivot, en réunissant autour d'elle des services publics à vocation sociale ou des associations d'aide au public. En 1994, les milieux ruraux et semi-ruraux étaient principalement concernés, en 1996 les banlieues dans le cadre de la « politique de la ville », en 2001 l'ensemble des territoires. L'Etat s'est également souvent impliqué en appuyant les élus locaux dans leur négociation avec les services publics susceptibles de participer aux MSP. En 1999 puis en 2000, un cadre législatif a été fixé pour les MSP. Il devrait être assoupli en 2003-2004, notamment pour permettre d'associer aux MSP certains services privés indispensables aux habitants mais localement difficilement accessibles.

L'implantation peut également se faire au niveau de structures déconcentrées.

2° – L'implantation auprès de structures déconcentrées.

Certains Etats unitaires nouveaux comme la **Slovaquie**, dont l'indépendance date de 1991, n'ont pas forcément encore une organisation du pouvoir administratif très structurée, néanmoins l'implantation des GMS correspond aux structures locales existantes.

En **Slovénie**, il existe 192 communautés locales, des municipalités, qui exercent des compétences plus réduites que les anciennes 60 municipalités de l'ex-SFR Yougoslavie. Dans le système administratif actuel, les territoires des anciennes municipalités sont devenus les unités administratives de l'administration d'Etat.

Les GMS se matérialisent autour de deux types d'institutions. Les centres de travail social ont été fondés aux coeurs des 60 municipalités d'autrefois, qui correspondaient au développement historique et légal de centres de communautés locales; il en existe 62. Ils couvrent tout le territoire et sont répartis en zones urbaines et rurales.

⁸ " Le personnel des collectivités locales dans les 15 pays de l'Union européenne ", Dexia, 2001.

Quant aux Bureaux locaux de travail de l'agence pour l'emploi, ils sont aussi répartis dans toutes les unités administratives et couvrent tout le pays. Du point de vue de leur organisation interne, des guichets d'information et d'orientation professionnelle sont créés au sein des BLAPE dans certaines villes, la première étant Ljubljana. Les BLAPE possèdent une organisation et une distribution territoriale semblables aux centres de travail social ; on dénombre 12 bureaux régionaux et 58 bureaux locaux du travail, le bureau central de l'agence pour l'emploi est Ljubljana⁹. Leur implantation est à la fois rurale et urbaine¹⁰.

En **Slovaquie**, les GMS en sont à leur balbutiement, l'administration étant en pleine restructuration. Désormais en matière de services publics de nombreuses responsabilités sont déléguées à des structures plus autonomes.

L'administration d'Etat opère généralement par le biais de divisions ministérielles, ou par le biais de services déconcentrés, des bureaux sous sa tutelle au niveau de la région ou du district, ou d'annexes locales spécifiques à un secteur administratif. Un système d'auto-administration fonctionne au niveau régional et au niveau municipal. Mais les collectivités sont de très petites tailles, sur 2875 collectivités, 1966 ont moins de 1000 habitants, ce qui ne facilite pas la mise en place des GMS ; d'autant plus que des services de proximité fonctionnent déjà.

Il existe deux types de GMS. Les agences pour le Développement régional relèvent essentiellement du secteur privé, mais sont soutenues par des antennes déconcentrées régionales de l'administration nationale. Les " Bureaux de premier contact " opèrent également au sein de deux antennes locales de l'administration nationale (Banska Bystrica et Kosice). A l'avenir les zones urbaines et rurales devraient être desservies par les GMS.

En **France**, le ministère de la justice a ouvert des Maisons de justice et du droit (MJD) dans des villes ou des banlieues mal desservies par les services de la justice. Habituellement, les MJD ne sont pas assimilées à des maisons des services publics car elles ne regroupent que des services du ministère de la justice et des associations de soutien aux justiciables, aux victimes et aux personnes sortant de prison. Cependant, les MJD assurent un service de proximité comme les GMS, développent une forme d'accueil des usagers comparable à celle à laquelle tendent les maisons des services publics par deux aspects : la polyvalence (l'ensemble des services de la Justice proposés par la même fonction d'accueil) et la qualité d'écoute, notamment en faveur d'usagers peu familiers du monde judiciaire.

3° - l'implantation auprès de structures décentralisées, déconcentrées ou centrales.

En **Grèce**, Etat unitaire déconcentré et décentralisé, la création des GMS fut le résultat de 1997 à 1999 d'initiatives spontanées, même si la conception centrale découlait du Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation. Les GMS suivent alors les structures déconcentrées ou décentralisées de l'Etat, 50 départements ont été instaurés par la loi du 13 juin 1994, il existe 1033 communes; ils peuvent également s'implanter au niveau central. De 1999 à 2001, la création des GMS se fait dans le cadre d'une politique plus intégrée à la société de l'information et aux politiques de réforme de l'administration publique et de l'aménagement du territoire. Les communes sont alors les relais des GMS, mais des implantations autonomes subsistent.

A partir de 1999, se développent des programmes d'implantation des services de proximité concernant l'ensemble des municipalités du pays, et des programmes localisés dans les îles, confrontées à des problèmes d'isolement et de désertification, et dans les quartiers des grandes villes centrales (Athènes, Pirée, Peristeri, Thessalonique) ou dans les municipalités urbaines d'Athènes (11 municipalités) et de Thessalonique (7 municipalités), confrontées aux problèmes d'accueil et d'intégration des étrangers.

On crée alors des services de proximité du type " one stop shop " ou " one step service " dans certaines préfectures (5). Les préfectures privilégient le domaine de l'action administrative. Ce fut le cas de la direction du Développement rural dans la préfecture de Magnésie (Thessalie), de la direction de la sécurité sociale dans la préfecture de Larissa (Thessalie), de la direction du commerce dans la

⁹ <http://www.ess.gov.si>

¹⁰ www.gov.si/csd.

préfecture de Chania (Crète), de la Direction de l'aménagement du territoire, de la protection civile, des travaux publics de la préfecture de Fthiotida (Grèce centrale), de la direction de la santé et de la direction de l'industrie et des ressources naturelles dans la préfecture de Herakleion (Crète).

On a aussi développé des centres d'information téléphonique du citoyen d'envergure nationale, dans 39 préfectures du pays ; il existe 51 arrondissements départementaux. On a aussi créé le centre téléphonique pour la publication d'actes administratifs " 1502 ", le centre de service téléphonique du citoyen " 24 heures sur 24 " " 1464 " inauguré le 2 mars 2000.

La deuxième vague de développement concerne des programmes étendus d'implantation et de mise en réseau des services publics de proximité, des " centres au service du citoyen ".

On a également initié des regroupements importants de services publics appelés des " supermarchés administratifs " ou " centres au service des citoyens ". Ont été développés des regroupements de services en un lieu unique dans l'espace urbain, et des points publics dans les espaces ruraux insulaires ou de la montagne, dans les sièges des 54 préfectures ou des 13 régions du pays. 4 hypermarchés administratifs sont situés au cœur d'Athènes et au cœur de Thessalonique, à Pirée et à Peristi, municipalités d'Athènes .

En outre 11 municipalités à Athènes, 7 municipalités à Thessalonique sont en train de réaliser la création et l'organisation des GMS. Un programme en " Ariadne " consiste en la mise en réseau de services de proximité dans l'ensemble des municipalités, 1033 points d'implantation, dans les préfectures et dans les régions du pays. Les " Centres au service du citoyen " ont été établis au niveau local dans chaque municipalité, dans 54 préfectures et au niveau régional. Il s'agit de services de proximité de petite ou de moyenne taille ou de regroupements importants de services publics situés soit à Athènes soit dans les capitales régionales (Thessaloniki, Herakleion...). Le projet de programme " Asterias " concerne les îles de la mer Egée et est conçu comme un outil de cohésion territoriale ; il est prévu de mettre en place des " bureaux du citoyen ".

Le pouvoir politique souhaite développer rapidement en collaboration avec les collectivités territoriales un maillage des services polyvalents de proximité en créant soit des regroupements en un lieu unique dans les espaces urbains, soit des points publics dans les espaces ruraux ou insulaires. Jusqu'à présent 350 centres sont opérationnels, dans les régions, les préfectures et les municipalités ; ils sont situés au cœur d'Athènes, de Thessalonique, à Pirée, à Peristeri, à Amaroussion. On prévoit que 1000 seront opérationnels en 2003. Il existe en outre des centres téléphoniques, relevant des services centraux. Le maillage territorial des GMS utilise donc toutes les structures territoriales existantes.

La **Lituanie** offre à une échelle plus modeste du fait de l'actuelle réforme administrative, une implantation auprès de structures majoritairement déconcentrées mais aussi, même si cela reste très limité, de structures décentralisées, ou sur le chemin de la décentralisation.

Le régime se présente comme une démocratie parlementaire multipartite fondée sur la séparation des pouvoirs. Les unités administratives sont représentées au niveau régional par dix comtés. Chaque comté se divise en plusieurs municipalités, soit villes ou autres territoires urbains, soit municipalités régionales. Les 9 territoires urbains et les 51 municipalités régionales comprennent à leur tour un certain nombre de districts.

La Constitution et les lois de la République déterminent le fonctionnement des administrations municipales du comté. Le comté en tant qu'unité administrative sert et représente les intérêts du gouvernement central, qui en nomme le gouverneur et en finance les activités. Il est le cadre privilégié de la mise en place et de l'application de la politique régionale du gouvernement central.

Une autonomie de décision et une représentation des citoyens est assurée au niveau du conseil municipal élu tous les 3 ans, qui est le niveau de proximité. Les municipalités jouent un rôle essentiel en ce qui concerne les services à offrir aux citoyens par le biais des administrations publiques. Le Maire, élu par le Conseil, nomme les " Aldermen " qui ont la charge de pourvoir à certains services publics spécifiques dans un district donné.

Ainsi déconcentration et décentralisation permettent la mise en place de guichets uniques. Les anciennes structures d'Etat concernant la sécurité sociale ont été transformées en administrations au sein des unités territoriales ; elles offrent des services en un seul endroit et développent la pratique du guichet unique. Les municipalités sont donc le lieu des guichets uniques qui peuvent se confondre avec des administrations déconcentrées. Seulement 6 municipalités (Kedainiai Region, Silute Region,

Kalvarija Municipality, Pakruojis Region, Ignalina Region, Trakai Region) et 2 ministères, celui de l'Agriculture et de l'Environnement, indiquent qu'ils sont pourvus de guichets uniques, même si d'autres structures appliquent un concept proche de celui-ci.

En **Bulgarie**, il existe trois niveaux d'administration. Le niveau central est constitué par les ministères, le niveau régional comprend 28 régions, où l'on trouve des administrations régionales déconcentrées sous la tutelle des ministères et d'autres institutions.

Enfin, au niveau local, on dénombre 263 municipalités, qui sont le lieu d'implantation des mairies, des administrations déconcentrées de l'administration publique, mais aussi des administrations municipales décentralisées.

La législation du moment détermine les responsabilités des ministères et des administrations locales déconcentrées et décentralisées. La plupart des ministères ont délégué aux autorités locales des fonctions déconcentrées, qu'ils financent et contrôlent. Les gouverneurs régionaux contrôlent les services administratifs de leur juridiction ; les autorités locales font de même pour les services décentralisés dans les communes et dans les districts des villes les plus importantes.

L'implantation géographique des services est régie par des textes internes, notamment, " l'Act on (loi sur) Administrative Services for Physical and Legal Entities ". Au niveau local, les critères sont définis par le conseil municipal.

Dans ce pays, les GMS ne sont pas encore réellement mises en place sauf dans quelques municipalités. L'actuel gouvernement national a proposé comme objectif l'établissement des 'guichets uniques' ("one-desk services"), dans tous les services administratifs. Cependant, dans la pratique, les conditions de mise en oeuvre n'ont pas été créées jusqu'à présent.

Quelques grandes autorités locales ont institué dans des domaines de production spécialisée des " bureaux intermédiaires " qui sont implantés dans certaines zones pour rapprocher les services du public ; le but est de faciliter les services administratifs extérieurs au système public.

Jusqu'à 60 centres pour le service et l'information du citoyen devraient être mis en place pour la fin 2002. Les municipalités, privilégiées pour leur proximité, semblent avoir pris le pas sur l'Etat dans la création des GMS.

En **Lettonie**, les GMS sont à leur début ; leur développement est conditionné par la réforme de l'Etat et des municipalités locales. En 1999 le secrétariat du Ministre de la réforme de l'administration publique et des Gouvernements autonomes développe le concept de " délivrance de service public " par l'Etat et par les gouvernements autonomes, sur la base des centres d'information et de services, les "One Stop Agencies" (ASP).

Ils se fondent donc à la fois sur l'administration centrale et sur l'administration locale. Le développement des centres d'information et de service est conditionné par l'achèvement de la réforme des municipalités locales qui vise à créer 102 regroupements de communes d'ici 2005 et encourage à développer des centres de services dans les municipalités, pour faciliter l'accès à des services de qualité. Les centres de développement régional de Kurzeme et l'administration des affaires des Gouvernements autonomes locaux travaillent sur le projet de développement des centres de services. Les ASP sont à démocratiser et ils devraient s'implanter auprès des municipalités, ou au niveau central, leur promotion étant initiée par le gouvernement.

La République parlementaire lettone se fonde au niveau local sur un système de gouvernements autonomes à double niveaux. Le niveau régional comprend les districts et 7 villes majeures, et le niveau local, 62 villes moyennes et les 7 villes majeures qui sont représentées aux deux niveaux.

Il existe en outre 467 municipalités rurales et 11 regroupements de villes et de municipalités rurales établis depuis les réformes territoriales de 1998. Les gouvernements locaux sont des corps administratifs, des conseils, élus directement tous les 4 ans par les citoyens de la zone administrative. Ils remplissent des fonctions déléguées par la loi, mais aussi des fonctions initiées au niveau local. Les gouvernements régionaux sont les corps administratifs des districts, ils sont composés par les représentants élus des gouvernements locaux.

Le Conseil de district est donc élu de façon indirecte ; il est composé des maires issus des gouvernements locaux au sein de la région. Ils remplissent les fonctions que leur délèguent les textes législatifs et les gouvernements locaux. Ils sont financés en presque totalité par les dotations spécifiques de l'Etat et par le " Fonds de Péréquation Financière des Gouvernements Autonomes ". Cependant, avec leurs propres budgets indépendants, ils ont le statut de gouvernements autonomes. Les gouvernements locaux ne dépendent pas des gouvernements régionaux. Les districts ont des fonctions et des structures distinctes.

La répartition des compétences entre les organes administratifs de l'Etat, les gouvernements régionaux et locaux est fondée sur le principe de subsidiarité. Les institutions élevées n'exercent donc que les compétences qui ne peuvent pas être déléguées et effectuées à un niveau inférieur. Ainsi les villes moyennes, conglomérats de communes ou de municipalités rurales, situées au niveau le plus bas du gouvernement local, effectuent beaucoup plus de tâches que les districts. La " Law on Self-Government " du 19 mai 1994, Riga, établit le cadre légal des gouvernements locaux et régionaux ; elle définit leurs compétences, leurs structures et leurs finances.

Elle est complétée par la " Law on Administrative Territorial Reform " du 21 octobre 1998 Riga. Son but est de développer des territoires administratifs, en plein essor économique, par le biais des municipalités locales et régionales assurant des services qualitatifs aux citoyens. La loi sur les Agences Publiques vise à rendre opérationnelles les fonctions de l'Etat et des municipalités, en séparant l'application au niveau central et au niveau local du développement et en assurant la transparence dans les dépenses d'Etat et des municipalités.

L'acte sur le développement régional du 23 avril 2002 Riga, a pour but de promouvoir le développement durable et équilibré du pays. Les gouvernements autonomes sont dotés d'un droit à la coopération et ils ont fondé l'Union des Gouvernements Locaux et Régionaux de Lettonie. Elle est compétente en matière de développement de la politique municipale, de gestion des problèmes municipaux et de la protection des intérêts des gouvernements locaux.

Il existe par ailleurs d'autres formes de coopération institutionnalisée. Les gouvernements locaux et régionaux ont commencé à coopérer en planifiant le développement des régions majeures et préparent des projets, des programmes d'activités et la mise en place d'Agences pour le développement régional. L'Etat et les gouvernements autonomes jouent donc un rôle essentiel dans la mise en place des GMS, et plusieurs gouvernements autonomes sont déjà dotés d'ASP Multi-service.

On peut donner comme exemples de GMS, le " Visitors Centre " du Liepaja City Council, le " Visitors and Information Centre du Dobele City Council ", le " Visitors Centre " ou " One-stop agency " du Riga city Council ", le " Information centre du Venstpils City Council ", la " Information Agency " du Jelgava City Council ", ou encore le " Business Innovation and Information Centre du Madona District ". La plupart des ASP sont situées dans les bâtiments municipaux.

Dans les Etats unitaires l'implantation des GMS peut donc utiliser plusieurs niveaux territoriaux pour mieux quadriller le territoire.

4° - L'implantation auprès de structures internes aux Etats fédérés.

Les Etats fédéraux, qui possèdent une structure très particulière, fondent également les GMS sur le maillage territorial interne aux Etats fédérés, dans un souci d'offre de proximité.

En **Allemagne**, la création et l'organisation des GMS, les Bürgerämter, reviennent essentiellement aux Länder qui sont compétents pour l'aménagement du territoire et l'organisation des communes, les affaires culturelles, la police. Mais les compétences du Bund, initialement d'attribution, vont en s'élargissant, beaucoup de compétences sont partagées. L'**Allemagne** se compose de 16 Länder, 435 arrondissements et 14865 communes. L'arrondissement, le " Kreis ", constitue le niveau supra-communal dans le tissu administratif ; il regroupe plusieurs communes. Mais les grandes villes sont assimilées en elles-mêmes à un arrondissement. Leur mission dépasse les moyens financiers et les capacités de gestion des communes. Il existe en outre des structures de coopération inter-collectivités.

La création des Bürgerämter et leur organisation relèvent de la compétence des arrondissements, " Kreis ", ou des communes elles-mêmes selon leur taille. En général, cette forme d'administration s'est développée dans des villes relativement grandes et relève alors des communes. A Heidelberg, il existe 11 Bürgerämter, à Berlin l'objectif de 60 est affiché pour 2003. Même si leur structure et les prestations offertes ne sont pas homogènes, le maillage d'implantation, en revanche, demeure assez rigoureux. Les compétences exercées sont généralement limitées au champ de l'administration publique communale.

La **Belgique** est également un Etat fédéral qui se compose de régions et de communautés, qui sont des divisions linguistiques et culturelles. Les gouvernements régionaux, fédérés, ont la responsabilité de tout ce qui concerne le bien-être des citoyens, comme les infrastructures, la santé, l'éducation, la culture. Le gouvernement fédéral conserve des compétences généralistes en matière de défense, d'affaires extérieures, de politique intérieure.

La **Belgique** est encore dans un processus de transfert de responsabilités administratives vers les trois régions et les communes (589) ; il existe en outre 10 provinces). Toutes les municipalités pratiquent le principe du " medebewind ", un co-gouvernement fédéral et régional s'exerçant au travers des autorités locales. Les gouvernements régionaux des trois régions, flamande, wallonne et la région de Bruxelles, perçoivent une part modeste du recouvrement de l'impôt. Mais leurs fonctions gouvernementales sont financées au niveau fédéral et les gouvernements régionaux ont une totale autonomie pour dépenser les fonds fédéraux.

Dans un tel système, le principe d'autonomie municipale est essentiel et ce sont les administrations locales qui ont la charge des services publics locaux ; ce sont donc les autorités locales qui décident de la création de maisons de services publics en fonction des besoins de la population, les offices de l'eau ou de la consommation, le " DMA-Loket ", structure ouverte dans la ville d'Anvers, ou le e-Gap project mis en place par la municipalité Seneffe, dans la région wallonne.

Les GMS sont donc très variés, voire hétérogènes, on peut distinguer les offices du logement, les offices sociaux, les offices juridiques, les offices du travail ou maisons du travailleur, les offices de la santé. La capacité légale de contrôle des autorités locales est limitée.

Dans les grandes villes, on propose des multiservices locaux qui sont proches du citoyen. D'autres multiservices laissent un pouvoir accru de décision à l'administration locale, c'est le cas à Anvers où l'on trouve des " districtshuizen ", maisons de districts, ou des " districtsraden ", des conseils de districts ", le district étant une ancienne municipalité. Les GMS sont proposés surtout dans les zones urbaines, principalement en Flandre.

On en trouve récemment dans les villes moyennes " centrumsteden ", où l'implantation de GMS permet d'accroître l'autonomie locale et de décharger les administrations publiques de leur surcroît de travail. A l'heure actuelle, on dénombre 50 " maisons des travailleurs " actives sur le territoire des Flandres, par exemple à Kortrijk, Ghent, Hamme, Vosselaar, Bruges.. Les offices sociaux sont présents dans chaque municipalité flamande depuis l'accord gouvernemental suivant les élections de 1999.

Les GMS s'implantent en fonction des divisions territoriales et s'appuient sur les structures fédérées de proximité. Néanmoins cette structure territoriale peut engendrer des obstacles politico-administratifs. Par exemple, le développement des GMS locaux devient secondaire par rapport aux GMS virtuels à niveau régional ou national, plus visibles.

Ces Etats européens conçoivent donc les GMS comme découlant des structures territoriales existantes ; ils organisent le plus souvent une collaboration entre elles, en retenant l'échelon territorial de plus grande proximité pour leur implantation.

D'autres Etats au système administratif moins structuré ou en pleine mutation présentent une implantation des GMS qui cherche à remédier, au plan du territoire, aux carences des systèmes administratifs locaux qui ne satisfont pas pleinement les attentes des citoyens en terme de couverture du territoire par les offres de services.

Leur implantation ne correspond pas pleinement à la structuration administrative du territoire, mais répond directement à la demande des populations, là où elle se fait la plus pressante. Mais bien souvent ces GMS ne répondent qu'à un type de besoin, qu'à une catégorie d'administrés, par exemple les besoins des entreprises ; ils peuvent également se trouver principalement sur un type de territoire, par exemple rural.

Il n'existe plus alors nécessairement d'implantation territoriale homogène, le territoire n'est plus irrigué en services, selon un principe d'égalité, mais selon un principe de nécessité. Il s'agit d'une égalité territoriale distributive et non plus commutative.

B - Les Guichets multi-services, un maillage territorial autonome.

Les GMS peuvent être conçus comme venant pallier les insuffisances d'un système administratif imparfait ou compléter un système administratif satisfaisant. Les GMS deviennent dans tous les cas un élément de renouveau territorial du système administratif. Ils peuvent alors utiliser les structures territoriales existantes comme un simple relais ou rompre avec elles. Le rôle du gouvernement central est beaucoup plus limité dans la création des GMS, leur implantation est gouvernée par des critères matériels, sans qu'une organisation d'ensemble puisse se dégager.

1°- Les structures territoriales, relais des Guichets multi-services.

Les GMS peuvent emprunter le maillage territorial, mais pour le dépasser, parce que le système territorial peut être insatisfaisant ou difficilement adaptable. Le but est de mettre en place une politique d'aménagement du territoire pour renforcer la cohésion territoriale ou les prestations de service public.

En **Italie**, pays fortement régionalisé, les GMS se sont dissociés des structures administratives classiques, communes (8100), provinces (103), régions (20)¹¹. Le deuxième alinéa de l'article 118 de la Constitution italienne, reformulé par la loi constitutionnelle du 18/10/2001, attribue les compétences générales en matière de fonctions administratives aux communes.

Lorsque les exigences du caractère unitaire l'ordonnent, elles sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux Régions ou à l'Etat. En effet en vertu du principe de subsidiarité, intégré dans le système italien par la loi du 59/97, les fonctions administratives doivent être attribuées aux administrations les plus proches des citoyens, c'est-à-dire les communes .

La dévolution de ces compétences à d'autres niveaux supérieurs, doivent respecter ce principe (art 4 al 3 de la loi de 1997), ou le principe d'adaptation, l'administration devant posséder une structure idéale pour garantir l'exercice de ces fonctions. Le respect du principe de différenciation s'impose également, le transfert des fonctions doit nécessairement prendre en considération les différentes caractéristiques, même associatives, démographiques, territoriales et structurales des administrations destinataires.

Les fonctions communales consistent dans la poursuite des intérêts publics, sur le fondement du décret de loi 112/98 sur la décentralisation administrative, qui a permis d'attribuer aux communes de nombreuses fonctions qui dépendaient alors de l'Etat ou des régions. L'exercice des fonctions et des services publics par les communes est réglé par la loi 142/1990. On prévoit, en particulier, la possibilité pour les collectivités locales d'utiliser les formes associatives entre collectivités locales, afin d'obtenir des résultats plus efficaces.

Les communes sont donc les premières concernées en matière de guichets uniques. Le guichet unique pour le bâtiment, prévu par le décret du Président de la République n° 380 du 6/6/01, est encore en phase de gestation. Il concerne les rapports entre personnes privées et administrations en matière de permis de construire ou de plainte de début d'activité. Il est prévu que les guichets uniques relèvent des communes suivant l'article 5 du décret.

Les " sportello unico per le attività produttive " sont quant à eux bien opérationnels ; ils concernent les structures productives de richesses commerciales, industrielles, ou de services. Ils offrent de l'information, facilitent et mettent en oeuvre leur création. Mais il n'existe pas de découpage administratif préexistant automatiquement réutilisé, ni de découpage nouveau auquel correspond un de ces " guichets " Une commune décide, à son initiative, de créer un guichet unique. Elle peut le faire seule ou avec d'autres communes, avec d'autres entités locales ou associations, chambres de commerce, syndicats, etc.

¹¹ 8100 communes, 100 provinces, 20 régions.

La structure territoriale de base, la commune, est utilisée comme un relais ; il s'agit d'un organe créateur et gestionnaire de GMS, mais le cadre géographique de la commune n'est pas une donnée intangible. La logique d'implantation des GMS dépend de la capacité propre du territoire de générer des services, du niveau d'entente des collectivités locales, de la dynamique du tissu productif de référence. Le niveau central, soutient des plans de formation et d'assistance des administrations locales en vue de l'installation de guichets uniques, au travers de financements nationaux.

La diffusion des guichets uniques est plus grande dans les communes de moyenne et de grande dimensions (plus de 50 000 habitants) et dans les communes frontalières. Les communes de petites dimensions ont privilégié la forme associée pour constituer des guichets uniques. 3 241 communes possèdent un " sportello unica per le attività produttive ".

Le **Royaume-Uni** développe plusieurs types de GMS sur le territoire et se singularise en combinant des GMS organisés en fonction des structures territoriales et des GMS dont l'implantation se dissocie des structures territoriales pour mieux répondre aux besoins des citoyens. Les GMS animés par les associations, les " Citizens Advice Bureaux ", sont implantés tout simplement en fonction des besoins. Il en existe 2 200, soit quatre fois plus que de collectivités territoriales ; ils sont implantés de façon irrégulière selon la volonté des associations. Leur création dépendant de la volonté des bénévoles, leurs critères d'implantation ne peuvent être rigides ; cependant l'allocation des subventions publiques favorise leur localisation en zones difficiles. Leur réseau s'élargit et se densifie, plusieurs bureaux peuvent même exister dans une même circonscription territoriale. On les trouve dans les agglomérations et dans les banlieues les plus défavorisées comme Tower Hamlets, ou dans les villes du centre des pays ruraux défavorisés comme Faversham, ou les îles de l'Ecosse ou encore les HLM de Londres.

On en trouve également à Westminster au centre de Londres, dans deux villes centres de la zone rurale de Mid-Bedfordshire, ou encore à Manchester. Initialement, ils se sont implantés dans les mairies, dans les Eglises, dans les bibliothèques ; ils sont généralement situés dans les centres-villes dans des locaux indépendants ou dans les locaux d'un service public ou quasi public. Leur organisation est aussi structurée en fonction du territoire. La National Association of Citizens Advice bureaux -Angleterre, Pays de Galles, Irlande du Nord- et la Citizens Advice Scotland- Ecosse sont des associations qui fédèrent les CAB. La NACAB structure sa propre organisation par 9 régions, 7 pour l'Angleterre, plus le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, afin de distribuer efficacement ses conseillers techniques. Les CAB en Ecosse ne font pas partie de la NACAB, pour des raisons culturelles et pragmatiques (les lois et réglementations écossaises diffèrent sensiblement de celles des autres pays du Royaume-Uni et demandent une autre formation de la part des conseillers des CAB).

Les Post Offices, qui sont la forme la plus importante et la plus singulière de GMS, sont des services de proximité implantés tous les 4 km en moyenne ; il n'existe alors aucun lien avec les circonscriptions territoriales ; les implantations des 18 500 bureaux de poste sont à moitié urbaines et rurales. Le gouvernement a imposé à la Poste le maintien du réseau en zones rurales, définies comme des communautés de moins de 10 000 habitants, l'ancien critère étant de 6.300 habitants.

La **Finlande** est un Etat unitaire constitué de 6 provinces, parmi lesquelles l'île d'Aland qui est autonome. On trouve des administrations centrales, régionales et locales, ce dernier niveau étant essentiellement organisé en administrations municipales autonomes auto-gérées responsables des élections et de la politique fiscale. Le rôle de l'administration municipale, comme son aptitude à gouverner de façon autonome, sont fondamentaux dans le secteur public. 450 municipalités mettent à disposition la majorité des services publics ; ils délivrent des services sociaux, médicaux, scolaires (enseignement général et professionnel). Par tradition, l'administration régionale incombait à la province ; au début des années 1990 le nombre de provinces et leurs tâches furent réduits. 19 unités administratives nommées " comtés " furent créées, dépendantes des municipalités et ayant la charge du développement régional. Parallèlement trois secteurs ministériels (Commerce et industrie, travail, Agriculture et forêts) ont unifié leurs unités régionales en 15 centres pour l'Emploi et le Développement Economique. Ces deux nouveaux types d'organisations régionales collaborent tout particulièrement au développement structurel régional, au niveau municipal, pour le premier, et au niveau central pour le second.

En **Finlande**, le concept des Services aux citoyens (Yhteispalvelumalli) est organisé autour des municipalités et d'autres organismes publics. Les GMS, les points ou bureaux de services conjoints, ont été développés dans les municipalités, et dans des zones à faible densité de population, ce qui est

typique de nombreuses régions du Nord et de l'Est de la Finlande. Les 183 bureaux de services conjoints sont répartis dans 161 des 450 municipalités. Néanmoins il n'existe pas réellement de critères d'implantation des GMS. Un accord conjoint entre plusieurs partenaires est toujours possible pour créer un nouveau bureau de services conjoints. Dès lors que des organismes se regroupent et acceptent mutuellement le lien -les besoins- aucun critère politique ou légal n'est appliqué. Les Bureaux de services conjoints sont implantés en zone rurale peu peuplée, où ils permettent de maintenir des activités publiques, ou en zone urbaine, où les services publics poursuivent leur développement. Leur implantation est donc partiellement autonome par rapport aux structures territoriales.

Dans certains pays d'Europe de l'Est, les structures territoriales sont encore plus autonomes des GMS, peut-être pour rompre avec l'ancien système très centralisé.

En **Hongrie**, le maillage territorial des GMS est réellement autonome du maillage administratif traditionnel. Les GMS n'y sont pas très développés, mais le but est de corriger les carences du système administratif. Le pays est unitaire et décentralisé ; le gouvernement local possède deux étages avec 3200 municipalités et 19 comtés. A côté, il existe 22 cités qui ont les droits des comtés et remplissent à la fois les fonctions municipales et celles des comtés. La capitale, Budapest, est une municipalité et un comté, divisé en 23 districts. Les droits et les compétences des municipalités sont garantis par la Constitution et par la loi sur les autonomies locales.

De nombreuses compétences sont déléguées au niveau local ; les municipalités sont libres de se charger des compétences des comtés, sauf interdiction législative; elles exercent des compétences en matière d'incendie, d'éducation, d'hôpitaux, de service familial, d'urbanisme, d'eau et d'assainissement, de culture, d'élimination des déchets, de voirie. Les regroupements entre autorités locales sont encouragés ; les associations de petits villages, de municipalités, les conseils de développement du comté ou de la région, auxquels peuvent participer les associations municipales, sont développés. Mais les zones rurales sont défavorisées dans la fourniture des prestations de services.

Ce sont les bureaux de poste hongrois qui peuvent former le réseau de base des points d'information, assimilables à des GMS, mais les dérogations sont possibles. Les services déconcentrés peuvent jouer le rôle de relais des GMS, mais la structure offerte est simplement utilisée ; elle ne gouverne pas l'implantation des GMS. L'idée de créer une nouvelle Telehouse provient des citoyens, un critère technique a présidé à leur création ; les Telehouses doivent fournir au minimum 10 services. Les Telehouses sont plus rurales qu'urbaines ; elles se concentrent sur les communautés locales désavantagées, où elles offrent un plus grand nombre de services.

En **Pologne**, la réforme de 1998 a eu pour but de décentraliser le système administratif. La structure administrative se constitue autour de 16 Voïvodies, 315 Povials et 2 489 communes. Le système de coopération des organisations non-gouvernementales, des fondations, des associations, des organisations de l'utilité publique et des établissements publics, qui matérialisent dans ce pays les GMS, fonctionne en dehors du gouvernement pour répondre aux demandes des citoyens. Mais ces structures sont fortement liées à l'administration régionale et locale par la coopération. Cependant leur implantation n'est pas directement liée au territoire ; elles naissent avec la demande sociale et 90% d'entre elles sont situées au sein des villes. Il en existe 45 000.

Certains Etats conçoivent les GMS comme devant être en rupture avec le cadre géographique des structures territoriales.

2° - Des guichets multi-services en rupture avec les structures territoriales.

Au **Portugal**, la création des GMS est une réponse à la crise du système de répartition du pouvoir administratif. L'objectif est de trouver une nouvelle légitimité à ce qui est public. Les GMS sont alors l'instrument du renouveau et viennent pallier les carences du système administratif en rompant avec

la structure territoriale. Il s'agit de répondre pragmatiquement et efficacement aux attentes des usagers, là où ils se trouvent, sans suivre un schéma rigoureux d'organisation administrative.

Le **Portugal** est un Etat très unitaire qui se structure selon les principes de la déconcentration et de la décentralisation de l'administration publique, si l'on excepte l'organisation des archipels des Açores et Madeira, qui sont des régions autonomes avec statuts politico-administratifs et organes de gouvernement propres. L'administration publique est constituée d'une administration centrale et d'une administration périphérique ou locale, 308 (278) communes et 4207 paroisses, 18 districts. Outre l'Etat, les autres personnes publiques sont territoriales.

On trouve l'administration des collectivités locales, -les municipios et freguesias- ou l'administration régionale- pour les Açores ou Madeira. Les personnes agissant dans la sphère publique peuvent aussi être institutionnelles, avec les instituts publics, ou encore associatives ; il peut également s'agir d'entreprises publiques. Dans un tel système, les collectivités locales n'ont que des attributions délimitées, équipement urbain, énergie, transports, communications, éducation, culture, sport, santé ; elles peuvent, exceptionnellement, être chargées de gérer des services locaux de l'Etat.

Ce système souffre d'une trop grande concentration qui implique l'atrophie de l'Etat et découle du modèle bureaucratique fondé sur le secret et la distance. Cette organisation souffre également d'une insuffisante couverture du territoire. Les GMS, boutiques du Citoyen et, leur complément, les postes de renseignements, doivent redonner confiance aux administrés, citoyens et clients, en leurs services publics. Cette structure doit permettre de répondre à la fois aux attentes des régionalistes et à ceux qui demandent la privatisation des services publics détenus par l'Etat. La création par le Gouvernement de ces GMS révèle une prise de conscience de l'importance de dynamiser les régions et les populations de l'intérieur du pays.

L'implantation des GMS est en accord avec leur mission. Elles sont une des contributions pour résoudre les fortes asymétries régionales existant au **Portugal**, en assurant à tous et partout les mêmes conditions d'accès aux biens et services essentiels. En effet, le Nord est le siège des PME et des petites propriétés rurales ; le sud plus industrialisé est plus riche ; le littoral est surpeuplé et industrialisé, quant à l'intérieur, il demeure économiquement déprimé. La localisation des premières boutiques du Citoyen s'est faite dans les grandes villes du littoral qui concentrent un tiers de la population et 60% de la production, une ville capitale de l'intérieur du pays, Viseu, et une ville universitaire de moyenne dimension, dynamique, Aveiro.

D'autres ont été implantées à Setúbal, ville industrielle de Lisbonne métropolitaine et Braga ville universitaire du Nord à la population jeune, mais aussi à Porto. Trois autres se sont ouvertes à Lisbonne II, Braga et Setúbal, deux autres doivent ouvrir à Coimbra et à Leiria. Actuellement 7 boutiques du citoyen sont ouvertes. Leurs critères d'implantation caractérisent le souci de répondre concrètement aux attentes des citoyens-usagers : nombre d'habitants, taux d'augmentation de la population, services publics existants, inexistence d'offre similaire dans les municipalités limitrophes, études d'accessibilité, disponibilité, d'implantation.

On trouve les postes de renseignements dans les villes dont les dimensions ne justifient pas l'ouverture de boutiques du citoyen. On dénombre 11 postes de renseignements dans les villes de Vila Franca de Xira, Moita, de Chaves, Mirandela, Figueira da Foz. Les postes de renseignements fonctionnent dans 6 municipalités : celles de Cadaval, Azambuja, Felgueiras, Valongo, Santo Tirso et Penafiel.

En rompant avec les structures territoriales traditionnelles, il s'agit de mieux répondre aux attentes du territoire.

Les GMS sont donc nécessairement ancrés dans le territoire. Mais il peut y avoir une plus ou moins grande adéquation, entre la cartographie des collectivités existantes et leur implantation. Cette plus ou moins grande adéquation se prolonge au niveau institutionnel. Les GMS pourront alors se confondre organiquement avec les structures territoriales ou développer une autonomie institutionnelle, pour un renouveau des structures administratives.

§2- Les Guichets multi-services, un renouveau de la gestion administrative.

Certains Etats n'ont pas réellement dissocié, du point de vue organique, structures administratives d'Etat, administrations déconcentrées, administrations territoriales décentralisées et GMS. D'autres Etats conçoivent les GMS comme des structures autonomes, publiques ou privées, à identité propre. La nature et les structures juridiques des GMS ne sont pas nécessairement précisées, ni institutionnalisées, les textes fondateurs privilégiant les missions à accomplir. Beaucoup d'Etats choisissent une structure organique qui permet à plusieurs organes préexistants de collaborer. La coopération inter-organes est une des tendances européennes dans la conception organique des GMS. Il s'agit de mettre en place une forme d'intelligence collective, de provoquer la coopération d'organes en vue d'un objectif commun : offrir de manière facilitée des prestations aux usagers.

Le choix de la structure organique révèle la recherche de l'efficacité administrative, de la rapidité, de la simplification, de l'information, de la transparence et de l'ouverture à la participation du citoyen. Elle est conçue par les Etats comme un levier de la réforme de l'administration.

La structure organique des GMS doit permettre de répondre aux attentes des citoyens ; elle matérialise le renouveau de la gestion administrative, en offrant de nouveaux modèles pour fournir des prestations aux citoyens. Les structures utilisées sont légères ; elles se rapprochent de celles de l'administration de mission. Les services offerts sont polyvalents et l'administration doit opérer un décloisonnement pour réaliser une coordination. Le citoyen ou l'administré demeure généralement au cœur du dispositif.

De nombreux pays sont encore en la matière au stade de l'expérimentation, mais ils tentent de structurer les GMS grâce à des actes unilatéraux, mais aussi sur la base d'actes contractuels, permettant d'impliquer les partenaires et d'organiser, avec plus de souplesse, une indispensable coopération. Néanmoins aucun principe clair n'organise cette coopération. La répartition des compétences entre structures n'est pas clairement définie, des instances régulatrices ou de contrôle ne sont pas encore prévues.

A- Les Guichets multi-services, le partenariat de personnes publiques.

La majorité des pays européens ont choisi des organes publics pour prendre en charge la relation entre citoyens et administration et pour offrir de plus larges prestations de services aux habitants. Ces organes publics sont des émanations directes de l'administration d'Etat ou sont individualisés au sein des structures administratives. Ils mettent en place une coopération plus ou moins élaborée, matérielle ou structurelle et tentent d'incarner le renouveau de l'administration publique.

1°- Un partenariat fonctionnel

Certains GMS ne proposent pas directement de coopération institutionnelle mais simplement une coopération matérielle qui résulte de l'horizontalité de l'offre de prestations et recouvre plusieurs secteurs relevant de diverses administrations. Les GMS se réduisent alors à leur plus simple expression, d'autant que les services fournis ne sont pas nécessairement nombreux.

Au **Danemark**, la création de " one stop administration " ou de " one stop government " ne vise pas seulement à assurer une prestation de qualité, mais aussi une meilleure qualité du service pour un prix inférieur. Les GMS sont constitués par des services administratifs en ligne. Ces services en ligne ne possèdent pas de structure juridique déterminée, ils sont une émanation de l'administration centrale et mettent en place une coopération matérielle entre personnes publiques du fait de leur prestation, et proposent informations et démarches guidées dans de multiples domaines.

L'objectif est donc atteint par une digitalisation totale des services. Les demandes des administrés sont gérées par des guichets uniques qui servent de portail d'entrée au citoyen qui dispose ainsi de l'ensemble des informations qu'il requiert.

Deux niveaux de services administratifs en ligne sont à distinguer : certains délivrent une information, d'autres permettent l'accomplissement d'une démarche. L'information est accessible au travers d'un

accès unique, elle concerne tout le cycle de vie d'une personne, naissance, emploi, mariage, décès. Ce système est mis en place sur un site national www.danemark.dk.

Un système similaire existe pour les entreprises ; les informations concernent la création, le recrutement, les charges, les impositions, le licenciement, le dépôt de bilan. Certaines démarches sont réalisables en ligne sous la forme de formulaires, avec la possibilité, par exemple, de changer d'adresse, de changer de médecin, de s'inscrire à l'école, de calculer ses droits à pension, d'enregistrer une plainte à la consommation, de calculer et de payer ses impôts. Aujourd'hui les guichets uniques en ligne semblent se limiter à des portails d'information sur les démarches administratives liées au cycle de vie ; ils sont connus sous le nom de " Radhusbutik ", boutiques de la mairie. Mais ce système se heurte à de très nombreuses difficultés techniques, comme, par exemple, la sécurisation des démarches en ligne, la reconnaissance de la signature électronique par cryptographie et la coopération entre administrations, par le biais d'un réseau intégré.

De nombreux pays de l'Est mettent également en place un partenariat fonctionnel.

En **Slovaquie**, les GMS existent à l'état latent. Les agences pour le Développement régional relèvent essentiellement du secteur privé, mais sont soutenues par des antennes déconcentrées régionales de l'administration nationale. Un partenariat pragmatique est ainsi créé en vue de promouvoir le développement de l'activité industrielle et commerciale. Quant aux " Bureaux de premier contact ", ils relèvent de l'administration déconcentrée et offrent des informations de base sur les éventuels problèmes des administrés. Mais ces structures travaillent en parallèle avec des associations privées à but non lucratif qui servent des causes spécifiques dans les domaines de la santé, et dont les ressources sont constituées par des subventions centrales ou locales. Le financement des GMS éventuels est également envisagé sous la forme d'un partenariat fonds publics, fonds privés.

De même la **Lituanie** se réforme en souhaitant rationaliser le service public. Mais la coopération entre guichets uniques n'est pas encore réellement prévue ; néanmoins ce sont des entités exclusivement publiques qui gèrent les guichets avec des fonds publics. La mise en place de guichets uniques est à apprécier dans un large contexte politique et juridique de réforme administrative.

En 1999 le Premier Ministre Kubilius a instauré la commission " sunset " qui a mis en avant le principe du guichet unique. Plusieurs textes fondamentaux organisent la réforme de l'administration. La loi sur l'administration publique (n°VIII-1234, 17 juin 1999, Vilnius) insiste sur le fait que les administrations sont au service de la population et doivent traiter des problèmes qui relèvent de leur compétence ou renvoyer le dossier vers les administrations compétentes. Une loi (n°VIII-1524, 11 janvier 2000) consacre le droit individuel d'accès à l'information depuis un organe d'Etat ou une structure municipale. Un décret (n°654, 6 juin 2000, Vilnius), adopte un acte exemplaire concernant le service aux citoyens. Il évoque la possibilité d'introduire le principe du " guichet unique ". L'organisme peut aussi, à défaut, mettre en place un agent d'information qui officierait par téléphone. Un autre décret (n°984, 10 août 2001, Vilnius) prévoit un plan stratégique pour le développement des technologies informatiques et le développement de portails Internet fondés sur le principe du guichet unique, afin de permettre à l'Etat et aux collectivités locales de fournir des prestations.

Un autre décret (n°1491, 25 septembre 2002, Vilnius), adopte un acte concernant le service aux citoyens dans les administrations publiques et assimilées. Il permet de définir et de réglementer le concept de guichet unique, ces dispositions se sont imposées à certaines institutions, les municipalités ont été incitées à les suivre. Le Seimas, le parlement lituanien, le Président de la Lituanie et leurs ramifications ont été exclus de leur champ d'application.

Le guichet unique est une entité autonome, établie par les instances dirigeantes d'un organisme public, ce peut être le maire, l'administrateur des municipalités, le Gouverneur dans les comtés, le Ministre dans les Ministères. L'instance désigne une personne responsable pour effectuer ou gérer le service du guichet unique. Ce responsable doit informer les instances dirigeantes régulièrement sur le travail du guichet. Les prestations offertes sont multiples, mais elles restent limitées ; elles peuvent être matérielles ou plus rarement virtuelles. Il gère des requêtes écrites, délivre de l'information, des certificats, des documents officiels, rend des décisions dans les domaines qui lui sont délégués,

identifie les autorités compétentes et leur envoie la demande à traiter, aide à compléter les documents.

Le décret du 6 juin 2000 ne distingue pas la clientèle des guichets uniques qui peuvent être des citoyens ou des entreprises. La structure en amont de la collectivité qui assure la prestation détermine l'étendue et le type de services proposés. Ainsi, dans la pratique, la clientèle des guichets (citoyens, entreprises ou les deux) dépendent des compétences du ministère, de la collectivité ou d'une autre institution. Les programmes gouvernementaux pour 2001-2004 ont prévu l'application de ces principes. Néanmoins la Lituanie est très modestement dotée en GMS, par rapport à la Grèce par exemple.

En **Bulgarie**, il n'y a pas encore à proprement parler d'équivalents des maisons des services publics, sauf la soixantaine de Centres pour le service et l'information des citoyens (CSIC), introduite par les municipalités. Comme dans le cas de la Lituanie, l'actuel gouvernement bulgare a annoncé son objectif de "faciliter l'accès des citoyens et entreprises aux services administratifs, et d'améliorer la qualité des services administratifs" notamment par "l'établissement" d'une organisation commune à toute instance fondée sur le "guichet unique" ("one-desk service"). Cependant, les lois et structures préalables restent à élaborer.

En revanche, il n'existe aucun organisme de coordination nationale pour mettre en oeuvre ces réformes dans l'administration. Les services administratifs locaux relèvent de la responsabilité du secrétaire municipal, alors que les administrations municipales relèvent du maire. Ce sont les municipalités de leur propre volonté "bottom-up" qui créent les centres pour le service et l'information des citoyens pour améliorer la relation administration-administrés. Ils traitent de tous les services que la municipalité devrait proposer et pourraient être étendus aux autres administrations. Ils sont retirés de la structure administrative municipale et sont rassemblés dans une unité spécialisée.

Les services administratifs sont organisés comme un secteur public, les entreprises privées n'y sont pas en principe impliquées. Exceptionnellement, il serait possible de contracter avec le secteur privé pour des services requérant des activités de production spécialisées.

En **Grèce**, les services publics polyvalents de proximité se sont développés initialement de manière spontanée durant la période 1997-1999, même si la conception centrale découlait du Ministère de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation ; puis leur création s'est faite dans le cadre de politiques plus intégrées de l'information, de réforme de l'administration publique et de l'aménagement du territoire.

On a alors créé des services de proximité du type "one stop shop" dans certaines préfectures. Les préfectures privilégient un domaine de l'action administrative et développent des directions déconcentrées comme celles du Développement rural, de la sécurité sociale, du commerce, de l'aménagement du territoire, des travaux publics, de la santé, de l'industrie et des ressources naturelles. On a créé des centres d'information téléphonique du citoyen d'envergure nationale, dans 39 préfectures du pays, ainsi que des centres téléphoniques.

A partir des années 1999, le développement des services publics polyvalents de proximité donne lieu à une réflexion plus globale, motivée par des préoccupations de qualité et d'efficacité de l'administration, d'aménagement du territoire. Des implantations et des mises en réseau de services publics de proximité, les "centres au service des citoyens", sont prévues dans les municipalités, dans les îles ou dans les quartiers des villes centrales. On a également initié des regroupements importants de services publics appelés des "supermarchés administratifs". Il existe alors une législation spécifique concernant la création des "centres au service du citoyen" en Grèce et cette nouvelle forme de prestation des services publics (loi 3013/2002). La Grèce est donc un exemple d'un passage d'un partenariat fonctionnel à un partenariat plus institutionnalisé. En tout état de cause les GMS sont publics, les "centres au service du citoyen" sont des entités publiques ayant la forme juridique de "service public".

L'avenir de la gestion des GMS semble public ; il s'organiserait autour d'un partenariat principalement public.

2°- Un partenariat institutionnalisé.

Le partenariat peut s'exercer sous la forme d'une coopération entre personnes publiques, la coopération étant régie par des textes et matérialisée par exemple par des contrats ou encore être prise en charge par une structure publique autonome.

a) un partenariat réduit.

L'**Allemagne** développe une coopération assez sommaire entre diverses personnes publiques, du fait de l'hétérogénéité des GMS, mais aussi parce que les missions des administrations classiques n'ont pas été redéfinies au regard des missions des GMS, ce qui peut entraîner un double emploi. Il manque un cadre général définissant leurs règles de fonctionnement ainsi que leurs missions obligatoires et facultatives.

La mise en place de services publics administratifs de proximité s'est faite au travers de structures appelées " Bürgerämter " ou " Bürgerbüros ". L'idée est de décentraliser les services dans les quartiers au plus près des citoyens, mais aussi de renouveler l'administration en créant " un nouveau modèle de pilotage " (Neues Steuerungsmodell). Néanmoins le Comité pour la réforme de l'administration demeure réservé quant à l'effet de modernisation apporté par les Bürgerämter. L'administration n'est pas devenue un prestataire de services.

Du fait de la structure fédérale de l'**Allemagne**, il n'existe pas de texte fédéral concernant la création et l'organisation des guichets, mais certains textes fédéraux tels que la législation sur la protection des données personnelles posent des conditions qui s'imposent aux Bürgerämter. La compétence revient essentiellement aux Länder qui peuvent alors légiférer pour institutionnaliser la forme d'administration des Bürgerämter.

Mais l'intérêt pour la modernisation de l'administration est très différent selon les Länder et le cadre juridique des guichets uniques est assez hétérogène. Beaucoup de Länder ont été conduits à légiférer de manière partielle ou indirecte sur ces matières, en permettant à des administrations d'intervenir dans des domaines qui n'étaient pas les leurs. Pour ce faire, les Länder intègrent dans leur législation des clauses dérogatoires d'expérimentation.

S'agissant du Land de Berlin, une loi-cadre sur la réforme administrative de 1999 a inscrit comme principe fondamental de modernisation administrative l'orientation des citoyens et a rendu de cette manière obligatoire la mise en place de Bürgerämter . Il s'agit de structures peu institutionnalisées et extrêmement variées, qui caractérisent une nouvelle administration polyvalente et de proximité, qui se concrétise par des guichets uniques. L'intérêt pour ces structures administratives s'est développé à partir des années 1975, les premiers exemples datent de 1984, et leur développement de la seconde moitié des années 1990.

Le nombre total de Bürgerämter existant à l'heure actuelle est difficile à déterminer faute de statistiques établies au niveau fédéral ou au niveau des Länder. Selon une étude du Deutsche Städtetag de 1999 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 80% des membres de la confédération disposent de Bürgerämter.

La création des Bürgerämter et leur organisation relèvent de la compétence des arrondissements, " Kreis ", ou des communes elles-mêmes, selon leur taille. Leurs personnels sont des agents publics de l'administration communale et des anciens bureaux de déclaration de domicile ; leur financement est également, pour l'essentiel communal ou d'arrondissement pour les petites structures. Ce sont donc des entités publiques qui réunissent dans un même lieu plusieurs services administratifs, le plus souvent sans présence d'acteurs para-publics ou privés et elles ne font pas l'objet de structures juridiques particulières. Tous les Bürgerämter ne sont pas les mêmes ; certains n'offrent qu'une information, une orientation et une remise de formulaires de déclaration et d'inscription, d'autres permettent d'effectuer des démarches d'inscription, de déclaration.

D'autres encore sont des structures multifonctionnelles élaborées, où un grand nombre de demandes peuvent être réglées ; ils offrent des prestations fiscales, sociales, funéraires, culturelles, de transports. Les partenariats avec d'autres acteurs publics ou semi-publics sont très rares. Quelques expériences sont menées en ce sens comme celles des bureaux-pilotes en Saxe-Anhalt qui offrent outre les services de l'administration communale, ceux de l'administration cantonale, de l'office du Land pour les affaires sociales, de la Banque, des trains (Deutsche Bahn), des caisses d'assurance maladie.

La **Slovénie** a choisi une conception administrative principalement déconcentrée des GMS, mais aussi individualisée, qui propose une coopération des structures territoriales au sein de chaque type de guichets.

Les centres de travail social ont pour fondement juridique principal l'acte de sociale assistance¹², mais aussi l'acte concernant l'assurance familiale et les allocations familiales et l'acte relatif au mariage et aux relations familiales¹³. Il introduit une protection mixte élaborée par des institutions publiques, des institutions privées caritatives, des associations. Les centres constituent le volet public et continuent à assurer la grande majorité de l'assistance sociale. Il en existe 62 ; ils distribuent des aides sociales en fonction des lois. Les Bureaux des centres de travail social sont propriété de l'Etat qui en est le détenteur formel¹⁴. L'Etat finance 85% de l'activité régulière de ces centres (ce qui constitue 60% de leurs activités), les collectivités locales en finançant 15%. Les autres 40% d'activités sont financés par différents Commissaires.

Ils sont dirigés par des conseils dont les membres représentent l'Etat, le Ministre du travail, de la famille et des affaires sociales, ainsi que des collectivités locales et des employés, selon les circonstances. Le directeur du centre est nommé par le Conseil avec l'accord du Ministre et du représentant des collectivités locales. Ils offrent des prestations diverses, ils peuvent prendre des décisions légales relatives aux problèmes familiaux, à l'allocation d'aides sociales, aux mariages, ils sont habilités à réaliser des expertises juridiques, à guider vers l'emploi, prodiguer des conseils pré-nuptiaux, assurer la protection des familles, des handicapés, et conférer la capacité contractuelle.

L'existence des bureaux locaux du travail de l'agence pour l'emploi rend effectif le principe de l'Etat social et le principe de la protection du travail contenus dans la Constitution de **Slovénie**¹⁵. Il existe 12 bureaux régionaux et 58 bureaux locaux du travail¹⁶. L'acte d'assurance de l'emploi et du chômage¹⁷ les régit, avec d'autres textes comme l'acte concernant les soins de santé et l'assurance maladie¹⁸, l'acte de fonds de garantie de la République de **Slovénie**¹⁹.

D'autres législations, concernant le travail des étrangers, la scolarité ou le travail, régissent les tâches et les pouvoirs de l'agence. La structure, l'organisation et les attributions de l'agence pour l'emploi et de ses bureaux sont plus précisément encadrées par le statut adopté par le conseil d'administration de l'agence pour l'emploi.

Leur rôle est d'assurer le fonctionnement normal du marché du travail en servant d'intermédiaire entre l'offre et la demande. Ils doivent promouvoir les nouveaux emplois, distribuer l'assurance-chômage, les permis de travail pour les travailleurs étrangers, les bourses d'études et s'adapter aux besoins des usagers et de la société. Ainsi des guichets d'information et d'orientation professionnelle furent créés au sein des bureaux locaux de travail de l'agence pour l'emploi. L'agence pour l'emploi est une entité légale et indépendante du secteur public régie par ses règles internes adoptées par son conseil d'administration, composé de représentants des employeurs, des syndicats, des employés de l'agence pour l'emploi, du gouvernement. Les bureaux locaux et régionaux, dirigés par des directeurs exécutifs, en sont les unités intérieures et n'ont pas d'existence légale séparée. Il s'agit d'une décentralisation fonctionnelle.

Cependant ce système connaît des limites dues au fait que l'Agence pour l'emploi n'offre pas tous les services nécessaires aux chômeurs, comme l'assurance maladie. Par exemple l'assistance sociale est délivrée à une adresse différente par les centres du travail social, de même pour la retraite volontaire. Il existe en outre certaines difficultés de coopération entre les administrations notamment quand une personne doit rassembler plusieurs documents.

En **Irlande**, les points publics multi-services sont impulsés par les autorités locales et n'ont peut-être pas encore atteint leur maturité. L'implication de plusieurs partenaires de l'Etat est un élément essentiel de création des points publics ; la structure est donc principalement publique. On demande

¹² Journal Officiel n° 54/92, 13/93, 41/99, 26/01.

¹³ Journal Officiel n°97/01, 15/16, 1/98, 14/89, 64/01 ; sont également concernés l'acte relatif aux personnes déficientes physiques et mentales et l'acte relatif aux orphelins et aux personnes nécessiteuses.

¹⁴ www.gov.si/csd.

¹⁵ Art 2, 50, 66.

¹⁶ <http://www.ess.gov.si>.

¹⁷ Jo 5/91, 12/9271/93, 38/94, 69/98. www.gov.si/irssv<<http://www.gov.si/irssv>>

¹⁸ JO 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01.

¹⁹ JO 25/97, 10/98, 41/99, 53/99.

un engagement ferme aux partenaires, leur financement est important. La préférence est donnée aux projets solides qui offrent le meilleur niveau de services. Le but est d'offrir des services concrets aux usagers. Les prestations délivrées consistent en de l'information, des conseils, de l'aide sociale, des subventions, délivrance de certificats et de licences demandés par les usagers. Ils offrent les services des bureaux des Ministères. Les prestations offertes concernent les impôts, le logement, l'hygiène, la voirie, l'environnement, la préfecture, les travailleurs sociaux, l'enseignement supérieur, les services sociaux, les associations locales et les centres auto-école.

Il existe en outre un service " Reach " qui est un service Internet et intranet qui permet l'accès à un réseau de services publics à partir de n'importe quel point du pays ; il est sponsorisé par le département des affaires sociales, communautaires et familiales. Il doit offrir des facilités permettant par exemple de remplir des formulaires en ligne. Les autorités locales sont encouragées pour intégrer " Reach " dans leurs projets. Elles doivent poursuivre une approche duale virtuelle et concrète des GMS.

b) un partenariat encadré

Il peut également exister des coopérations mieux structurées par des personnes publiques individualisées, généralement régies par des textes.

Au Portugal, la création de GMS s'est faite dans un objectif caractérisé de renouveau administratif et se place résolument dans le cadre d'une administration ouverte. Le pouvoir central a initié un nouveau modèle pour privilégier et assurer la liaison entre l'administration et l'administré, pour assurer la participation de l'administré à la gestion administrative, le rapprocher des services publics. Il s'agit d'assurer la transparence administrative, le respect des droits de l'administré.. Le but est de rationaliser et de simplifier les structures et la procédure administratives.

L'article 267 de la Constitution portugaise prévoit que la structure de l'administration doit permettre un rapprochement entre services et population et doit assurer la participation des citoyens à sa gestion. L'Etat de droit démocratique impose l'implantation d'une administration ouverte et l'abandon du modèle bureaucratique caractérisé par la distance et le secret.

Plusieurs textes constituent dans cette perspective le cadre juridique des GMS. Une résolution du Conseil des ministres du 21 octobre 1997 prévoit la création d'une commission chargée d'implanter un service de réception du citoyen dénommé Boutique du Citoyen. Une seconde Résolution du Conseil des Ministres du 15 novembre 2000 concerne l'implantation progressive des guichets de réception du citoyen exploitant les nouvelles technologies ; une dernière Résolution du 24 mai 2001 prévoit le développement d'une politique intégrée d'appui à l'innovation dans le cadre des politiques européennes et nationales. Des décrets-lois du 16 mars 1998, du 19 mars 1999, du 2 mars 2000 et du 19 février 2001 mettent en place un régime spécial de dépenses publiques pour le projet de Boutique du citoyen. Des Décrets-lois du 2 juin 1999, du 12 octobre 1999 et du 28 novembre 2000 concernent le fonctionnement des guichets des boutiques du citoyen et le régime juridique applicable aux travailleurs. Des décrets-lois du 6 août 1999 et 5 novembre 1999 organisent un Institut pour la gestion des boutiques du citoyen. Les boutiques du citoyen (lojas do cidadão) sont un nouveau concept d'intérêt général. Le but est de concentrer dans un même endroit les principaux services publics et la Boutique du citoyen est une offre de services publics proposés par quelques dizaines d'entités publiques ou privées. La première Boutique offre une trentaine de services, délivrés par une trentaine d'intervenants tels la Direction générale de la circulation routière, l'Institut du consommateur, la Caisse générale des dépôts, le Ministère de la santé, les Postes, les chemins de fer ou la Compagnie nationale de tourisme. On dénombre 7 boutiques du citoyen en fonctionnement dans les villes importantes. On prévoit l'ouverture de 3 autres en 2003.

L'Institut pour la gestion des boutiques du citoyen est un institut public administrativement et financièrement autonome. Il est soumis à la tutelle du membre du gouvernement chargé de l'administration publique, le Ministre d'Etat et des Finances. Les boutiques du citoyen sont les services locaux de l'IGLC et sont gérées directement par une unité de gestion de cet Institut. Le personnel relève de son administration d'origine.

Les postes de renseignements (postos de atendimento) constituent le second type de GMS ; ils sont complémentaires des boutiques du citoyen ; ils fonctionnent d'ailleurs comme des extensions. On les trouve dans les villes dont les dimensions ne justifient pas l'ouverture de boutiques du citoyen. Cette création résulte de la coopération entre l'Institut de gestion des boutiques du citoyen, l'Institut de Communications du **Portugal** et les Postes du **Portugal**, SA.

Les postes de renseignements utilisent les installations des postes et peuvent s'implanter dans d'autres locaux publics ou privés en fonction du protocole conclu entre l'Institut de gestion des boutiques du citoyen et les entités intéressées. Ils se composent d'un poste d'information en self-service avec un accès téléphone et Internet et d'un poste de renseignement personnalisé où un fonctionnaire reçoit les citoyens. Ils offrent les services de passeport bleu, de changement d'adresse, remplacement du permis de conduire, services de réclamations et d'information. On dénombre 11 postes de renseignements dans les villes de Vila Franca de Xira, Moita, de Chaves, Mirandela, Figueira da Foz. Les postes de renseignements fonctionnent dans 6 municipalités, celles de Cadaval, Azambuja, Felgueiras, Valongo, Santo Tirso et Penafiel.

L'Espagne met en place une conception de guichets uniques qui se fonde également sur un partenariat entre personnes publiques. Les guichets espagnols sont une activité impulsée par le Ministère des administrations. Le premier type de " guichet unique ", les Ventanilla unica " est chargé de faciliter les relations entre administration et administrés. Il offre aux habitants des communes l'accès à un système de registres interconnectés qui leur permet de s'adresser aux grandes administrations au travers des trois niveaux d'administrations.

La loi 30/1992 du 26 novembre concernant " le régime juridique des administrations publiques et des procédures administratives communes " prévoit pour la première fois la possibilité pour un citoyen de présenter ses demandes, ses documents à n'importe quel bureau de registres des différentes administrations publiques de l'Etat, des régions ou des communes. Pour réaliser cet objectif de renforcement des droits du citoyen, l'accord du Conseil des Ministres du 23 février 1996 impulse la signature de conventions entre l'administration d'Etat et les communes qui reçoivent les demandes dans leurs bureaux de registres et les transmettent à l'administration d'Etat grâce à une assistance informatique et électronique.

L'accord du Conseil des Ministres du 4 avril 1997 rend possible la participation des régions ; les bureaux de registres des communes peuvent recevoir les demandes qui leur sont adressées et les transmettre. L'administration d'Etat signe alors des conventions-cadres avec les régions, les communes de cette région pouvant y adhérer. *Dix conventions Etat-région ont été signées, la plupart des communes y ont adhéré.* Cet accord de 1997 prévoit également d'uniformiser le système interconnecté des bureaux et ses paramètres. Il existe 1 364. 227 GMS qui correspondent aux conventions bilatérales communes-Etat, les autres correspondent aux communes qui ont adhéré aux conventions-cadres signées par leur région. Le second type de guichet unique est entrepreneurial, les " Ventanilla unica Empresarial ". Il est thématique ; il se charge de promouvoir et de finaliser le processus de création d'entreprises. Il en existe actuellement 15, mais on a prévu d'en créer 5 nouveaux. L'accord du Conseil des Ministres du 4 avril 1997 est à l'origine de leur création.

Ces guichets uniques n'ont pas de forme juridique particulière. Leurs activités s'exercent dans le cadre des trois niveaux d'administration où un partenariat s'instaure. S'agissant des guichets concernant les entreprises, la chambre de commerce est associée au partenariat. Les structures administratives traditionnelles sont donc le support des GMS. D'ailleurs pour les guichets traditionnels le personnel est généralement le même que celui qui travaille au bureau de registres des communes, sans modification de son statut ou de ses conditions de travail. Le personnel des guichets concernant les entreprises est recruté par chaque administration mais parmi les corps des agents publics. Il existe en outre un coordinateur du guichet, " orientador " qui appartient à l'administration d'Etat et qui est recruté par elle. Des personnels de la région, de la commune peuvent être également associés.

Aux **Pays-Bas**, les GMS ont été mis en œuvre dès 1997, mais depuis une refonte est en cours dans le cadre de la réforme de l'organisation de la protection sociale. Le système est donc en pleine évolution ; il se fonde principalement sur des personnes publiques.

Les centres pour le travail et les revenus, " centra voor werk en inkomen ", CWI, ont été créés sous l'impulsion du Ministre des affaires sociales et de l'emploi. Ils sont introduits dès 1997 de façon facultative, sur la base d'un contrat de coopération (Samenwerkingsovereenkomst), entre municipalités, agence pour l'emploi, agence de la protection sociale, encadré par des règlements. Le but est de réunir en 200 CWI les services des trois piliers de la protection sociale : agence pour l'emploi (bureaux de l'Etat), les 5 agences de protection sociale-chômage et invalidité (à gestion paritaire), les communes (aide sociale). Dans un premier temps, l'approche est celle d'une coopération facultative et contractuelle entre l'Etat, les communes et les partenaires sociaux, au gré des trois piliers au niveau local et régional. Les compétences de chaque pilier n'ont pas alors changé formellement. Le résultat, de cette création décentralisée et facultative, a été des pratiques et des priorités très diverses entre CWI. On en a conclu que la coopération était insuffisante. On essaie de réintroduire une volonté centrale qui imposerait un modèle d'en haut.

Dans un second temps, l'Etat tente de mettre en œuvre un système plus transparent qui clarifie mieux les responsabilités. L'objectif est de réduire les coûts de fonctionnement du système de protection sociale, d'aider les chômeurs à trouver un emploi en gérant les offres et demandes d'emploi, l'assurance chômage, l'aide sociale, d'améliorer le service proposé aux clients en les différenciant, de leur offrir un accueil simplifié lors des démarches administratives. L'introduction de nouveaux CWI en 2002 fait partie d'une refonte juridique de toutes les institutions de la protection sociale sous la loi SUWI (Wet Structuur Uitvoering Werk and Inkomen) loi sur la structure pour développer le travail et les revenus. Les CWI rassemblent dans les mêmes "front offices " les services des anciens bureaux de l'emploi et une partie des services de la protection sociale. Ils traitent eux-mêmes les dossiers des clients qui vont trouver facilement un emploi. Ils renvoient d'autres clients aux agences mutuelles de protection sociale (UWV), et/ou aux agences de réintégration (organismes du secteur privé) agissant sous contrat des CWI. Selon les besoins du client, ils les adressent éventuellement aux services sociaux des municipalités.

D'autres types de guichets existent ou sont en projet ou déjà réalisés, par exemple les centres de services du secteur public. Le projet sur les centres de services du secteur public relève du Ministère de l'intérieur. Le but est d'améliorer la prestation offerte au public par l'intégration des différents guichets. Une enquête de 1996 de l'institut de recherche SGO, mentionne que 90% des communes en ont introduit où sont en train d'en introduire. La structure est principalement publique. Les prestations en sont multiples, par exemple le " Service centrum West " d'Enschede offre dans le même bâtiment, des services communaux, des services du quartier, des renseignements sur les affaires sociales de la commune, les allocations sociales, le conseil juridique gratuit, les services de citoyenneté, les services du passeport, les services de police, la possibilité de donner son avis sur l'aménagement urbain, la proposition de cours de langue, l'accès à des ordinateurs.

Depuis 1996 le Ministère de l'intérieur développe son projet de " Overheidsloket 2000 ", " Guichet public 2000 ". Le projet a fédéré ensuite plusieurs Ministères, celui du logement, de la santé, de l'aide sociale, des affaires économiques. Le Conseil des Ministres a approuvé le projet comme projet national. Il incite les municipalités, les chambres de commerce, les organismes prestataires de soins, en matière de santé, de protection sociale, les associations HLM de proposer pour la fin 2002 des guichets uniques " physiques " ou " électroniques " à l'intention des citoyens ou des entreprises. On incite les municipalités à en créer, sur la base d'une coopération entre plusieurs structures publiques.

Dans ce cadre le Ministère du Logement, de la Planification Territoriale et de l'Environnement met en place des guichets construction et logement " Loket bouwen en wonen ", qui regrouperaient des services du logement, des soins, de l'aide sociale. Sa mise en œuvre débute (www.minvws.nl). Le Ministère de la Santé Publique, de l'Aide Sociale et des Sports prend part au programme OL2000 ; il souhaite développer une dizaine de " guichets soins et aides sociales ", " Loket Zorg & Welzijn ". Le Ministère des Affaires Economiques a créé un GMS sur son site Internet et il s'intéresse à un " loket bedrijven ", guichet entreprise, qui est déjà mis en place dans certaines municipalités. D'ailleurs le portail électronique national, www.overheid.nl, est divisé en trois parties, à l'intention des citoyens, à l'intention des entrepreneurs, à l'intention des élus et des fonctionnaires. Le Ministère des affaires économiques possède un site Internet, www.subsidiesshop.nl, boutiques de subventions chargées de l'aide aux entreprises ; il en va de même de trois municipalités Aa en Hunze, Den Haag, Enschede.

L'élément de base des guichets uniques est normalement une entité publique, une agence de l'Etat ou une municipalité. D'autres organismes para publics, des associations à but non lucratif, des chambres de commerce constituent les partenaires de l'entité publique. Les centres pour le travail et les revenus sont des agences autonomes de l'Etat, les guichets " construire et habiter " et les guichets " soins et aides sociales " sont des services municipaux, même si leurs conseils portent souvent sur les prestations, des associations du troisième secteur. Les guichets " logements, soins, aides sociales ", sont proposés par des associations soutenues financièrement par les communes ou les provinces. Les guichets entreprises sont proposés par les municipalités.

Les GMS électroniques appartiennent aux organismes de l'Etat ou des collectivités territoriales. Les textes fondateurs des GMS sont initialement des projets mis en œuvre dans le cadre de lois générales qui règlent les relations entre l'Etat, les collectivités ou d'autres organismes sous le contrôle de l'Etat. Seuls les centres pour le travail et les revenus sont l'objet d'une loi spécifique, lorsque le système des conventions a montré ses limites. Le centre a donc repris l'initiative, même si la réalisation relève des collectivités de proximité.

En **Suède**, la création des bureaux du citoyen " Medborgarkontor " et des bureaux d'information " Informationskontor ", implique une coopération entre personnes publiques locales et administration centrale, très institutionnalisée juridiquement.

Lorsque les autorités locales souhaitent mettre en place des GMS, avec le concours de l'administration d'Etat, sur la base de fonds exclusivement publics, des textes de lois spécifiques doivent être adoptés. En 1994, une loi fut votée, afin de permettre des accords de coopération entre l'Etat, les municipalités ou les comtés pour la création de GMS. Ces accords mettaient initialement en place un partage de locaux et chaque autorité concernée possédait son propre personnel, " des spécialistes ". Cette loi fut remplacée en 1997 par un nouveau texte sur la notion de " service en collaboration ". Désormais les différentes tutelles ne se bornent plus à partager le même bureau, mais partagent aussi les tâches et un personnel généraliste, polyvalent agit à plusieurs niveaux, local ou national. Une partie de cette loi a changé depuis le 1^{er} juillet 2002. Les accords entre administrations doivent désormais mentionner en détail tout ce qui relève de l'administration publique et la durée effective de la collaboration. Les accords doivent être approuvés par le gouvernement puisque ce programme est encore dans sa phase expérimentale. La loi prévoit également en détail le type de travail pouvant être entrepris par chaque employé.

Ce cadre législatif étroit peut être un frein à la création des GMS, des assouplissements s'imposaient. D'autres changements sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2003, pour donner une plus grande liberté d'action aux autorités publiques qui peuvent déléguer des pouvoirs aux personnels des GMS²⁰.

Cette coopération entre personnes publiques se concrétise par plusieurs types de GMS. On trouve en premier lieu les Bureaux d'information en commun, " Informationskontur ", qui se présentent sous la forme d'un guichet d'information dans une bibliothèque où dans les locaux de la municipalité. D'autres autorités publiques peuvent aussi y délivrer des renseignements et des conseils.

En second lieu, des GMS municipaux, les Bureaux du citoyen, " Medborgarkontur " sont tenus par des généralistes qui informent et conseillent ou effectuent des tâches administratives simples à la place de plusieurs administrations municipales.

En troisième lieu, des services communs bilatéraux permettent le partage de locaux, mais chaque personnel local ou national est doté de compétences dans son propre domaine et conserve le statut de spécialiste.

En quatrième lieu, on peut isoler les GMS de services publics intégrés où le personnel peut traiter de simples questions administratives au-delà des clivages entre administrations et accéder à des fichiers informatiques publics.

Il existe enfin des serveurs publics d'accès à Internet " medborgarterminaler ", tels le Bureau de l'emploi, le Bureau national d'aide aux étudiants, le Bureau de l'assurance sociale, le Bureau des retraites, l'Office d'immigration de **Suède**, l'Agence de la consommation, le Service des Impôts et taxes. Ces serveurs sont répartis dans des lieux publics : universités, cafés, centres commerciaux, antennes administratives, hôpitaux, aéroport (Arlanda à Stockholm).

²⁰ SFS 1994 :686SFS 1997 :297, Ds 1999 :26 " Utveckling av medborgarkontor".

Les autorités impliquées dans le projet ont un portail commun dénommé Marché de service public " Medborgartorget " (www.medborgartorget.nu). Les 71 municipalités où se trouvent les moniteurs participent souvent à ce projet. Les prestations délivrées par l'ensemble de ces GMS sont très vastes. Les municipalités délivrent les permis de construire, différents formulaires administratifs, des conseils aux consommateurs. Les structures virtuelles offrent des aides à la déclaration de revenus, des déclarations d'arrêt maladie à remplir en ligne, des demandes de bourses d'étudiant, le téléchargement de formulaires ou de dossiers.

Néanmoins les GMS ne sont pas habilités par la loi pour modifier les décisions administrative déjà prises sur ces dossiers (par exemple sur le permis de construire ou le montant de l'aide sociale). Le public des guichets uniques est très large : résidents, particuliers, entreprises, organismes locaux. Quiconque peut solliciter les GMS pour un besoin d'information ou d'assistance. Ce sont donc jusqu'à présent les seuls pouvoirs publics qui sont concernés par les guichets, les acteurs privés sont engagés plus indirectement comme les centres commerciaux qui mettent à disposition des lieux, mais l'utilisation par les autorités locales d'équipement et de matériel lourd civil est exclue.

Dans d'autres cas, les GMS sont le produit d'un partenariat personnes publiques-personnes privées.

B- Les guichets multi-services, un partenariat personnes publiques-personnes privées

Les GMS peuvent être autonomes par rapport aux structures administratives par le biais d'une privatisation, qui associe à leur gestion des personnes privées ou peuvent se constituer sous la forme de personnes privées. Ce type d'organisation répond au pragmatisme qui a commandé la création des GMS et assure une gestion plus souple. Mais ce partenariat est généralement institutionnalisé, il peut aussi faire place à une délégation des missions des GMS à des personnes privées.

1°- Un partenariat polyvalent

En **France**, le titre IV, article 27 de la loi du 12 avril 2000 prévoit qu'une maison des services publics peut résulter d'une convention entre des personnes publiques et, éventuellement, des organismes chargés d'une mission de service public, parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public. Elle doit être approuvée par le représentant de l'Etat dans le département. Des groupements d'intérêt public, personne publique *sui generis*, permettant d'associer plusieurs partenaires publics ou privés peuvent également être constitués, comme le prévoit le Titre IV.

Une structure plus informelle, les points publics médiation multiservices, permettent une intégration des financements privés. Fin 2003, un projet de loi prévoit de pouvoir associer des personnes privées aux maisons des services publics, l'élargissement du partenariat serait ainsi facilité. L'expérience originale des PIMMS (Points d'information et de médiation multiservices) mérite aussi d'être signalée. Installés dans quelques grandes villes, les PIMMS sont des associations d'organismes publics ou privés (s'occupant d'eau, de téléphone, de transports urbains, de logement, de poste, ...) Ces associations ont pour rôle de servir de médiateur entre ces organismes et les usagers faisant l'objet d'impayé ou d'amende ou de réclamation. Ces associations ont prouvé leur utilité en dédramatisant des situations conflictuelles, prévenant des violences et en aidant à régler des difficultés financières. Les PIMMS ne relèvent pas de la loi sur les maisons des services publics dans la mesure où ils traitent en partie de services privés.

Le **Royaume-Uni** met en œuvre un très large partenariat entre plusieurs institutions publiques et privées, qui concourent à la fourniture de multiples prestations de proximité par chaque intervenant. Ce partenariat est facilité par le fait que la Poste qui fonde les one stop shop ne souffre pas de cloisonnements, comme d'autres administrations publiques. Ainsi la responsabilité des pouvoirs publics est-elle souvent partagée avec la société civile. Il n'y a pas de texte juridique spécifique qui régit les différents GMS, mais un ensemble de textes s'appliquent à eux. Quatre types d'institutions peuvent être qualifiés de GMS. Il en résulte un système original de collaboration entre personnes publiques et personnes privées afin d'offrir aux administrés citoyens des prestations de proximité.

Les bureaux de poste assurent plusieurs services au nom des divers ministères, ce qui peut permettre de les assimiler aux GMS. Ils assurent l'affranchissement du courrier, les communications, les services bancaires aux particuliers et aux entreprises, l'épargne, les assurances, les formulaires liés aux voyages, les passeports, les permis de conduire, le paiement des allocations sociales et des retraites, les renseignements administratifs, des services de commerce privés. Les bureaux de poste font partie d'un établissement spécifique, Post Office Counters Limited (Guichets de poste) ; il s'agit d'une société anonyme qui est totalement la propriété de l'Etat, placée sous la tutelle du Ministre du commerce. Juridiquement, c'est un organisme du secteur public ; mais il diffuse ses services par le moyen de 18 500 points de vente, dont 97% sont la propriété privée des chefs du sous-bureau de poste " Subpostmasters " ou des propriétaires de franchise qui possèdent conjointement un point de vente au détail. Le guichet des Sous-Postes est alors construit à l'intérieur du petit commerce aux normes de la Poste pour des raisons de sécurité. Les bureaux de poste sont des GMS animés par le secteur privé, en partenariat avec l'Etat depuis 1861.

Font partie de cet ensemble les bureaux de poste principaux (main Post offices) ; ils sont animés principalement par l'Etat et sont des entités totalement publiques sous la tutelle du Ministre du commerce, à travers le " Chief Executive " de l'établissement public, Post Office Counters Limited. Un régulateur indépendant fait d'ailleurs un rapport annuel au Ministre sur les missions de cet établissement public.

Les sous-bureaux de poste (Sub Post Offices) composent aussi ces GMS ; ils assurent une plus grande pluralité de missions. Ces sous-bureaux de poste se trouvent à l'intérieur d'un petit commerce et les chefs des sous-bureaux ou les franchisés prennent leurs propres décisions sur la viabilité de leurs entreprises, mais ils sont liés par les consignes du Post Office Counters Limited et par une ligne de conduite, comme les agents publics dans les bureaux de postes principaux. Le statut juridique est flou, il combine éléments de droit privé et éléments de droit public.

Ils sont donc la propriété privée des chefs des sous-bureaux, qui sont les " agents " ou les franchisés du Post Office Counters Limited. Ces sous-bureaux sont presque toujours tenus en combinaison avec un commerce, majoritairement des marchands de journaux, des alimentations, des pharmacies, des stations-service, des hypermarchés, des cafés et des pubs. Le Ministère du commerce peut convertir un Bureau de poste principal en sous-bureau, ou le fermer, avec compensations pour les agents privés et consultation facultative des agents publics.

En outre certains GMS sont animés par des associations à but non lucratif et affiliés à une association nationale à but non lucratif. A certaines conditions, tenant notamment aux règles concernant la comptabilité, ils peuvent bénéficier de fonds publics ou de mouvements caritatifs. Le cadre juridique est ici assez souple, s'applique la loi sur l'emploi qui concerne le secteur public et le secteur privé, sur la comptabilité, sur l'accès par les handicapés aux espaces publics. Il s'agit des Citizens Advice Bureaux qui offrent un service public gratuit multi-sectoriel, indépendant et solidement implanté ; ils ont muté à la mesure des demandes, de la volonté des habitants et de la disponibilité des fonds.

Ils ont été initialement créés comme services locaux d'information et de conseils, concernant le rationnement, l'indemnisation des dommages de guerre, les conseils pratiques, au profit des populations affectées par la guerre en 1938. Bien qu'après la guerre la moitié ait disparu, excepté dans les grands centres urbains comme Westminster ou Manchester, le gouvernement les a réactivés dans les années 1960 pour répondre aux problèmes croissants de logement.

Dans les années 1970 ils deviennent des centres principaux de renseignements qui traitent les problèmes au fond pour que les individus connaissent leurs droits et leurs responsabilités, sans forcément aiguiller vers des services professionnels bureaucratiques.

En 1980 ils proposent des services en matière d'emplois, d'allocations chômage ; en 1990 ils ont développé leurs services afin d'infléchir les politiques sociales menées par le gouvernement. Ils offrent un grand éventail de services publics, comme tout ce qui concerne les allocations, chômage, maladie, revenus, logement, l'emploi, les dérogations fiscales, le surendettement, les prêts, les assurances, le système de justice, l'accès aux tribunaux d'appels publics ou du secteur industriel, ils fournissent des conseils juridiques concernant le droit des consommateurs ou des locataires. Ils traitent même des problèmes d'immigration, de santé mentale ou de sida.

Bien qu'indépendants, ils sont fédérés à l'une des deux associations nationales (NACAB pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et le CAS pour l'Ecosse) ; ils offrent un service de

citoyens pour les citoyens et par des citoyens²¹. Ces associations soutiennent les CAB, du point de vue des finances, des renseignements, de la documentation, des NTIC, de la formation. Elles contrôlent la qualité des prestations. Les CAB sont à titre individuel des institutions caritatives ; selon les cas, ils peuvent se constituer en "Registered companies" soit "à but non-lucratif" soit sous forme de "société limitée par garantie publique".

Leurs comptes et leurs conseils d'administration sont contrôlés par la Charities Commission. Ils sont financés par des fonds publics et privés. De même les affaires des CAB relèvent du Ministère du commerce et de l'industrie, qui octroie une dotation globale étatique au NACAB qui la distribue aux CAB. Les autres Ministères offrent des fonds ponctuels pour des projets relevant de leurs domaines, de même des fonds d'autres secteurs publics ou de l'Union européenne sont concernés. Les CAB illustrent donc pleinement le partenariat personnes publiques, personnes privées, organisé sous la forme de personnes associatives et caritatives.

D'autres GMS sont animés par des collectivités locales; il s'agit des "one stop shops", "District Offices", "Joint Service Shops", "Community Offices", "Advice and Information Centres" et les "Neighbourhood Offices", qui sont établis selon la volonté des élus²². Les textes législatifs pertinents sont ceux qui gouvernent l'étendue de leurs compétences²³. Ils peuvent servir de point d'information sur les prestations d'une autre institution. Ces GMS sont inter-institutionnels, ils peuvent comprendre le district, le comté, les paroisses, la collectivité locale, les services centraux ou déconcentrés de l'Etat, les associations ou même des entreprises privées. La tendance est à la recherche d'une multitude de partenaires.

Ainsi les GMS destinés aux citoyens peuvent offrir une grande diversité de prestations qui dépassent celles offertes par une collectivité territoriale, comme divers renseignements, ou des prestations concernant l'aide sociale, la formation continue, le gardiennage d'enfants ou le logement, les dettes, l'immigration.

C'est aussi le cas des GMS destinés aux entreprises, les Business Centres, l'Enterprise Partnership ou les Economic Development Offices²⁴. Ils sont créés par les autorités locales essentiellement par les communes, en partenariat avec les comtés, les paroisses, d'autres services publics, des associations, mais aussi les chambres de commerce et les agences du développement. Ces GMS proposent des conseils et des renseignements aux entreprises, par exemple en matière de gestion, de secrétariat, d'investissements immobiliers, de prêts, d'adresses utiles, de contacts avec les pouvoirs publics, de pollution, de concurrence. Ils travaillent en relation avec l'Agence régionale de développement, des associations d'entreprises, ou encore avec d'autres GMS-entreprises.

Le partenariat est une solution légale, permettant de dépasser le cantonnement des compétences. Les lois récentes, "Local Government Act 1999" et "Local Government Act 2000", légalisent cette large interprétation du rôle des collectivités locales, même si elles ne traitent pas expressément des GMS. Mais les documents officiels qui ont précédé retiennent les GMS comme des exemples à suivre²⁵. Ils répondent à l'objectif de qualité-prix du service public, posé par le "Local Government Act de 1999", et à la nécessité de prendre en compte l'avis de tous les partenaires du service.

Le premier Livre Blanc du gouvernement Blair sur les collectivités locales souligne l'attachement aux partenariats divers et l'intention d'élargir et de clarifier les compétences des collectivités locales en ce domaine²⁶. Le "Local Government Act" de 2000 facilite aussi la création des GMS, en prévoyant la compétence des collectivités locales pour les actions améliorant le bien-être économique, social ou environnemental de leur territoire, dès lors que cette action va de pair avec leur stratégie communautaire, avec la stratégie de l'Etat concernant le développement durable, et n'est pas interdite

²¹ J. Richards "Inform, Advice and Support : 50 years of the Citizens Advice Bureau" (Cambridge :Lutterworth) ; Faversham and District CAB, www.members.aol.com/dijphall/Favcab/website manager David Hall. Manchester CABx, www.poptel.org.uk/cab-Website designer Milan Shah. Mid-Bedfordshire CABx, www.midbedscab.dial.pipex.com/website designer Mark Smith.

www.nacab.org.uk, www.cas.org.uk.

²² www.leeds.gov.uk/leedscom/advice/onestop.html. www.birmingham.gov.uk/

²³ Local Government Act 1999, www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts_1999/19990027.htm, Housing Acts, Education Acts par exemple.

²⁴ www.bromley.gov.uk, www.barnsley.gov.uk/service/barnsleybc/index.asp

²⁵ DETR Circular 10/99 (14 décembre 1999) : Local Government Act 1999, PartI, Best Value, www.local.regions.odpm.gov.uk/bestvalue/legislation.pdf/bv.pdf

²⁶ DETR 1998 Modern Local Government in Touch with the people, www.local.regions.odpm.gov.uk/igwp

par la loi ou le Ministre. Il prévoit également des moyens, possibilité d'engager des dépenses, d'offrir de l'aide financière, de passer des accords, de coopérer, de mettre en œuvre des délégations de compétences, de fournir des effectifs, des biens immobiliers, des services. Le texte prévoit aussi la consultation et l'implication de divers partenaires dans la stratégie communautaire, ce qui peut être transposé aux GMS et fait des collectivités locales l'animateur principal de la coordination des services publics entre secteurs.

Enfin le quatrième type de GMS est animé principalement par les services publics de l'Etat ; il s'agit de GMS de l'Etat qui rassemblent l'Agence de l'emploi et l'Agence des allocations. Dans ce cadre juridique déconcentré, les Ministres exercent leurs pouvoirs sur la fonction publique de l'Etat, de la part de la Couronne. Le législateur a facilité la mise en place en 2002 des bureaux de l'emploi " Job Centers Plus " par la loi sur la protection sociale, Welfare Reform and Pensions Act 1999. Cependant ce texte n'emploie pas le terme de GMS, mais celui de " personnes qui fournissent des services au Ministre ", ce qui offre un cadre juridique non contraignant.

Ces bureaux de l'emploi rassemblent les anciens centres de travail, " job centers ", services de l'ancienne Agence de l'Emploi et une partie des services de l'ancienne Agence des Allocations. Cette loi impose que les demandeurs d'allocations-chômage soient interrogés et conseillés sur les emplois qu'ils souhaitent exercer, et enfin que les collectivités locales soient impliquées en pouvant offrir ce service. Il permet en outre " qu'une personne, fournisseur des services à un Ministre, traite des demandes d'allocations locales ". Il prévoit l'enregistrement et l'échange des renseignements entre les autorités compétentes en matière de protection sociale.

En **Belgique**, Les GMS sont très variés²⁷, ils concernent également toutes les personnes, chômeurs, handicapés, entreprises ; ils sont créés dans des domaines spécifiques, dans ce cadre ils peuvent mettre en place une coopération entre personnes publiques, les autorités locales étant à l'origine des GMS, et personnes privées. Les offices du logement, " Woonwinkels ", informent les citoyens sur tout ce qui intéresse le logement, notamment l'achat, la location. Ces offices font l'objet d'un accord entre les sociétés d'habitation à loyers modérés, les services publics locaux, et d'autres partenaires dans le domaine de l'environnement ou des infrastructures. Mais aucune législation n'existe sur ces accords.

Des offices de la santé, " gezondheidswinkels, " existent également, ils proposent des conseils et une information. Les offices de santé et les offices de l'habitat et du logement ont une action privilégiée dans les quartiers défavorisés.

Les offices sociaux, " Sociale huizen ", traitent de l'aide sociale municipale, des problèmes des réfugiés politiques, des problèmes des retraites, des crèches. Ils permettent de remplir les dossiers sans consulter plusieurs administrations.

Des offices juridiques, " Justitiewinkels ", sont tenus par des juristes issus de l'ordre des avocats et offrent un conseil juridique gratuit. Les offices du travail, les " Werkwinkels " sont des GMS importantes ; ils sont conçus comme le catalyseur de la coopération entre tous les acteurs impliqués par la formation, l'orientation professionnelle.

Pour leur création, un accord intervient entre le conseil municipal, les services sociaux, les associations syndicales ou patronales, comme le fonds pour l'impulsion sociale. Ils concentrent leurs services sur les demandeurs d'emploi et les aident dans leurs démarches. Ils jouent le rôle d'agence locale pour l'emploi, des initiatives privées peuvent y offrir des cours, des formations. Les prestations offertes sont l'aide à l'obtention d'un emploi, un soutien social, une formation ; ces antennes offrent aussi d'autres services publics locaux. Les divers offices du travail cherchent à travailler ensemble et coopèrent sur plusieurs thèmes comme la mobilité, la police, la circulation. Il existe encore d'autres types de GMS comme dans la commune de Seneffe qui offre des services par le biais de kiosques et de portails web, ou les offices de l'eau qui offrent des renseignements sur la consommation, l'environnement, le gaspillage, ou le coût.

En Hongrie, il existe plus de 250 Telehouses, ou " Telehaz ", elles sont régies par peu de textes, mais une étude en 2001 montre qu'elles combinent plusieurs structures. Le décret 1052/1999 du Gouvernement concernant les missions gouvernementales démontre que les Telehouses ont été

²⁷ Lobet-Maris, c., van Bastelaet, B. 2001. One-Stop_Government in Belgium. In M. Hagen et H. Kubicek (Eds). One-stop-government in Europe : Results from 11 national surveys. Bremen, Germany : Universitätsbuchhandlung Bremen.

créées pour améliorer l'accès du public aux renseignements et aux services. Ce sont les autorités centrales ou déconcentrées qui doivent mener à bien le projet. Le bureau du Premier Ministre, le Ministre de l'intérieur, le Ministre des finances et les chefs des bureaux de l'administration publique régionale en sont responsables. Le décret 1071/1998 du Gouvernement concernant les politiques de télécommunications prévoit un développement du système de télécommunications du pays, pour que chacun ait accès à un réseau d'information. Ce texte donne également la priorité au programme Telehouse.

La création des GMS a été très pragmatique ; elle a débuté en 1992 sous la forme de trois initiatives, les bibliothèques locales ont constitué les premières Telehouses, les bureaux de poste ont également fourni le service Telehouse, des bénévoles ont pu le prendre en charge. Les Telehouses fournissent de l'information en matière d'instruction, d'emplois, de spectacles, d'aide sociale. Ils offrent des infrastructures, en permettant l'usage d'Internet, d'ordinateurs. Certaines peuvent être spécialisées pour satisfaire le besoin de clients spécifiques, les ONG ou les travailleurs à distance. Elles ont des relations avec des partenaires internationaux. Les Telehouses possèdent des "satellites", les Telecottages ou "Telekunyo" qui sont des institutions plus petites. Il existe en moyenne deux Telecottages pour une Telehouse. Elles offrent moins de services.

Leur structure juridique est également très pragmatique, ce sont des personnes autonomes, des organisations civiles de citoyens ; elles peuvent être instituées par la municipalité, des bénévoles, des ONG. La solution présentée comme la meilleure serait un contrat obligatoire formant une organisation hybride. Le propriétaire serait une organisation civile, l'organisation qui accueille le gouvernement d'Etat ou local, l'opérateur représenterait le secteur privé. Le propriétaire est une organisation civile dans 76% des cas, privée dans 14% et gouvernementale dans 5% des cas. L'organisation qui accueille est autonome dans les 2/3 des cas, dans 12% des cas, elle est une ONG et dans 2 % elle est privée²⁸. L'opérateur est dans la plupart des cas civil (51%), ce peut être un gouvernement local (34%), ou une personne privée (7%). Leurs personnels, comme leurs fonds proviennent de différentes origines.

En **Lettonie**, dès 1999 le secrétariat du Ministre de la réforme de l'administration publique et des Gouvernements autonomes développe le concept de délivrance de service public par l'Etat et par les gouvernements autonomes en créant les centres d'information et de services, les ASP, "One stop agencies". Ce sont des formes d'organisation "gouvernementales" locales ou nationales qui délivrent des services ou des informations, rendent des décisions dans un même lieu. Les prestations offertes concernent l'information générale sur la structure des conseils, les heures d'ouverture, elles distribuent des documents, assurent des services de médiation, développent et gèrent les bases de données ; elles délivrent des services concernant la privatisation des résidences, l'enregistrement des sociétés, la délivrance de permis de construire, des services bancaires, un accès à la presse, à des ordinateurs. Les services sont offerts à tous les usagers, personnes publiques, ou privées, entreprises. Un autre type d'agence apparaît, les "One consultant agencies", qui ont la même organisation mais proposent simplement une consultation sur la délivrance de services. Le but est d'améliorer la qualité du service grâce à la création d'un système fournissant information et services de la façon la plus efficace.

Plusieurs instituts publics mettent aussi en application les principes des ASP, la direction de la sécurité du trafic routier du Ministère des transports, l'agence d'Etat de l'assurance sociale, le registre des entreprises par exemple.

Trois "One stop agencies" proposent en ligne des renseignements sur leurs services, et deux autres proposent quelques services par voie électronique. Deux "One stop agencies" ont répondu de manière favorable à un projet de délivrance virtuelle de services en ligne. Ces GMS dépendent de l'administration publique et des gouvernements autonomes ou d'une de leur ramification ; elles ne possèdent donc pas une structure indépendante. Elles sont fondées pour la plupart par les conseils des grandes villes ou par certaines municipalités locales. Elles sont composées d'organismes du secteur public et du secteur privé, généralement une ramification d'un gouvernement autonome et une banque. Les "ASP" thématiques peuvent être fondés par des municipalités locales ou régionales, des entreprises ou des particuliers. Leurs modes de financement peuvent d'ailleurs être croisés.

²⁸ Toutes les Telehouses n'ont pas répondu au questionnaire.

Les GMS permettent donc la collaboration de plusieurs acteurs, y compris les utilisateurs, sans qu'une structure uniforme soit déterminée, du point de vue de l'organisation ou de la délivrance des prestations. D'ailleurs certains problèmes de mise en place des " ASP " résultent du manque de liaison entre les entreprises et les institutions publiques, et de l'absence de base légale appropriée de coopération.

En **Finlande**, les Bureaux de services aux citoyens possèdent un logo commun, en forme de trombone à papier qui informe des services disponibles dans le même bureau. Les services conjoints sont basés sur un accord d'engagement volontaire devant la loi, le " Citizen Services Agreement ". Il s'agit d'un accord soumis aux " acteurs conjoints ", ceux qui interviennent ensemble dans le processus de délivrance de services.

Ces acteurs sont le plus souvent les municipalités, la SII, (" State Insurance Institution " - elle-même de caractère assimilable à un GMS), les agences pour l'emploi, les Cours administratives siégeant dans les villes de taille suffisamment importante, les centres des impôts, l'administration du réseau routier et de l'équipement, le cadastre national, les paroisses, ainsi que des organismes privés offrant des services postaux, des services d'assurances, des services d'accès à Internet. Les acteurs privés participent donc au GMS, bien qu'ils demeurent des acteurs marginaux dans la délivrance de services dans des bureaux conjoints. Les prestations offertes sont la distribution et la réception de formulaires, la délivrance de conseils, des consultations dans le domaine fiscal, dans le domaine du travail, délivrance de permis et de licences par la police.

Il existe 183 bureaux de services aux citoyens en Finlande ; les Municipalités participent à 132 bureaux, les agences pour l'emploi à 103, la poste à 8, les paroisses à 12. Néanmoins la collaboration entre plusieurs partenaires s'est révélée parfois hasardeuse ou mal perçue. Appliqué depuis presque 10 ans le modèle finlandais démontre que des activités conjointes peuvent réellement être organisées en s'appuyant sur l'accord de partenariat des fournisseurs de services, mais l'utilisation étendue de ce genre de modèle semble requérir une base légale plus complète et détaillée. A l'heure actuelle un travail préparatoire est à l'étude au Ministère de l'intérieur afin de développer la base légale des activités conjointes de services publics.

En **Italie**, la concertation mise en place est plus limitée. Les Guichets uniques sont constitués par des " sportello unico per le attività produttive ".

Leur origine date du décret n°112 de 1998 et le décret du Président de la République n°447 de 1998 suivi par la circulaire d'Interprétation du 8 juillet 1999. Il s'agit d'un guichet unique pour les structures productives au service des petites et moyennes entreprises (PME) qui représentent plus de 98% des entreprises italiennes. Avant le décret de 1998 l'industrie et les fonctions administratives la concernant ne faisaient pas l'objet de transferts au niveau local.

Les communes sont désormais compétentes concernant la réalisation, l'agrandissement, l'arrêt, la remise en service, la localisation ou re-localisation, l'exécution de travaux internes aux bâtiments, la restructuration, la reconversion des installations productives, y compris en matière de délivrance de concessions ou de permis de construire.

Le " Sportello unico " vise à simplifier en un guichet unique toute la procédure administrative de création des entreprises. Il permet de fournir des informations et une assistance concernant l'établissement et le déroulement de l'installation, les aides notamment fiscales concernant l'embauche des travailleurs et le travail autonome. Des délais rapides sont prévus pour répondre aux demandes des citoyens qui ont un projet industriel.

Le guichet unique concerne toute activité de commerce, de bâtiment et de production industrielle, les activités productrices de richesses commerciales, de services. Il s'agit d'un nouveau mode de développement local et de processus administratif. On passe d'un modèle de gouvernement hiérarchique à un modèle de partnership fondé sur le système de la concertation.

L'initiative de création vient du bas, le gouvernement central ne donne que la possibilité d'agir du point de vue légal et opérationnel. Les guichets uniques voient le jour sur la base d'un principe de concertation entre les entités qui participent à la création. Les communes peuvent adhérer à des pactes territoriaux ou des pactes de zone ; la structure chargée de l'exercice des fonctions peut coïncider avec le responsable du pacte territorial ou du contrat de zone. Les communes peuvent donc créer des sortes de consortium. Du fait de son encadrement par la loi ou les décrets ou des normes

régionales, le sportello unico semble être un acteur public établi sur la base d'un accord entre plusieurs partenaires principalement publics. Mais des éléments de privatisation existent du fait de la participation de partenaires privés, tels les syndicats.

L'autre GMS italien est en gestation. Les administrations communales devront constituer des guichets uniques pour le bâtiment. Ils auront pour tâche de s'occuper des rapports entre personnes publiques et personnes privées, concernant les demandes de permis de construire, ou les plaintes de début d'activité. C'est le décret du Président de la République n°380 du 6/6/2001 appelé TU qui le prévoit. Ils réceptionneront les demandes de permis de construire et les plaintes de début d'activité ; ils délivreront les permis de construire, des certificats de praticabilité, adopteront des mesures concernant l'accès aux documents administratifs.

Les personnes privées peuvent être encore plus impliquées dans la gestion des GMS ; il ne s'agit plus de les impliquer sous la forme d'une coopération mais de leur déléguer la mission concernée par les GMS.

2°- Une gestion déléguée à des personnes privées

L'Etat peut se décharger d'une majorité de ses tâches sur des structures privées à qui il délègue une partie de ses compétences.

La Pologne a connu beaucoup de réformes depuis 1989 ; l'une des réformes entreprises vise à décentraliser le pays, à rationaliser l'administration et à rendre les services publics plus accessibles en rapprochant citoyen et Etat. Afin d'atteindre cet objectif a été mis en place un système basé sur de nombreuses personnes privées, des organisations, des fondations, des associations qui coopèrent avec les établissements publics et qui gèrent les services publics.

Leurs champs d'activité sont très larges, elles gèrent des problèmes qui proviennent des affaires publiques et possèdent une réelle latitude d'action. Les établissements de l'administration centrale peuvent charger ces organisations non gouvernementales d'exécuter des missions publiques. L'Etat finance sous la forme de dotations lorsqu'il confie des missions aux organisations non-gouvernementales.

Il faut également souligner le rôle des organisations d'utilité publique, qui mènent une action sociale, une action en matière d'emploi, de santé, d'aide aux handicapés, d'ordre public, de protection du consommateur et de droits de l'homme. On ne regroupe donc pas dans le même endroit les principaux services publics. L'existence de ces organisations est régulée par la loi du 7 juin 2001. Elle régit les formes et les principes de la coopération ; les articles 6 à 12 posent des obligations et énoncent des prérogatives. La coopération entre l'administration et les organisations non-gouvernementales est basée sur l'aide réciproque, l'autonomie, le partenariat, l'efficacité mais aussi la concurrence.

Chaque entité possède un statut juridique, organisé autour du directoire, et est autonome. Cette coopération implique une information mutuelle sur les actions entreprises et une harmonisation, une consultation mutuelle des projets, ainsi qu'une coopération en matière de stratégies de développement et de gestion locale.

Les GMS sont généralement construits autour du partenariat entre institutions publiques ou privées. Ce partenariat peut être fonctionnel, au regard des services proposés, ou plus institutionnalisé. Une convention entre partenaires peut être conclue, ou un statut légal peut être élaboré, une structure juridique autonome peut alors gérer le GMS.

Cette structure sera publique ou privée ; en tout état de cause, elle ne doit pas exclure la participation des personnes privées ou des personnes publiques, ne serait-ce que financière. La rénovation de l'administration et l'amélioration des prestations offertes passent par une collaboration entre acteurs, les usagers ou clients devant être, ce qui n'est pas encore le cas, partie prenante, l'intérêt général étant en cause.

Section II :Guichets multi-services et transversalité de l'intérêt général

Service public et intérêt général sont des concepts interactifs : l'intérêt général est le but du service public, le service public reflète les conceptions de l'intérêt général. Les pratiques européennes des maisons des services publics montrent de façon flagrante qu'elles procèdent d'une prise en compte d'activités très variées d'intérêt général.

Cette transversalité de la nature même de l'intérêt général justifiant l'activité des maisons des services publics se fonde sur des conceptions élargies de l'intérêt général (§1) et conduisent à offrir des prestations variées aux usagers (§2).

§1 Des conceptions élargies de l'intérêt général

La satisfaction de l'intérêt général et collectif est incontestablement la constante des opérations de service public. Si l'intérêt général est un concept admis dans son essence, il n'en demeure pas moins que les qualificatifs de polymorphe ou d'évolutif lui conviennent parfaitement. La pratique en Europe des maisons des services publics met en exergue ce trait. La manière de concevoir le rôle de l'Etat conduit à moduler à l'envie l'intérêt général que l'on veut satisfaire. Le caractère "ondoyant" ²⁹ de l'intérêt général s'exprime d'abord par le dépassement d'une conception stricte de la notion (A) puis par une approche modulée de l'intérêt général à satisfaire (B).

A- L'adhésion à une conception extensive de l'intérêt général

L'intérêt général est une notion qui a connu une évolution constante depuis la fin du 19^{ème} siècle³⁰. Partant d'une conception stricte d'un intérêt général que l'on peut qualifier de public (1), celui-ci a acquis une dimension économique et sociale (2) et parfois même une dimension soucieuse de la qualité de vie des citoyens (3) que la pratique des maisons des services publics ou des guichets multi-services en Europe illustre parfaitement.

1) Une dominante : la satisfaction d'un intérêt général public

a) La définition

Tout comme il est délicat de définir avec précision l'intérêt général, il est difficile de justifier sa qualification de public. On peut, néanmoins, admettre que cette qualification désigne un intérêt général conduisant à satisfaire des exigences, des missions que seule la puissance publique peut assumer. Il s'agit donc d'une conception minimale de l'intérêt général au sein d'un Etat qui prend en charge ses missions régaliennes.

La satisfaction de l'intérêt général strictement public correspond alors à des fonctions purement administratives de la puissance publique, des missions dont le but immédiat et exclusif est la satisfaction de l'intérêt général, écartant ainsi toute préoccupation, même incidente, d'ordre privé ou particulier. Une telle vision de l'intérêt général correspond à la conception développée par les juristes français du début du 20^{ème} siècle, elle est toujours viable même si elle n'est plus suffisante.

Cette version première de l'intérêt général est l'expression de la souveraineté d'un Etat à l'intérieur de ses frontières, on peut dès lors affirmer qu'il s'agit d'un intérêt général de portée nationale, sa satisfaction doit être réalisée de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national et ne relève pas de l'appréciation d'une structure locale. Un GMS assurant un intérêt général de cette nature illustre très nettement une volonté de déconcentrer les attributions de l'Etat. La pratique européenne des GMS en Europe conforte ces analyses.

²⁹ J.M. Pontier, *L'intérêt général existe-t-il encore ?* D 1998 . 327.

³⁰ Lachaume , Boiteau , Pauliat, *Grands services publics*, Armand Colin, 2^{ème} édition, septembre 2000 ,p. 15 et s.

b) L'intérêt général public assuré par les GMS en Europe

L'examen des missions assumées par les GMS en Europe montre que l'intérêt général d'ordre strictement public est souvent une exigence première, elle est la plupart du temps remplie par ces structures. En effet dans bon nombre de pays, plus particulièrement en Europe de l'Ouest, les GMS prennent en charge la gestion de l'Etat civil : les déclarations de naissance, les formalités relatives au mariage, les changements de domicile et les déclarations de décès sont reçus par elles. C'est le cas au **Danemark**, au **Portugal**, en **Allemagne**, en **Espagne**, en **Suède** et en **Grèce**. La **Grèce** fait d'ailleurs référence plus globalement à l'information citoyenne.

En **Grande-Bretagne**, neuf collectivités locales ayant mis en place des "one stop shops" ("neighbourhood offices") proposent, via Internet, aux citoyens une assistance concernant un intérêt public de nature générale : renseignements sur les services publics, téléchargement de formulaires. La Grande-Bretagne intègre elle-aussi une dimension citoyenne pour certaines formes de ses GMS : les "one stop shops", dans le cadre des "neighbourhood offices", ont notamment pour objectif dominant l'information du citoyen.

Aux **Pays-Bas**, les "centres des services publics" proposent des services de citoyenneté. De même en Irlande, les centres "one stop shop" disposent de bureaux d'information du citoyen.

La Lettonie doit être intégrée à ce premier ensemble de pays dans la mesure où les "one stop agencies" délivrent des informations générales dont beaucoup ont trait aux services fournis par les institutions d'Etat et par les Conseils (qui sont les institutions du gouvernement régional), cette mission générale renvoie implicitement à des missions se rattachant à l'intérêt général public.

Outre l'état civil, certains GMS assurent le traitement des opérations administratives relatives à la délivrance du passeport ou de la carte d'identité (**Allemagne**, **Grande-Bretagne**, **Portugal**, ou les "centres des services du secteur public" aux **Pays-Bas**).

En **Grèce**, on doit d'ailleurs souligner l'existence de GMS accueillant les étrangers afin de prendre en charge la gestion administrative de leur présence sur le territoire national.

En **Grande-Bretagne**, certains "citizens advice bureaux" (CAB) lorsque un besoin local s'en fait ressentir (par exemple à Westminster) offrent des services de conseils juridiques relativement à l'immigration. Cette seconde série d'attributions permet de conforter l'idée de la satisfaction d'un intérêt général public, il s'agit là effectivement de prestations d'intérêt général destinées à garantir l'ordre public, composante des attributions régaliennes d'un Etat.

En **Pologne** notamment, les organisations d'utilité publique ont parmi leurs compétences des missions d'ordre et de sécurité publique (loi du 7 juin 2001). C'est ainsi, qu'en **Allemagne** certaines expériences de Bürgerämter offrent des prestations relatives aux affaires d'ordre public.

En **Finlande**, les "Bureaux de services aux citoyens" (Yhteispalvelumalli) prennent en charge la gestion des licences et permis tenus par la police. Là encore, on doit souligner la portée nationale de l'intérêt général que l'on veut satisfaire, l'exemple **grec** est, à cet égard, particulièrement révélateur : des centres d'information téléphonique du citoyen d'envergure nationale ont été créés avec la première vague de GMS, en 1997. De même, la dimension strictement administrative de l'expression de l'intérêt général est confortée, c'est ainsi qu'en **Espagne** est identifiée une série de compétences clairement rattachées à des missions de nature administrative (les bureaux de registres ou encore la gestion des dossiers administratifs).

En **Grande-Bretagne** et en **Irlande** aussi, les activités des "one stop shops" illustrent ces missions administratives et publiques ; en Lettonie, différentes missions tels l'accès aux bases de données de documents légaux, la délivrance de documents d'information pour les entités légales, ou encore la délivrance de permis de construire permettent de satisfaire cet aspect de l'intérêt général public.

Enfin, les maisons des services publics et plus largement les GMS en Europe assurent de manière significative un service fiscal au citoyen : le **Danemark**, l'**Allemagne**, la **Suède**, la **Finlande**, l'**Irlande** et la **Grande-Bretagne** notamment. Cette prise en charge de l'intérêt général peut prendre plusieurs formes : calcul du montant de l'impôt, réception de documents fiscaux, information, ou, comme en **Grande-Bretagne**, la prise en charge des demandes d'exonération de taxe locale par certains Job centres Plus. Là encore, la nature publique de l'intérêt général que l'on vise à satisfaire ne fait aucun doute, l'activité fiscale exprime un attribut fondamental de la souveraineté de l'Etat, c'est une de ses missions régaliennes de portée nationale.

En tout état de cause, la satisfaction de l'intérêt général strictement public, même s'il est un des objectifs majeurs pour une grande partie des GMS examinés, n'est jamais un objectif exclusif : la prise en charge d'un intérêt général d'ordre économique et social est de toute évidence une composante forte de l'intérêt général à satisfaire.

2) La prise en charge marquée d'un intérêt général économique et social

Il n'est plus possible de dire aujourd'hui que l'intérêt général se cantonne à exprimer des besoins strictement publics relevant de ce que l'on a, à une époque, en France, appelé des activités naturelles de l'Etat, expression d'un Etat libéral ne s'immisçant quasiment pas dans la vie des personnes privées. L'Etat interventionniste du 20^{ème} siècle marque la prise de conscience de l'extension de l'intérêt général : des besoins d'intérêt collectif très divers ont émergé suscitant leur prise en charge par le service public. De fait, l'intérêt général a acquis une dimension économique et sociale que les activités gérées par les GMS en Europe consacrent.

a) La satisfaction d'un intérêt général économique

Il n'est pas question pour les GMS d'intervenir économiquement en prenant une initiative dans le domaine industriel et commercial. En effet, la manifestation de la dimension économique de l'intérêt général qui les préoccupe est tout à fait innovante et originale : il ne s'agit pas d'agir aux lieux et place des acteurs économiques privés mais plus exactement de les soutenir, voire d'être un rassembleur des forces vives économiques.

L'**Espagne**, les **Pays-Bas** et l'**Italie**, ainsi que, dans une certaine mesure, la **Grande-Bretagne**³¹ et la **Lettonie** offrent à cet égard des procédés exemplaires de prise en compte des intérêts des entreprises privées. L'**Espagne** a institué des " guichets uniques entrepreneuriaux " qui sont le seul lien de contact du citoyen avec l'administration en vue de la création d'entreprises ; en Italie, les districts industriels sont le cadre au sein duquel les créateurs d'entreprise trouvent une réponse immédiate et simplifiée à la mise en forme administrative de leur initiative.

Dans ces contextes, les GMS sont conçus comme destinés à faciliter les initiatives locales, à les soutenir afin de mener à terme rapidement un projet économique ; cet enjeu est déterminant pour les petites et moyennes entreprises, c'est un atout évident de leur réussite ; les contraintes administratives ne doivent pas être une entrave au développement économique.

En **Grande-Bretagne**, certaines collectivités via leurs "one stop shops " offrent aussi des conseils et renseignements aux entreprises qui souhaitent s'agrandir. Il est d'ailleurs paradoxal de noter ici que l'intérêt général économique animant ces missions des GMS contribue davantage à souligner un Etat libéral qui ne veut pas troubler les relations économiques privées qu'un Etat interventionniste orientant ou suppléant l'initiative privée.

Aux **Pays-Bas**, les GMS relevant de la catégorie des " seuls guichets " ou " guichets uniques " peuvent mettre en place des " guichets entreprises " (" loket bedrijven ") ; leurs missions sont potentiellement très diversifiées : ils prennent en charge la création et l'agrandissement des entreprises et /ou leurs donnent les renseignements nécessaires tout au long de l'exercice de leur activité (information sur la réglementation, les subventions, les permis de construire).

En **Irlande**, les "one stop shops " sont aussi à destination des entreprises, ainsi, le secteur commercial et industriel peut alors trouver un point centralisé d'informations, voire de délivrances d'aide et de subventions. Enfin, en **Lettonie**, les " one stop agencies " permettent de recevoir en un point unique les entreprises puisqu'elles assurent l'enregistrement des sociétés, reçoivent et leur délivrent des documents. En **Grèce**, enfin, les « centres au service des citoyens » bien qu'ayant pour cible privilégiée les citoyens, offrent aussi aux petites et moyennes entreprises une part de leurs services et notamment des services d'informations.

Il en va différemment pour d'autres GMS qui vont activement contribuer à soutenir voire à maintenir une activité privée industrielle ou commerciale. L'exemple britannique est le plus remarquable puisque

³¹ En effet, sont ici concernées les maisons des services publics créées par les collectivités locales et qui donc ne sont pas généralisées sur l'ensemble du territoire.

les " bureaux de poste " offrent des services financiers et bancaires destinés à maintenir les commerces dans des zones délaissées.

Ces " banques de dernier ressort " expriment bien un intérêt général d'ordre économique puisqu'elles correspondent à des activités exercées habituellement par des personnes privées dans un but lucratif mais qui ici sont maintenues dans un but économique et social.

En **Grande-Bretagne**, la dimension économique de l'intérêt général peut encore prendre une autre forme puisque les " one stop shops " peuvent proposer aux entreprises de la localité une assistance afin d'améliorer la qualité des prestations qui leur sont nécessaires ; il ne s'agit plus alors d'une aide exclusive à la création ou à l'agrandissement de l'exploitation mais d'une aide par des services municipaux plus adaptés comme par exemple, le traitement des déchets.

Dans cette logique de soutien à une activité privée, on peut donner les exemples de guichets uniques qui parmi l'ensemble de leurs activités proposent la vente de tickets pour différentes manifestations culturelles (c'est le cas en **Allemagne**) ou de tickets de transport. Enfin, en **Lettonie**, les " one stop agencies " comprennent des guichets bancaires et peuvent fournir des services privés tel un service de photocopie.

Ces diverses expressions de la prise en compte d'un intérêt général économique même si elles ne conduisent pas les autorités responsables des GMS à prendre des initiatives économiques aboutissent tout de même à faire de la puissance publique un acteur à part entière de la vie économique dans la mesure où l'intérêt collectif l'exige. La dimension économique élargie de l'intérêt général que visent à satisfaire ces GMS est confirmée par des guichets visant à assumer un intérêt général de nature sociale.

b) La satisfaction d'un intérêt général social

Dès que l'Etat a pris en charge l'intérêt général de portée économique, s'est imposée parmi les composantes de l'intérêt général une dimension sociale révélatrice de besoins collectifs grandissants. L'exemple de la France est à cet égard parfaitement éclairant.

Alors qu'au début du siècle, satisfaire l'intérêt général social menait la puissance publique à quelques missions d'assistance, à partir des années trente, on assiste à une multiplication des prises en compte de l'intérêt général social et les interventions en la matière vont se diversifier. Les prestations offertes par les GMS sont inévitablement marquées par ce phénomène.

Peu d'entre eux n'ont pas une mission correspondant à cette finalité sociale. Seule la **Suède** s'est explicitement refusée à confier aux GMS des services relatifs à l'aide sociale, ce sont des dispositions législatives qui fondent cette limite à la compétence des GMS.

La gestion des procédures de recherche d'un emploi est une priorité dans bon nombre de pays : en **Grande-Bretagne** les " job centres ", services de l'agence pour l'emploi, ont ainsi été intégrés, en avril 2002, aux " job centres plus " réunissant les anciens services de l'agence pour l'emploi avec une partie des services des allocations (" benefits agency "), une telle construction administrative conduisant à mettre sur pied des services sociaux intégrés sous forme d'un guichet unique. La préoccupation de prendre en charge les problèmes sociaux liés à la recherche d'un emploi est tout aussi marquée aux **Pays-Bas** avec les centres pour le travail et les revenus, et avec certains " centres des services du secteur public ", en **Allemagne**, en **Grèce** ainsi qu'en **Belgique**.

Cet aspect de l'intérêt général d'ordre social n'est pas le seul à être satisfait par les divers GMS. Toutes les exigences de la protection sociale au sein d'un Etat sont prises en considération via un guichet unique : la sécurité sociale, le soutien aux familles, aux personnes handicapées, les aides au logement, les retraites (en **Pologne**, **Allemagne**, **Grèce**, en **Bulgarie** ainsi qu'en **France** ou au **Portugal**) ou, comme au **Danemark**, les aides destinées à faire face à la dépendance, ou, enfin, comme en **Grande-Bretagne** ou en **Slovénie**, l'aide aux personnes handicapées ou aux mères célibataires.

Aux **Pays-Bas** particulièrement existent des " Guichets construire et habiter " (" Loket bouwen en wonen ") qui devraient offrir aux entreprises et aux locataires éventuels des prestations de conseils sur les aides financières au logement.

En **Irlande**, une démarche similaire résulte de l'offre de services proposée par les " one stop shops " : les prestations relatives au logement, à l'hygiène et bien entendu celles relatives à la protection sociale composent les services publics offerts.

En **Finlande**, les " bureaux de services aux citoyens ", dans la mesure où ils ont pu instaurer une collaboration avec les " State Insurance Institution " (SII), délivrent des services sociaux étendus et des indemnités diverses.

La prise en compte d'un intérêt général social est donc une constante remarquable dans les compétences exercées par les GMS en Europe. C'est parfaitement révélateur des préoccupations contemporaines des Etats modernes : il s'agit d'assurer un minimum social à tous ses concitoyens et l'égalité entre tous. Certains pays font alors de la lutte contre l'exclusion sociale un objectif prioritaire de leurs GMS, cette dimension sociale est explicite pour les **Pays-Bas**, la **Grande-Bretagne**, la **Belgique** et, en **France**, d'un certain nombre de GMS dont certains choisissent l'appellation de « maison de la solidarité » ; Cette tendance est d'autant plus notable que l'uniformité de la volonté de prise en charge de ces intérêts sociaux cache des réalités institutionnelles et économiques différentes.

D'un point de vue institutionnel, la protection sociale n'est pas conçue uniformément, notamment en Europe de l'Ouest . Alors qu'en France une gestion privée du service public de la protection sociale s'est imposée, d'autres pays ont opté pour une forme totalement publique de la satisfaction de cet aspect de l'intérêt général : le **Danemark** ou la **Grande-Bretagne** en sont des illustrations, la protection sociale est gérée par le secteur public et est financée exclusivement par l'impôt.

D'un point de vue économique, le soutien social offert par les services publics ne répond pas forcément au même degré d'exigence : il est évident que dans les pays de l'Est (**Pologne**, **Slovénie**, par exemple), la prise en charge par des GMS à compétences sociales est destinée à œuvrer pour une reconstruction économique et en même temps administrative du pays, paramètre inconnu en Europe de l'Ouest.

Ces remarques permettent d'affirmer que la satisfaction de besoins sociaux est une composante indiscutable de l'intérêt général parce que facteur d'une égalité sociale passant par un égal accès de tous au service public, ceci rejoignant un des défis assignés aux GMS. Ces préoccupations rejoignent la volonté émergente de satisfaire une dimension plus nouvelle de l'intérêt général : le souci d'assurer une qualité de vie satisfaisante pour les citoyens.

3) La prise en compte d'un intérêt général d'ordre qualitatif

Il est des besoins collectifs que les GMS tendent à satisfaire que l'on ne saurait avec certitude rattacher à une conception publique, économique ou sociale de l'intérêt général.

Il peut tout d'abord s'agir de la satisfaction d'exigences culturelles : la vente de billets de spectacle ou encore la délivrance d'informations relatives à des services de bibliothèque. Par exemple, les sub-post offices britanniques informent les usagers des horaires de passage du bibliobus ; au Danemark, il est possible de réserver un ouvrage à la bibliothèque par le biais des " one stop administration ".

De même, on peut noter que certains GMS contribuent à assurer la défense des consommateurs. C'est le cas en **Pologne** où les organisations de l'utilité publique mènent des actions relatives à la protection des droits du consommateur ; au **Danemark**, les " one stop administrations " peuvent enregistrer les plaintes à la consommation. En **Suède**, les GMS délivrent des conseils aux consommateurs.

La recherche d'une meilleure qualité de vie soutenue par les GMS prend une forme singulière aux **Pays-Bas**. En effet, certains " centres de services du secteur public " recensent les aides proposées par les habitants tels des cours de langues ; certains guichets uniques (à Noordwijk) informent sur les différents services privés possibles pour les habitants : aide soignante à domicile, ménage, services aux handicapés notamment. En **Irlande**, les "one stop shops " offrent des services relatifs aux auto-écoles et aux examens du permis de conduire, ils proposent aussi des informations sur les associations locales. En **Lettonie**, tout un ensemble de prestations sont proposées aux citoyens afin de leur permettre un accès facile à différents services de proximité important pour la qualité de la vie : photocopies, accès gratuit à des ordinateurs, accès gratuit à la presse locale et nationale.

Enfin, la préoccupation environnementale est bien présente dans certaines conceptions de GMS.

En **Grande-Bretagne**, les textes récents relatifs aux compétences des collectivités (le local Government Act 2000) affirment que les actions des collectivités publiques (donc des GMS qu'elles peuvent impulser) doivent améliorer le bien-être économique, social ou environnemental de leur territoire.

En **Allemagne**, la présence d'un *bürgerämter* dans certaines zones urbaines est justifiée notamment par l'argument de la protection de l'environnement puisque la présence de cette administration au plus près des citoyens limite les déplacements en voiture, source de pollution.

En **Irlande**, les "one stop shops", des "points publics multiservices" offrent aussi des services en matière d'environnement.

Les « bureaux de l'eau » en **Belgique** expriment les mêmes préoccupations.

Ces aspects de la satisfaction de l'intérêt général sont certes plus ponctuels que les exigences d'un intérêt économique ou social, mais ils soulignent une tendance moderne à élargir, dans le souci de préserver la qualité de vie des citoyens, le contenu de l'intérêt général, but du service public et composante des missions des GMS.

L'intérêt général qui est le cœur de l'action des guichets uniques fait donc l'objet d'une acception extensive, preuve du rôle régulateur que l'Etat entend jouer par la mise en place de ces nouvelles formes de structures administratives. L'adhésion à un intérêt général extensible montre le souci d'adaptation constante aux besoins d'intérêt collectif qui s'expriment dans les Etats modernes, une approche modulée de l'intensité avec laquelle ces exigences sont satisfaites conforte ce constat.

B- Des approches modulées de la satisfaction de l'intérêt général par les GMS

Si, en Europe, les concepts de maisons des services publics ou de guichets multi-services permet de fédérer des pratiques administratives conduisant à satisfaire au mieux l'intérêt général, les approches de cette nouvelle forme de gestion administrative révèlent une intensité variable de la prise en charge de l'intérêt général quelle que soit sa nature. Ainsi, une approche globale domine, mais certaines approches fragmentaires de l'intérêt général sont à noter.

1) Une approche globale de l'intérêt général

Une partie des GMS, majoritairement en Europe de l'Ouest visent à satisfaire les exigences d'un intérêt général très largement entendu. L'**Espagne**, le **Portugal**, la **Suède**, l'**Allemagne**, la **France** ou encore, dans une certaine mesure, la **Grande-Bretagne** et les **Pays-Bas** offrent une palette de services étendue. La **Lettonie** et la **Bulgarie** sont de rares exemples de pays situés hors de l'Europe de l'Ouest tendant vers la satisfaction globalisée de l'intérêt général (à l'exception de missions de portée sociale) puisque, au travers de missions d'information, de médiation, ou de délivrances de services plus spécialisés, les "one stop agencies", en **Lettonie**, et les « centres pour le service et l'information du citoyen », en **Bulgarie**, visent un intérêt général qui ne se cantonne pas à une approche fragmentaire et limitée.

En **Allemagne** existe une grande diversité des modes de fonctionnement des GMS du fait de la forme fédérale de l'Etat. Une étude réalisée en 1999 par le Deutsche Städtetag permet d'avoir une image comparative des missions prises en charge par les *Bürgerämter* dans les différents land : l'intérêt général objet du service est à la fois public, économique et social. Un seul guichet, donc un seul interlocuteur administratif, permet à l'utilisateur et au citoyen d'obtenir une réponse à sa demande ou à son besoin de prestation.

Au **Portugal**, les boutiques du citoyen et leur structure complémentaire, les "postes de renseignements", s'intègrent aussi dans le schéma d'une approche globale de l'intérêt général. La diversité des organismes publics collaborant et participant aux services fournis par les GMS sont nombreux et révélateurs de cette approche globalisée allant des services de la direction générale de la

protection sociale aux fonctionnaires et agents de l'administration publique, aux caisses générales de retraites en passant par la direction générale des services judiciaires, l'inspection générale des activités économiques ou encore la direction générale des impôts (27 entités participantes sont ainsi recensées).

En **Espagne**, cette approche globalisée est inhérente à la politique menée en matière de Maisons des services publics. Les " guichets uniques " espagnols voient leur mission déterminée non pas de manière matérielle et exhaustive mais de manière fonctionnelle : leurs compétences sont d'abord une assistance technique et une initiation des procédures administratives afin de faciliter les démarches administratives des individus comme des entreprises ; ainsi, une telle finalité draine automatiquement toute une palette de besoins collectifs illustrant une approche globale de l'intérêt général qui n'a pas besoin nécessairement d'être déterminée a priori.

En **France**, au-delà de leur diversité, les Maisons des services publics ont en commun la volonté de traiter de manière globale la problématique posée par chaque usager, quels que soient les services dont relèvent ses demandes ou ses difficultés.

En **Suède**, les missions des GMS sont conçues de manière extrêmement large (la seule exclusion étant l'aide sociale), à tel point qu'une énumération exhaustive des services qu'ils assurent est actuellement impossible.

Aux **Pays-Bas**, la diversité actuelle des formes de GMS (les " centres des services du secteur public ", les " guichets uniques " ou " guichets seuls " et les guichets électroniques) conduit inévitablement à une offre très large de services couvrant tous les aspects de l'intérêt général qu'il soit social, économique, public ou même qualitatif.

En **Finlande**, les " services aux citoyens ", lorsqu'ils sont associés aux SII délivrent des prestations à la fois publiques et sociales et dénotent ainsi une approche globale de l'intérêt général.

On peut sans doute conclure de ces cinq premières illustrations que ces approches globales de l'intérêt général sont la conséquence d'une politique de création des GMS axée fortement sur une volonté de modernisation et d'efficacité de l'administration³². Une volonté appuyée et déjà ancrée des pouvoirs publics comme elle apparaît nettement en **Espagne** ou au **Portugal**, exclut une approche parcellaire de l'intérêt général que l'on veut satisfaire.

Le **Danemark**, la **Pologne**, ou la **Grèce** peuvent être intégrés à cette première catégorie mais un contexte particulier qui leur est propre nuance cette volonté sans faille de moderniser l'administration : le **Danemark** est entré très récemment dans le processus de création des GMS, celui-ci fortement axé sur l'emploi des nouvelles technologies de l'information oblige à relativiser l'approche globale de l'intérêt général ; la **Pologne** quant à elle a subi un nombre important de réformes dans le but d'amener le pays à un système économique-politique tel qu'il existe en Europe de l'Ouest ce qui explique quelques incomplétudes dans les missions d'intérêt général mises en place ; la **Grèce** se singularise par ses objectifs prioritaires d'aménagement du territoire qui oblige là encore à nuancer parfois cette approche globale en fonction des zones géographiques de l'implantation des GMS.

La **Grande-Bretagne**, pour certains de ses GMS, et l'Irlande pour l'ensemble de ses points publics multi-services viennent compléter cette catégorie ayant opté pour une approche globale de l'intérêt général.

³² C'est ainsi qu'en Suède, la mise en place des Maisons des services publics est fondée sur un triple objectif de coopération, d'accessibilité et de participation des services publics, excluant une prédétermination de leur missions.

La diversité des catégories de GMS³³ ainsi que les illustrations variées de chacun de leur type montrent qu'une approche globale existe d'ores et déjà, ce sont les "one stop shops" créés par certaines collectivités locales qui les portent en germe : ils peuvent offrir à la fois des prestations purement publiques destinées aux citoyens, un soutien économique aux entreprises et parfois même des aides de nature sociale.

Les missions d'intérêt général que visent à satisfaire ces différentes formes de GMS offrent à l'utilisateur et au citoyen des services proches et polyvalents, ce n'est pas réellement le cas dans les pays témoignant d'une approche plus fragmentaire de l'intérêt général.

2) Une approche fragmentaire de l'intérêt général

Certains pays sont dotés de GMS dont les attributions sont cantonnées à un domaine de l'intérêt général. Deux exemples sont parfaitement significatifs : l'**Italie** et la **Belgique**, la **Grande-Bretagne** offre quant à elle une illustration ponctuelle de cette approche parcellaire, enfin, les **Pays-Bas** avaient dans un premier temps opté pour une approche parcellaire de l'intérêt général .

En effet, aux **Pays-Bas**, seul un intérêt général d'ordre social animait les premières GMS. Les "centres pour le travail et les revenus, CWI" ont en effet été créés en 1997 sous l'impulsion d'un unique Ministère : celui des affaires sociales et de l'emploi.

Cette illustration de guichet unique réunit trois services piliers de la protection sociale néerlandaise : l'agence pour l'emploi, les agences de protection sociale, chômage et invalidité et les communes compétentes en matière d'aide sociale. Les citoyens ont bien accès à un service polyvalent mais limité au domaine de la protection sociale au sens large, il s'agit de réunir l'équivalent français des ANPE, ASSEDIC, CAF, centres communaux d'aide sociale et, dans une certaine mesure des Caisses primaires d'assurance maladie.

Cette conception parcellaire de l'intérêt général s'expliquait donc par le caractère nouveau de cette préoccupation d'offrir des services de proximité polyvalents aux citoyens ; le processus de mise en place de ces GMS aux Pays-Bas s'est par la suite affiné, mais n'a pas conduit à remettre en cause cette approche parcellaire puisque les compétences des CWI sont encore plus limitées

La **Belgique** adopte une approche similaire puisque les GMS y offrent un soutien aux demandeurs d'emploi. Les "offices du travail" (werkwinkels) assurent un soutien social en proposant des services d'aide à l'emploi et à la formation. Existente aussi des "offices sociaux" (social huizen) qui permettent de remplir en un seul point les dossiers des demandeurs d'emploi. Il est prévu de renforcer les compétences de nature sociale des GMS belges en leur attribuant des compétences en matière de retraite, de crèche, voire de logement et de santé.

En **Italie**, les GMS ont une appellation qui montre d'emblée une vision parcellaire de l'intérêt général qu'elles entendent satisfaire : il s'agit de guichets uniques pour les activités productives ("sportello unico"). En effet, ces structures sont destinées aux personnes ou entreprises exerçant une activité de commerce, de bâtiment et de production industrielle et elles leur permettent de trouver rapidement un interlocuteur administratif unique dans leurs démarches de création d'entreprise. Il s'agit bien de satisfaire uniquement un intérêt général d'ordre économique.

Cette exclusivité des compétences des GMS en **Italie** n'empêche pas les pouvoirs publics d'avoir une approche des guichets uniques conforme à l'esprit dans lequel ils sont apparus ailleurs : il est clairement dit qu'il s'agit de moderniser l'administration, d'accélérer la gestion des demandes des administrés, rendre transparente l'action administrative et permettre la participation du citoyen, néanmoins l'objectif soutenu de promotion de l'économie locale a conduit à donner, pour l'instant, à ces guichets uniques une vision parcellaire de l'intérêt général.

³³ En Grande-Bretagne, les maisons des services publics sont soit des bureaux ou sous-bureaux de poste, des citizen advice bureaux, des job centres plus ou encore des one stop shops.

La **Grande-Bretagne** offre, quant à elle, une illustration tout à fait atypique de la pratique des GMS au regard notamment de la nature de l'intérêt général que ces différentes structures concernées tentent de satisfaire. Cela tient sans doute à deux traits de la prise en compte des services publics en **Grande-Bretagne** : le rôle de l'initiative privée ainsi que le caractère, au moins dans un premier temps, plus pragmatique qu'organisé par les pouvoirs publics, du processus de mise en place des GMS.

Les bureaux de postes (crown post offices) ainsi que les sous-bureaux de postes assurent des compétences relatives aux postes et télécommunications, aux services bancaires personnels, au recouvrement et au versement de diverses prestations (l'équivalent a priori de notre Trésor Public), aux services bancaires des entreprises et des commerces, aux voyages et à la délivrance d'informations pratiques diverses et non exhaustives.

Il s'agit donc de la prise en charge essentiellement d'un intérêt général plus économique ou social que strictement public. Les " Citizen advice bureaux " et les " Job centres plus " offrent des prestations spécifiquement orientées vers la satisfaction de besoin de nature sociale, au sens large. Ainsi, le NACAB lorsqu'il présente l'ensemble des missions remplies par tous les CAB du pays fait apparaître une dimension sociale dominante, sinon exclusive de leur activité : protection sociale, emploi, logement et gestion des dettes sont les catégories de fonctions identifiées.

Les " Job centres plus ", quant à eux, ayant pour objectif de participer à la réforme de la protection sociale, offrent des prestations qui concernent exclusivement l'aide et le soutien social : emploi, allocations et aides diverses. Il convient toutefois de nuancer cette vision fragmentaire de l'intérêt général satisfait dans la mesure où les textes récents (le Local Government Act 2000) concernant l'organisation et la forme britannique des GMS, tout en soulignant la dimension économique et sociale de leur mission, donnent aux collectivités la compétence pour mener toute action conforme à ce but.

Que les GMS, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, satisfassent l'intérêt général au sens large de manière globale ou fragmentaire, ils sont conçus comme des modes de fonctionnement répondant de manière simple, rapide et efficace aux besoins de la collectivité ce que confirme la diversité des prestations offertes de cette manière aux usagers, citoyens et entreprises.

§2 Des prestations diversifiées

La satisfaction d'un intérêt général aux contours évolutifs et à la nature extensive est révélatrice du degré d'interventionnisme de l'Etat et en conséquence, de l'implication au plus près des citoyens des structures chargées des services d'intérêt général, telles les GMS.

En aval de ce processus, ce sont les prestations offertes qui concrétisent l'action administrative et sont une mesure du degré de satisfaction des usagers.

La diversité des prestations offertes par les GMS en Europe est le corollaire de la transversalité des conceptions de l'intérêt général que leur création souligne.

La nature des services et des compétences offerts aux usagers ne tendent pas vers l'homogénéité, néanmoins les modes de délivrance des prestations en révèlent une portée conforme à une conception renouvelée des relations entre l'administration et ses usagers.

A- La nature des prestations offertes par les GMS.

La lecture des listes de services offerts par les GMS évoque un inventaire à la Prévert. La volonté de mieux satisfaire l'utilisateur et de s'adapter à l'évolution des besoins collectifs propres à chaque pays en est certainement l'explication. Afin d'améliorer la lisibilité de l'ensemble de ces prestations, leur distinction entre des prestations matérielles et des prestations immatérielles permet de prendre la mesure de l'ampleur et de la polyvalence des services dont les usagers sont susceptibles de bénéficier.

1) Des prestations immatérielles

On regroupera dans cette première catégorie, des prestations qui ne se concrétisent pas immédiatement, lors de la rencontre entre l'administré et l'administration, par la fourniture d'un service ou la délivrance d'un bien.

Il peut tout d'abord s'agir d'actions dont la nature préventive est inhérente à l'immatérialité de la prestation. Ainsi, les organisations d'utilité publique en **Pologne** sont, en application de la loi de juin 2001, susceptibles de mener des actions donc d'offrir des services en matière de préservation de l'ordre et de la sécurité, ce qui implique des prestations très nombreuses.

De même, elles peuvent mener des actions de "prévention des pathologies sociales" conduisant à toute une série d'interventions relevant de la politique sanitaire et sociale. Ces interventions préventives sont alors caractérisées par une intervention en continu des structures en charge de ces missions de service public qui n'entraînent pas systématiquement des rencontres ponctuelles entre l'administré et l'administration³⁴. De la même manière, la lutte contre le cancer ou le dépistage des tumeurs du sein fait partie de ces attributions immatérielles.

Partant de ce critère de l'intervention plus diffuse des GMS, on peut inclure dans les prestations immatérielles celles ayant trait à la culture. Là encore, la **Pologne** en donne un exemple : plusieurs organisations d'utilité publique recensées dans la région de Lublin ont développé des actions culturelles. Dans le même ordre d'idée et de manière plus explicite, il est possible en **Grande-Bretagne** de réserver auprès des structures assimilées aux GMS des livres de bibliothèque en vue de les emprunter.

En dernier lieu, on note des prestations immatérielles qui correspondent à la réalisation d'une formalité indispensable pour l'administré, le client et le citoyen. Ce peut être d'abord des formalités qui sont la condition de la réussite d'une procédure administrative : l'enregistrement d'une plainte à la consommation appartient ainsi aux compétences des "one stop governments" au **Danemark** et aux organisations d'utilité publique polonaises³⁵.

La délivrance de certificats d'assurance maladie ou l'inscription dans une école par les GMS danois et suédois, la réception de documents officiels divers ou l'enregistrement de déclarations, comme c'est, de manière générale, le cas pour les "guichets uniques" espagnols rejoignent cette catégorie de prestations, tout comme la réception des demandes d'emploi dans les centres pour le travail et les revenus aux **Pays-Bas**. En **Lettonie**, les "one stop agencies" enregistrent et délivrent des documents concernant les entreprises.

Il peut ensuite s'agir de prestations immatérielles dont la réalisation conditionne la réussite d'une initiative privée, c'est évidemment le cas des prestations des guichets uniques destinés à faciliter l'initiative économique en **Espagne**, au **Portugal** ou aux **Pays-Bas** : elles jouent un rôle de conseil et de réception uniformisée des déclarations indispensables de création d'entreprises.

Enfin, les GMS offrent aussi des prestations immatérielles constituées par la réception de démarches de l'administré rendues obligatoires par la loi du pays concerné. Au **Danemark**, par exemple, les "one stop governments" enregistrent les changements d'adresse du fait d'un système d'enregistrement des citoyens et résidents sur un fichier central, ils prennent aussi acte du choix d'un nouveau médecin traitant conformément aux exigences du système de santé de l'Etat. Le dépôt des déclarations d'impôt ainsi que la réception du paiement des impôts se font auprès des GMS en **Espagne**.

En **Suède**, les demandes de bourses d'étudiants sont reçues par les GMS. La généralité des missions assurées par les "one stop agencies" en Lettonie permet, sans doute, de les intégrer dans cette forme de GMS.

L'ensemble de ces prestations de nature immatérielle est donc en lui-même très diversifié, néanmoins et au-delà de cette apparence, les services ainsi offerts reproduisent l'image traditionnelle de l'administration perçue comme une machine administrative, apparaissant aux yeux de l'utilisateur et du

³⁴ Il semblerait que l'on doive intégrer au sein de ces prestations de type immatériel les missions confiées aux organisations d'utilité publique relevant de manière très large de la protection des droits de l'homme et de la protection des valeurs démocratiques.

³⁵ On doit d'ailleurs noter que cette compétence relève d'une action préventive intégrée dans les missions de protection des droits du consommateur.

citoyen comme un appareil bureaucratique difficile d'accès et impliquant des comportements dont les usagers ne perçoivent pas toujours la pertinence³⁶; les GMS existant en Europe, en se rapprochant de l'administré et en lui permettant une réponse polyvalente et rapide à ses besoins, contribueront sans doute à estomper cette perception de l'appareil administratif. La cohabitation de ces prestations immatérielles avec des prestations matérielles complète alors le processus d'une perception plus positive de l'action administrative.

2) Des prestations matérielles

Il est ici question de prestations qui, lorsqu'elles sont fournies, se concrétisent par la réalisation d'un service ou par l'attribution à l'utilisateur d'un bien au sens large. On peut dès lors distinguer les prestations matérielles d'ordre économique ou social des prestations d'ordre juridique.

a) Des prestations matérielles d'ordre économique ou social

Il s'agit de prestations qui sont la formalisation de la prise en charge d'un intérêt général économique et social. Elles peuvent prendre la forme de prestations financières et sont alors animées par deux objectifs : soit ce sont des aides sociales destinées à lutter contre les exclusions sociales, soit ce sont des subventions destinées à soutenir l'activité économique.

Concernant les aides financières en matière sociale, les GMS des pays d'Europe de l'est et du nord fournissent des illustrations nombreuses de ce type de prestations. Aux **Pays-Bas**, les centres pour le travail et les revenus offrent des services sociaux intégrés qui versent les aides sociales correspondant aux prestations sociales de chômage et d'invalidité.

En **Pologne**, les aides financières de nature sociale sont plus variées, les organisations d'utilité publique ont une compétence déterminée de manière assez large puisque sont incluses dans leur mission les prestations relatives à la santé, les aides aux personnes handicapées, les allocations aux familles en difficulté, aux familles monoparentales ainsi qu'aux orphelins.

En **Allemagne**, il faut souligner l'expérience de deux bureaux en Saxe-Anhalt qui, à la suite d'un partenariat entre un Bürgerämter avec des acteurs publics ou semi-publics ont géré des prestations relevant des caisses d'assurance maladie.

En **Grande-Bretagne**, les GMS que sont les bureaux de poste assurent le paiement des retraites, des allocations familiales, sociales et de chômage ; les " Job centres plus " versent aussi des allocations chômage et des allocations sociales.

En **Irlande**, les points multiservices peuvent octroyer des allocations, des aides et des subventions.

En **France**, les GMS ne versent pas directement d'aide, mais servent de relais vers les services publics à vocation sociale, dont c'est la responsabilité.

A côté de ces prestations financières d'origine sociale, les GMS sont amenés à verser des aides et subventions diverses à portée économique, c'est le cas en **Espagne** où conformément à l'existence de guichets uniques destinés aux entreprises privées existent des services compétents en matière d'aides publiques, de primes et de subventions.

Dans le domaine économique, largement considéré, on peut identifier des prestations matérielles . Ce sont des prestations assez variées qui peuvent correspondre à des activités relevant normalement de l'initiative privée, mais qui pour des raisons d'aménagement du territoire souvent sont confiées à des GMS. La **Grande-Bretagne** offre à cet égard des illustrations remarquables.

Des prestations bancaires peuvent ainsi être assumées par les bureaux de poste : tous les services bancaires sont proposés tels la remise de chèques, les virements, le paiement des achats par correspondance, des placements, la remise d'espèces aux commerçants ou encore les services d'un bureau de change.

La **Grande-Bretagne** présente aussi une offre originale de prestations matérielles au sein des pays d'Europe considérés dans notre étude puisque les GMS, dès leur apparition ont assuré des services

³⁶ En Italie, par exemple, la création des guichets uniques à destination des entreprises se fonde en partie sur l'incompréhension, la lourdeur et la lenteur des démarches imposées pour la création d'entreprise.

relatifs aux postes et télécommunications telle la délivrance de timbres, de mandats, ou de cartes de téléphone.

De manière générale, ce sont les prestations matérielles de nature juridique qui sont le plus développées au sein des GMS en Europe.

b) Des prestations matérielles de nature juridique

Les diverses GMS en Europe, à l'exception de celles qui ont vocation à connaître de compétences plus strictement délimitées, assurent toutes des prestations de nature juridique assez nombreuses. Dans des Etats comme l'**Espagne**, les **Pays-Bas** ou le **Portugal**, les GMS délivrent des documents officiels indispensables à l'individu : les passeports, les cartes d'identité et les permis de conduire notamment. En **Grande-Bretagne**, ces attributions incombent aux bureaux (" Post offices "). En **France**, seules les Maisons de justice et du droit, qui sont des structures internes au ministère de la justice ayant un mode de fonctionnement très proche de celui des GMS, assurent des prestations de nature juridique.

Certains GMS compétents en matière sociale et plus précisément en matière d'emploi recensent les offres d'emploi et les proposent aux demandeurs, c'est le cas aux **Pays-Bas**, au **Danemark** et en **Belgique**. En **Grande-Bretagne**, les " Job centres plus " soutiennent les usagers et les encadrent dans leur recherche d'un emploi. En **Pologne**, les organisations d'utilité publique assurent des missions concernant l'emploi ainsi que la formation professionnelle.

Dans des matières techniques, les GMS offrent des prestations matérielles notables : elles calculent l'impôt comme le font les "one stop shops " au **Danemark**. En **Finlande**, les " services aux citoyens " conseillent en matière fiscale et aident à constituer les déclarations d'impôts. De plus, les CAB britanniques offrent des conseils juridiques gratuits relativement à la saisine d'un juge.

Plus largement, les GMS peuvent proposer des prestations matérielles de nature générale comme la constitution de dossiers, ou la délivrance de documents (en **Espagne**, aux **Pays-Bas**, en **Lettonie**, en **Belgique** notamment).

Enfin, les GMS proposent aussi des prestations de type juridique un peu plus ponctuelles. La **Grande-Bretagne** et le **Danemark** présentent à cet égard des singularités : au **Danemark**, les guichets uniques donnent des rendez-vous pour le contrôle technique des véhicules, en **Grande-Bretagne** les bureaux de poste proposent des assurances pour les voyages, ils reçoivent les signalements des fuites d'eau, ils peuvent même gérer les jeux de loto sous l'égide du Ministère de la Culture. Il est évident qu'ici, les pays concernés ont une conception originale des GMS et de leur rôle qui dépasse la stricte satisfaction d'exigences juridiques d'un intérêt général public.

Les GMS en Europe offrent donc un éventail de prestations très large. Il est à noter le caractère très certainement extensible des interventions possibles des maisons de services public tenant à plusieurs facteurs. Tout d'abord les textes organisant la gestion des GMS ne sont pas, la plupart du temps, uniques, ils se succèdent et peuvent apporter alors chaque fois des compétences nouvelles, donc générer des prestations nouvelles. Les textes fondateurs des GMS déterminent souvent les compétences de manière générale, comme en **Espagne** ou au **Portugal**. Pour ce dernier pays d'ailleurs, la détermination des prestations offertes par les boutiques du citoyen se fait par référence aux structures et Ministères associés. En **Grande-Bretagne**, les GMS animées par les collectivités locales ont un champ de compétences et de prestations conçu largement puisque les textes relatifs aux collectivités locales ne cantonnent pas leurs compétences ; ils peuvent alors développer une politique très active de délivrance de prestations. De même, dans certains pays, comme au **Danemark** ou aux **Pays-Bas**, des textes complémentaires récemment élaborés ou attendus vont sans doute élargir la sphère d'intervention des GMS ; en **Belgique**, il est prévu les compétences et les missions des offices sociaux en matière de retraite, de logement et de crèches. Enfin, il ne faut pas négliger l'incidence de la forme des Etats ; les Etats fédéraux comme l'**Allemagne** sont potentiellement porteurs d'une diversité accrue des prestations offertes dans chaque land ; de même, en **Belgique**, une très grande diversité des GMS et des prestations est notable, dans les Etats régionalisés (comme l'**Espagne**), la diversité résulte aussi d'une conception variable selon les communautés autonomes des services offerts aux citoyens ou aux usagers.

La très grande variété des prestations et services offerts aux administrés des pays d'Europe est aussi patente lorsque l'on envisage la manière dont elles sont délivrées.

B- La délivrance des prestations offertes par les Guichets multi-services

Les modes de délivrance des diverses prestations que sont susceptibles de proposer les GMS en Europe se mettent en place dans le cadre très large de la recherche de la qualité administrative³⁷. Plus spécifiquement, on doit noter que la délivrance des prestations s'organise de manière modulée, ce qui marque un degré d'implication variable de la structure représentant le guichet unique. Mais auparavant il faut prendre conscience que la délivrance des prestations prend une dimension nouvelle puisque reposant sur un cadre renouvelé de la réception de l'administré.

1) Un cadre renouvelé de la délivrance des prestations

Il apparaît de toute évidence que l'utilisateur demandeur d'une prestation auprès d'une maison des services publics est perçu comme un individu à part entière et non comme le seul déclenchant d'un processus administratif plus ou moins lourd. Deux traits de la délivrance des prestations par les GMS le montrent : la délivrance des prestations est adaptée aux individus demandeurs et conduit souvent à sa gestion transversale.

a) Une prise en compte de l'individu demandeur de la prestation.

Dans la plupart des GMS en Europe, lors de la délivrance de la prestation un soin particulier est apporté à l'accueil de l'utilisateur. C'est en **Allemagne** tout d'abord qu'est soulignée la nécessité d'un accueil chaleureux. La satisfaction du citoyen usager est l'objectif prioritaire, affiché³⁸. Le cadre, les modalités de délivrance des prestations en sont un élément déterminant si l'on veut atteindre ce résultat.

Ainsi, plusieurs autres éléments relatifs à l'accueil des usagers doivent y contribuer qui sont en même temps des éléments de la qualité du service : la propreté des locaux accueillant le public (en **Grande-Bretagne** notamment), un temps d'attente réduit, des horaires élargis pour tenir compte de l'activité des éventuels demandeurs de prestations (ces exigences sont particulièrement marquées au **Portugal**, en **Allemagne** et en **Lettonie**).

Dans bon nombre de GMS en Europe de l'Ouest, l'environnement de l'utilisateur et du service est propice à ce que la délivrance des prestations se fasse de manière optimale, en prenant en compte l'individu et non seulement l'administré, personnage plus ou moins abstrait. La personnalisation de la délivrance des prestations est donc déterminante, elle est d'ailleurs confortée parfois par la fin de l'anonymat des fonctionnaires, comme c'est le cas au Portugal ou en France, où ces derniers doivent porter un badge indiquant leur nom.

En **France**, les GMS veillent à accueillir et conseiller l'utilisateur sur l'ensemble de ses besoins administratifs, quel que soit le service public concerné. Cette polyvalence de l'accueil et la transversalité du service qui est ensuite rendu, très appréciées par les usagers, sont les plus-values majeures apportées par les GMS dans l'exercice du service public.

Ce souci d'assurer la délivrance des prestations en adaptant le fonctionnement du service aux demandeurs individuellement considérés aboutit à une approche transversale de la prise en charge des prestations.

b) La globalisation des prestations fournies

De manière explicite, certaines structures de GMS assurent des prestations adaptées au " cycle de vie ".

³⁷ Il convient alors de se reporter aux développements relatifs à la qualité : partie II, section II.

³⁸ C'est d'ailleurs un des thèmes des procédures d'évaluation qui sont menées dans plusieurs pays à propos du fonctionnement des maisons des services publics.

Au **Danemark**, plus particulièrement les démarches administratives qu'il est possible d'effectuer en vue de nombreuses prestations correspondent aux besoins des différentes étapes de la vie d'un individu : la naissance, la scolarité, la fondation d'une famille ou le décès. Ainsi, les "one stop shops" permettent d'effectuer la déclaration d'une naissance, l'inscription à l'école ou dans une université, elles assurent la réalisation des démarches préalables au mariage, elles gèrent les procédures de recherche d'un emploi, aident à faire face à la dépendance et enfin prennent en charge les formalités administratives de déclaration d'un décès.

Dans les autres pays adoptant le mécanisme des GMS, une telle prise en charge totale des différentes étapes administratives de la vie d'un individu n'est pas explicitement organisée ; néanmoins, un examen attentif de leurs compétences et des prestations qu'offrent certaines d'entre elles conduit à prendre en considération le "cycle de vie" comme au **Danemark**.

En **Allemagne**, certaines expériences de Bürgerämter en Rhénanie du Nord et en Westphalie permettent de décliner différentes compétences en matière d'état civil, d'inscriptions diverses, de délivrance d'aides sociales qui aboutissent finalement à des prestations globalisées de ce type.

C'est aussi le cas au **Portugal** et en **Espagne** ainsi qu'en **Lettonie**, où la généralité des compétences des boutiques du citoyen, des guichets uniques, des postes de renseignement et des "agences one stop" conduit à une telle conception des prestations offertes.

Les bureaux du citoyen existant en **Grèce**, initiés par le Ministère de l'Administration Publique et le Ministère de la Décentralisation et conduisant à l'institution de vrais "supermarchés administratifs", sont a priori susceptibles eux aussi d'entrer dans un tel schéma, puisque la détermination non limitative de leurs compétences et la volonté de se rapprocher du citoyen dans certaines parties éloignées ou désertiques du territoire impliquent théoriquement la prise en charge de ces prestations attachées au "cycle de vie".

Aux **Pays-Bas**, les guichets électroniques sont susceptibles de gérer toutes les étapes administratives de la vie d'une personne ou de sa famille, cela peut concerner la naissance, le divorce, la construction d'une maison, la recherche d'un emploi ou d'un établissement scolaire ou enfin l'organisation d'un voyage.

Certains pays, malgré tout, écartent un tel mode de délivrance des prestations : la **Grande-Bretagne** en raison de la spécificité des GMS qu'elle propose, la **Belgique** en raison de prestations très strictement cantonnées au domaine de la protection sociale. L'**Italie** enfin ne propose pas expressément de prestations concernant les administrés en tant qu'individus, mais les guichets uniques qu'elle a mis en place offrent des prestations qui conduisent à prendre en charge le cycle de vie des entreprises et se rattachent ainsi, dans une certaine mesure à la logique du "cycle de vie" évoquée particulièrement au **Danemark**.

En effet, trois Etats voient leurs GMS proposer ces sortes de prestations élargies. De manière très explicite, le **Danemark** développe en parallèle des prestations du cycle de vie du citoyen des prestations relatives au cycle de vie des entreprises, il s'agit de services relatifs à la création, au recrutement du personnel, aux déclarations sociales, au calcul et au paiement des charges d'imposition, à l'extension de l'entreprise, aux fusions, aux licenciements et au dépôt de bilan. On note le même trait pour les guichets destinés aux entreprises aux **Pays-Bas** puisque les GMS offrent des prestations concernant leur création, leur agrandissement, la recherche de leurs employés, les demandes de subventions ou encore de permis de construire.

Au **Portugal**, les "guichets entrepreneuriaux" assurent l'information et le conseil intégral pour toute création d'entreprise et le recours aux guichets plus généralistes permet une prise en charge globale de toutes les démarches administratives ainsi que des procédures conduisant à attribuer des aides et des subventions.

En **Italie**, les "sportello unico" assurent l'intégralité de la procédure de mise en œuvre d'une initiative. De plus, la question de la localisation, de la réalisation et de l'élargissement des structures productives est, elle aussi, régie par ces guichets uniques en collaboration avec les communes.

Certes, l'**Italie** et le **Portugal** ne présentent pas une gestion du cycle de vie des entreprises aussi intégrée qu'au **Danemark**, mais cette réalisation d'un aspect nouveau des missions des GMS est complexe et surtout porteuse d'une culture nouvelle que l'évolution des GMS partout en Europe viendra peut-être confirmer.

Les GMS conduisent donc à effectuer des prestations à partir d'une conception renouvelée du rôle de l'administration et plus précisément en se fondant sur l'individualisation des demandeurs, qu'ils soient des individus ou des entreprises, il s'agit alors de ne pas isoler les prestations fournies et de les

intégrer à une logique globale comme la prise en compte du cycle de vie. Dans ce cadre innovant, le perfectionnement de la délivrance des prestations résulte aussi d'une intensité modulée de la réalisation des demandes des usagers, les prestations délivrées traduisent un degré variable d'accompagnement de l'administré.

2) Un degré variable de l'accompagnement de l'administré

Quelle que soit la nature de la prestation, qu'elle vise à satisfaire un intérêt général d'ordre public, économique ou social, l'intervention de la maison des services publics est plus ou moins poussée. Elle va d'un rôle sommaire à la gestion complète de la procédure constitutive de la prestation.

a) L'offre de prestations simplifiées

L'implication de la maison des services publics auprès de l'administré sera ici la moins forte puisque son rôle est neutralisé du fait de la délivrance de prestations simplifiées. Ainsi, nombreux sont les GMS qui délivrent des informations.

Le **Portugal** en donne une illustration adaptée puisque les "boutiques du citoyen" voient leur intervention complétée par les "postes de renseignements" ("postos de atendimento" ou PAC) dont le rôle est de délivrer des informations à la demande des usagers. Bien que sommaire, ce type de prestation a donné lieu, au Portugal, à une rationalisation des services offerts dans ce cadre informatif. Les postes de renseignements sont ainsi scindés en deux services : tout d'abord, un poste d'information correspondant à un système d'auto-service avec un accès à l'information fournie par la boutique du citoyen par téléphone ou Internet ; en second lieu, un poste de renseignement personnalisé où un fonctionnaire reçoit les requêtes des citoyens et donne des informations.

En **Bulgarie**, la fonction informative des "centres pour le service et l'information des citoyens" ou des "services administratifs et légaux" initiés par plusieurs municipalités répond plus vite aux attentes des usagers.

En **Grèce**, l'importance des prestations informatives est aussi prise en compte, puisque existe un "centre d'information téléphonique du citoyen", il est d'envergure nationale et fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, il permet aussi, mais dans une moindre mesure, d'enregistrer les mécontentements des administrés³⁹. De manière générale, les « centres au service des citoyens » délivrent toute information administrative.

En **Lettonie**, les "one stop agencies" proposent une gamme importante de prestations d'informations générales.

En **Finlande**, les "bureaux de services aux citoyens" peuvent ainsi donner des informations ayant trait à toutes les demandes administratives générales ou qui concernent l'administration du travail.

En **Espagne**, les "guichets uniques" comportent des bureaux de registres pouvant accéder aux données d'organes administratifs et permettent la délivrance d'informations ; ces services intégrés aux GMS que constituent les guichets uniques s'appuient sur un système de registres interconnectés impliquant une collaboration des différentes administrations qu'elles soient d'Etat ou locales ; d'ailleurs existent en Espagne des "bibliothèques des formalités" destinées aux créateurs d'entreprises.

Aux **Pays-Bas**, la nature informative des prestations offertes par les différents GMS domine puisque la délivrance d'informations que ce soit en matière sociale, économique, juridique ou en matière de qualité de vie est quasiment systématique dans les exemples de GMS fournis. Les autres types de GMS existants en Europe, sans avoir nécessairement spécialisé un service dans le but de fournir une information, assurent bien évidemment cette première prestation. On doit noter d'ailleurs cette constante que les GMS visent à satisfaire un intérêt général public (**Allemagne, Danemark**) ou bien d'ordre économique ou social.

En **Italie**, la prise en charge de la création administrative d'une entreprise implique nécessairement a minima la délivrance des informations requises par les industriels, commerçants ou artisans⁴⁰. Aux Pays-Bas, les centres pour le travail et les revenus dans le domaine social délivrent évidemment des informations diverses, telles que les offres d'emploi ou des informations relatives aux prestations financières de nature sociale.

³⁹ Ce centre appelé le "centre 1464" a été inauguré le 2 mars 2000, 96 % des appels reçus concernent des demandes d'informations, 4% des plaintes sur le fonctionnement des services publics.

⁴⁰ Le Portugal, au sein des guichets entreprises, le fait aussi de manière explicite puisqu'il est inhérent à sa politique de mise en œuvre des maisons des services publics d'organiser et de cibler la délivrance d'informations.

En **Grande-Bretagne**, les "one stop shops" des "neighbourhood offices" et les CAB offrent des prestations qui se formalisent par la délivrance de renseignements sur tous les services proposés. Cela consiste, plus précisément, dans la délivrance de renseignements relatifs aux démarches administratives au sens large.

Ces prestations visant à fournir des informations aux administrés peuvent se prolonger par des services rendus qui sont aussi la marque d'une implication moindre de l'administration. Il peut s'agir de la remise de formulaires ou d'une orientation de l'administré vers une procédure adaptée, comme le font de manière générale toutes les GMS en **Allemagne**, malgré la diversité de l'offre de service dans cet Etat fédéral.

De la même manière, en **Irlande**, on note cette gradation dans la nature des prestations fournies, la teneur des services proposés varie ; elle peut, tout d'abord, consister dans la délivrance d'une information, elle peut aussi être à la fois délivrance d'information et conseil donné à l'utilisateur et finalement elle peut aboutir en plus de l'information et du conseil, à l'orientation de l'utilisateur vers un autre service ou une autre administration plus adaptée à la demande. La **Grèce** entre dans ce cas de figure puisque les « centres au service du citoyen », en plus des informations diverses qu'ils offrent, formulent les demandes en vue de la publication d'un acte administratif, transmettent les demandes aux services compétents, délivrent des actes ou attestations ou encore ratifient des actes et documents administratifs.

Dans le prolongement des missions d'information, certains GMS réceptionnent et enregistrent les documents ou données déclarées par les usagers. Ainsi, les "job centres plus" britanniques enregistrent tous les renseignements nécessaires à l'exercice des prestations sociales de cette sorte de GMS.

C'est aussi le cas en **Lettonie** où les missions d'information sont complétées par des services de médiation qui enregistrent le courrier adressé aux institutions publiques, gèrent les pétitions et réclamations ou offrent des services plus spécialisés comme la consultation et la délivrance de permis de construire ou de documents destinés aux sociétés.

Au **Danemark**, les déclarations d'impôts ou les changements de domicile sont aussi enregistrés par les GMS tout comme de manière générale ils le font lorsqu'ils gèrent des compétences relatives à l'Etat civil (enregistrement des déclarations de naissance ou de décès, ou formalités de mariage).

L'ensemble de ces prestations relativement peu élaborées sont systématiquement délivrées par les GMS qu'il nous est donné de connaître. Elles sont nécessairement complétées par des prestations conduisant à une prise en charge plus complète de la demande d'un administré menant à la gestion complète d'une procédure.

b) La gestion complète d'une procédure

Dans cette hypothèse, le guichet unique assure un service intégré conduisant à une prise en charge affinée de la demande de l'utilisateur. La démarche commence parfois avec une première phase de conseil, c'est le cas en **Grande-Bretagne** où les "job centres plus" doivent assurer aux demandeurs d'emploi un entretien et les conseiller sur les emplois qu'ils sont aptes à occuper.

C'est une exigence de la loi sur la protection sociale (Welfare Reform and Pensions Act 1999) qui, à partir de 2002, facilite la création de ces services intégrés en matière sociale que représentent les "job centres plus". La mission de conseil⁴¹ est particulièrement accentuée en **Grande-Bretagne**, pour les CAB, elle va même jusqu'à procurer aux administrés une assistance administrative qui est tout à fait conforme à la volonté de la gestion complète d'une procédure.

Ainsi, les CAB de Faverham et de Kent (*cf Doc compl. GB p. 5*) ils aident les usagers à rédiger leurs lettres quand il s'agit de faire respecter les droits du consommateur, ils présentent et expliquent les différents formulaires administratifs nécessaires à toute une procédure ou la réglementation relative aux allocations sociales et au logement.

Aux **Pays-Bas**, les conseils délivrés aux usagers et aux citoyens sont importants et complètent la mission informative des divers GMS existants : il peut s'agir de conseils juridiques, de conseils relatifs aux subventions et aides diverses ou encore de conseils concernant le recrutement par les entreprises

⁴¹ Elle a des formes variées : conseil sur la formation continue, la garde des enfants, l'immigration, la gestion des dettes, notamment.

de leurs employés. Ces démarches sont toutes empreintes d'une volonté d'offrir aux usagers et aux clients un accompagnement personnalisé et suffisant pour faire face à leurs besoins de services. Les GMS peuvent aller au-delà de la délivrance de simples conseils en remplissant une réelle mission d'assistance en amont même de la délivrance d'une prestation aboutie : dans les Etats où les infrastructures de communication ne permettent pas à l'ensemble de la population un accès Internet, les GMS offrent cette assistance, c'est le cas au **Portugal** où les "boutiques du citoyen" fournissent des accès Internet afin que les administrés puissent effectivement prétendre aux prestations qu'ils souhaitent, la Belgique met aussi à disposition des demandeurs d'emploi des "kiosques électroniques" pour la recherche d'un travail (les wis-kiss), les GMS lettons offrent parmi leurs divers services un accès informatique gratuit.

De même, les GMS peuvent prendre en charge la constitution des dossiers des administrés, ainsi aux **Pays-Bas**, les "centres pour le travail et les revenus" et en **Belgique**, les offices sociaux sont, dès le premier contact, avec les administrés tenus d'établir un dossier de demandeur d'emploi, comme c'est le cas en Italie pour la création d'entreprise ou au **Portugal**.

En **France**, les trois niveaux de prestations (1 informer, 2 distribuer les dossiers et aider à les constituer, 3 assurer ou suivre le traitement des demandes par un ou plusieurs services publics) sont assurés plus ou moins complètement, selon les Maisons des services publics, chacune s'étant organisée de manière autonome.

Dans plusieurs pays, la gestion intégrale de la demande de l'utilisateur est largement assurée.

En **Allemagne**, la prise en charge intégrale d'une procédure est institutionnalisée puisque, dans certains *bürgerämter*, il est offert aux usagers, en plus de centres d'information et d'orientation, des guichets inscription / déclaration qui correspondent à des structures multi-fonctionnelles dispensant de s'adresser aux administrations spécialisées. Dans ce cas là, mais il semble somme toute assez peu répandu en Allemagne, l'administré trouve une réponse exhaustive à sa demande de prestation. Ce mode de délivrance des prestations implique un partenariat entre les différentes administrations, généralistes ou spécialisées, ou même un partenariat entre l'administration et des structures privées.

En **Espagne**, il est proposé une solution particulière, puisque les "guichets uniques" initient les procédures et procurent une assistance technique avant de transmettre à l'administration finale pour terminer la prestation ; même si la prise en charge de l'utilisateur n'est pas réellement intégrale, elle semble complète dans la mesure où celui-ci n'a pas à se déplacer vers une autre structure administrative.

Le **Danemark** adopte une conception similaire de la prise en charge des prestations : l'utilisateur a auprès des "one stop government" un interlocuteur unique qui gère sa demande et l'oriente vers l'administration concernée. En **Grande-Bretagne**, un certain nombre de "one stop shops" des "neighbourhood offices" traitent intégralement les dossiers qui leur arrivent⁴² Là encore, ceci implique évidemment un partenariat entre les différentes administrations et partenaires concernés par la prestation entraînant obligatoirement un décloisonnement de l'administration et une modernisation de ses modes de fonctionnement.

De toute évidence, les modalités de délivrance des prestations proposées par les GMS sont l'illustration d'une gestion plus cohérente des interventions de la puissance publique via le service public. La forme que prend ainsi le contact entre les usagers et administrés d'une part, et les structures administratives sous forme de guichets uniques d'autre part, n'est que le prolongement et la finalisation d'un processus plus large de réaménagement des relations entre la puissance publique et les citoyens, tous usagers potentiels. Ainsi, que ce soit par une conception transversale de l'intérêt général ou par une dynamique territoriale revisitée, de nouveaux modes de gouvernance s'imposent partout en Europe. Le processus ainsi mis en exergue par les diverses formes de GMS s'accomplit incontestablement, il est en outre porteur d'un renouveau de l'action publique.

⁴² Il s'agit des "one stop shops" de Allerdale, Birmingham, Blaby, Brent, Haringey, Leeds, Bath, Knowsley et Tameside.

Partie II : Un renouveau de l'action publique, entre efficacité et citoyenneté

Partout en Europe, dans les pays dotés de GMS, ceux-ci procèdent toujours d'une volonté étatique plus ou moins structurée.

Ce sont des mécanismes qui s'intègrent à des modes de gestion administrative déjà établis ou tout au moins, coexistant avec d'autres instances publiques. Les GMS font donc partie intégrante d'un ensemble administratif et ils contribuent de ce fait à l'action publique, qu'elle soit menée par l'Etat ou qu'elle associe les collectivités locales ou encore des personnes privées.

S'agissant de composantes administratives tout à fait innovantes, elles se présentent alors comme un moyen de perfectionner l'action publique (section I) tout en véhiculant une conception démocratisée de l'usager, menant à insuffler une dynamique citoyenne (section II).

Section 1 : Guichets multi-services et perfectionnement de l'action publique

L'instauration des GMS implique une action sur l'administration et sur les services publics dans un but de performance de l'administration et de satisfaction des usagers-citoyens. Les GMS sont ainsi la plupart du temps créés ou impulsés par des personnes publiques, il peut s'agir de l'Etat ou des collectivités locales. Il y a toujours une volonté politique plus ou moins forte, plus ou moins structurante de créer de telles institutions. L'examen des divers GMS existant en Europe montre qu'à de nombreux égards, ils sont susceptibles d'influencer les modes d'action publique et de les perfectionner en leur donnant des perspectives nouvelles. Ainsi, à l'image des maisons des services publics en France, les GMS sont-ils finalement un support nouveau des politiques publiques (§1) en même temps qu'elles génèrent des modes de gestion humaine et financière modernisés (§2).

§1 Un support nouveau des politiques publiques

Les GMS sont par nature nombreux et établis sur l'ensemble des territoires étatiques. Leur implantation, qu'elle soit uniforme ou plus aléatoire, permet de constituer un réseau national, ce réseau constitutif d'un maillage est un support adapté à la recherche d'une cohésion nationale des politiques publiques.

Les GMS sont ainsi des vecteurs susceptibles de contribuer à la résorption de déséquilibres qu'ils soient sociaux, économiques ou territoriaux ; leur institution correspond en effet à des préoccupations, plus ou moins explicitées d'aménagement du territoire. Ils ont d'ailleurs, partout en Europe, vocation à se rapprocher du citoyen⁴³ et contribuent à établir ou conforter des cohésions sociale (A), économique (B) ou territoriale (C).

A- GMS et cohésion sociale

Le rôle premier des GMS qui est, dans un contexte de modernisation de l'administration, d'améliorer les relations entre les administrés et les structures administratives doit être dépassé, et il faut envisager la dimension sociale que leurs missions peuvent impliquer. Les GMS sont ainsi un moyen potentiellement prometteur de résorption d'inégalités sociales (1), certains exemples fournis en Europe le soulignent de manière très claire (2).

1) L'implication sociale des GMS

Les GMS offrent des services aux citoyens en se rapprochant d'eux : ils vont vers le citoyen là où il a besoin de prestations, les GMS sont alors le moyen de construire ou de renforcer un lien avec des personnes en difficulté sociale. Ils permettent de toute évidence de proposer aux usagers et aux citoyens des réponses à certaines de leurs attentes, tout en leur donnant des chances de rester en contact avec le reste de la société civile.

Le souci de personnaliser les prestations offertes montre qu'ils ont des atouts leur permettant d'être à l'écoute des demandeurs de prestations. Les GMS ne sauraient donc échapper à cette dimension sociale qu'implique leur vocation à être proche des citoyens-usagers.

⁴³ Ceci est très explicitement dit dans certains des rapports : Allemagne, Portugal.

Deux aspects marquant de leur mise en place sont la preuve de leur faculté à offrir un soutien social : leur implantation et leurs compétences.

Leur implantation est déterminante dans la mesure où elle permet d'identifier un profil d'utilisateur correspondant à sa circonscription. Le choix d'une implantation peut alors se justifier par la volonté d'assurer la présence de certains services dans des parties du territoire économiquement affaiblies et dont les habitants sont socialement isolés, de même au sein de certaines villes, dans certains quartiers, le maintien de l'accès à un GMS peut être déterminant dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale.

Néanmoins, c'est à propos de l'implantation des GMS que la question de leur rôle social peut être ambivalente, plus particulièrement lorsqu'ils fonctionnent par un accès Internet. Dans des pays, comme le **Danemark** et la **Suède**, où l'équipement des ménages est important⁴⁴, une implantation désincarnée ne nuit pas à un accès important au "one stop government" ; mais dans un pays où l'équipement informatique des usagers est faible, une implantation de ce type est contestable car elle est susceptible de limiter l'accès aux GMS et d'en exclure les personnes n'ayant pas les moyens financiers de s'équiper.

Il est alors indispensable que les diverses formes de GMS offrent parmi leurs prestations ce soutien logistique comme c'est le cas au **Portugal** et en **Hongrie**. Dans ce dernier pays, les "Telehouses" fournissent un accès Internet en prenant bien soin d'assister ceux qui utilisent ces techniques ; de même, des services e-mail doivent être disponibles pour les citoyens et on doit leur donner une adresse électronique. Un tel soutien semble primordial dans les GMS hongrois afin de ne pas isoler davantage des personnes qui n'ont pas les moyens de s'équiper.

Il se peut aussi que les structures locales existantes le fassent comme cela se produit pour les communes danoises.

Au-delà de leur implantation, ce sont les compétences exercées par les GMS et les prestations offertes qui sont révélatrices de la volonté de rétablir une certaine cohésion sociale. Une part importante des GMS existant en Europe a pour objectif de satisfaire un intérêt général de nature sociale. Ils offrent alors aux citoyens un ensemble de prestations destinées à leur permettre plus simplement et plus rapidement d'obtenir des aides diverses, qu'elles soient financières comme les diverses prestations sociales, ou logistiques tels le soutien et l'encadrement personnalisé dans la recherche d'un emploi.

La volonté de soutenir les populations les plus démunies n'est pas apparue ex nihilo avec les GMS, les pays qui adoptent cette démarche le font à plusieurs titres. Il s'agit d'abord d'une des manifestations des interventions d'un Etat providence, comme c'est le cas au **Danemark** et aux **Pays-Bas**, ces pays étant par ailleurs marqués, contrairement à la France, par une prise en charge étatique de la protection sociale.

En **Grande-Bretagne**, c'est plus certainement le souci de limiter les effets sociaux des crises économiques et industrielles qui fonde une volonté de résorber les isolements sociaux.

En **France**, la création de maisons des services dans les banlieues (« plates-formes de services publics ») vise clairement un objectif de cohésion sociale.

Dans les pays d'Europe de l'Est, la nécessité de bâtir un système politique, social et économique permettant un rapprochement avec les pays membres de l'Union européenne les conduit à établir des GMS particulièrement soucieux de réduire une fracture sociale majeure et de prendre en considération les droits sociaux des individus.

Les GMS, au regard de leurs qualités intrinsèques, sont potentiellement des vecteurs de la concrétisation de la politique sociale d'un pays : leur proximité avec les citoyens et les usagers, leur aptitude à traiter rapidement des demandes diverses sont un soutien indéniable pour des populations démunies, les exemples les plus concrets de GMS montrent évidemment qu'ils contribuent à porter au plus près des usagers les manifestations de la recherche d'une réelle cohésion sociale.

2) Des approches diverses du rôle social des GMS en Europe

⁴⁴ 70 % des Danois possèdent un ordinateur, 50 % des foyers sont connectés à l'Internet, 64 % des Danois possèdent un accès Internet chez eux ou sur leur lieu de travail.

En **Grande-Bretagne**, il existe une réelle volonté de recherche d'une cohésion sociale confortant une tradition sociale du rôle de certaines structures administratives. En effet, les textes récents relatifs à l'organisation administrative et favorisant les GMS affichent expressément l'objectif qui est d'améliorer le bien-être économique, social et environnemental du territoire.

Ces textes à portée générale dévoilent leur orientation vers une solidarité sociale renforcée, confortée par des pratiques des GMS destinées à établir une certaine cohésion sociale. Ainsi, en application de la loi sur la protection sociale (Welfare Reform and Pensions Act 1999), les " Jobs centres plus " rassemblent un service social intégré dont les attributions sont destinées à assister des usagers en difficulté et à traiter leur demande d'allocations diverses (logement, emploi). De même, l'implantation des bureaux de postes montre que l'on a ciblé les quartiers " difficiles à vivre " ; les GMS apparaissent alors comme déterminantes pour l'avenir de ces zones urbaines en rompant l'isolement économique et social qui découlerait d'une marginalisation maintenue au regard des prestations de service.

Ceci est conforté par l'implantation des CAB britanniques : leur présence est marquée dans les agglomérations et dans les banlieues les plus en difficulté ainsi que dans les villes centres des pays ruraux⁴⁵.

Cette volonté d'empêcher l'isolement d'un quartier difficile, explicite en **Grande-Bretagne**, contribue à lutter contre l'exclusion sociale au travers de prestations très étendues (banque, communication, aides sociales, services culturels, lecture et rédaction de lettres et formulaires aux " clients " peu alphabétisés). En tout état de cause, les " Job centres plus " britanniques ont comme objectif principal de contribuer à la parité des chances des groupes désavantagés ou minoritaires. Cet objectif est aussi particulièrement soutenu pour les GMS ayant des missions plus orientées socialement.

C'est le cas aux **Pays-Bas** où les " centres pour le travail " (CWI) aux compétences spécifiquement sociales⁴⁶ ont, entre autres, pour mission d'aider les chômeurs à retrouver un travail ; la volonté d'impliquer les agents travaillant dans ces structures est ainsi concrétisée. La mise en place d'un traitement personnalisé de la demande de recherche d'un emploi en est un des atouts ; en effet, le CWI, pour les demandeurs qui tardent à retrouver un emploi, décide d'un programme personnalisé avec chacun d'entre eux ; si ces usagers demandeurs d'emploi échouent et ne peuvent plus percevoir d'aides sociales, ils sont alors orientés vers les communes qui, à leur tour, aideront à cette réintégration et pourront verser d'autres prestations sociales.

Il y a de toute évidence ici un dépassement de la seule volonté d'une administration proche des citoyens, gérant rapidement et de manière simplifiée les demandes des usagers au profit de la recherche d'une vraie cohésion sociale et d'une détermination à lutter contre l'isolement social consécutif à une perte d'emploi ; la lutte contre l'exclusion sociale est d'ailleurs un des objectifs assignés aux GMS aux **Pays-Bas**.

D'autres Etats, de manière plus implicite, adoptent une démarche identique. Les pays de l'Europe centrale et orientale, notamment la **Pologne**, invoquent parmi les objectifs des organisations d'utilité publique celui d'œuvrer pour un groupe déterminé socialement isolé au sein de la société.

Dans le même esprit, en **Slovénie**, les centres de travail social gèrent une palette élargie de problèmes sociaux et ciblent des personnes ayant des difficultés sociales ou des personnes susceptibles d'être marginalisées au sein de la société, telles les personnes sans domicile fixe ou les Roms ; les jeunes sans emploi sont aussi particulièrement concernés par les prestations offertes.

En Europe de l'Ouest, plus précisément au **Portugal**, les " boutiques du citoyen ", doivent être implantées dans le but d'assurer à tous les mêmes conditions d'accès aux biens et services essentiels ; en **Belgique**, les offices du travail offrent un soutien social indéniable aux demandeurs d'emploi.

On peut alors raisonnablement déduire de ces indications que les GMS sont conçus comme des supports des politiques de cohésion sociale puisqu'elles sont en mesure de contribuer à réduire certaines inégalités sociales.

Cette aptitude à aider à bâtir une certaine cohésion sociale, les GMS l'acquièrent parce qu'ils ont vocation à se rapprocher des usagers et des citoyens qui sont en droit d'attendre de l'Etat, dans lequel

⁴⁵ C'est le cas pour les CAB de Tower Hamlets et Faversham.

⁴⁶ Cf § relatif à l'intérêt général fragmentaire et social

ils vivent, qu'il se préoccupe de leur condition de vie ; cette ouverture du rôle des GMS s'entend aussi de la prise en compte des préoccupations des ressortissants étrangers.

Ainsi, la **Grèce** offre-t-elle un exemple unique de GMS attachés à offrir des services de proximité adaptés aux étrangers : onze municipalités à Athènes et sept municipalités à Thessalonique créent et organisent des guichets uniques afin de répondre à des besoins locaux prioritaires relatifs aux flux migratoires. En rendant plus aisée l'approche de l'administration aux étrangers résidant sur le territoire grec, les GMS sont sans doute un soutien logistique de la politique relative aux étrangers. Ils sont alors en mesure de contribuer à la prise de conscience des implications sociales incontestables de la présence de ressortissants étrangers (isolement, chômage, précarité), c'est aussi un terrain sur lequel la cohésion sociale doit être envisagée.

L'ensemble des enjeux relatifs à la recherche d'un équilibre social par les GMS est indissociablement lié au contexte économique, il est dès lors nécessaire de mesurer l'impact que peuvent avoir les GMS en Europe sur la cohésion économique.

B- GMS et cohésion économique

On doit entendre la recherche d'une cohésion économique comme la volonté de promouvoir un développement économique harmonieux ou tout au moins de limiter l'isolement économique de certaines populations, de certains territoires ou de certains secteurs d'activité. Là encore les GMS en constituant un réseau sur l'ensemble du territoire sont potentiellement un support d'éventuelles politiques publiques ainsi orientées. La cohésion territoriale, au regard des diverses expériences européennes, peut être un effet induit de l'existence même de certaines de ces structures, elle est aussi pour d'autres un effet voulu.

1) Un effet induit de l'instauration des GMS

Les GMS peuvent indirectement contribuer au maintien de certaines activités économiques sur leur circonscription d'implantation. En **Grande-Bretagne**, les bureaux de poste ont pour objectif, lorsqu'ils sont implantés dans un petit commerce, d'aider le village à maintenir à la fois ses commerces et le bureau de poste lui-même.

Cet objectif global qui a été souligné par le Ministre du Commerce dans son Livre Blanc sur la réforme de la poste en 1999 permet alors de mettre en avant le souci de faire émerger une solidarité entre les structures publiques et privées, donc les personnes privées du secteur concurrentiel et les structures prenant en charge la gestion d'une maison des services publics. La solidarité est le moteur de la recherche d'une cohésion économique, la **Grande-Bretagne** en offre une illustration explicite et notable : les "one stop shops" des "neighbourhood offices" organisés par les collectivités locales à l'usage des entreprises sont mis en place dans le but annoncé de contribuer au développement économique local, en améliorant les prestations offertes aux entreprises par les services publics⁴⁷.

La solidarité de nature économique générée par l'implantation d'un guichet unique peut aussi être plus implicite.

Ainsi, au **Portugal**, le gouvernement, en souhaitant, avec la création des boutiques du citoyen, instaurer la transparence de l'action administrative et le dialogue avec les usagers, met en place une administration destinée à "conquérir la confiance du citoyen et des agents économiques", cette confiance, si elle est restaurée avec les agents économiques, ne sera-t-elle pas le socle de la solidarité, vecteur de la cohésion économique et pourquoi pas, dans une certaine mesure, un moteur d'impulsion économique ?

En marge d'une détermination à instaurer ou à restaurer une certaine solidarité, les GMS se présentent souvent comme un soutien à une activité privée via la délivrance de prestations diverses animée par des exigences de proximité. En **Grande-Bretagne**, les bureaux de poste proposent des services bancaires destinés aux commerçants et entreprises. En **Allemagne**, les Bürgerämter ont élargi leur champ de compétences à certaines fonctions de type privé, comme la vente de billets de transport ou de manifestations culturelles, les GMS sont alors un soutien, même s'il peut paraître indirect, aux activités économiques.

⁴⁷ On peut ici reprendre l'exemple du "Commercial Service Group" composante des services municipaux de Bromley (Grand Londres) qui propose des services pertinents aux entreprises de la localité.

En **France**, les « points publics en milieu rural » et les « espaces ruraux emploi-formation » ont vocation à servir les particuliers, notamment dans leur quête d'emploi. Dans ce but, ces organismes nouent des relations avec des commerçants, artisans et autres petits entrepreneurs. Tout naturellement, par la force des choses, les services rendus à ces professionnels s'étendent progressivement, ce qui contribue indirectement au développement économique local.

Enfin et de manière plus générale, la présence d'un GMS en permettant de conserver un réseau efficient de services destinés à satisfaire l'intérêt général, contribue à maintenir une population sur certaines circonscriptions déshéritées économiquement : des zones rurales ou des quartiers dans des grandes villes. De cette manière, en incitant ces populations à rester, les GMS peuvent alors inciter les entreprises à rester elles aussi. De même par la délivrance d'aides sociales au plus près du lieu de résidence des citoyens, ils contribuent sans doute à empêcher ces personnes de se déplacer et à maintenir sur place un certain pouvoir d'achat.

Les GMS sont alors susceptibles de générer, sans que ce soit leur objectif annoncé, des incitations à maintenir ou à établir une certaine cohésion économique. Dans certains pays, la recherche d'un développement économique harmonieux est un des effets escomptés par la création de GMS.

2) Un effet escompté de l'instauration des GMS

L'**Italie**, l'**Espagne**, la **Grande-Bretagne** et les **Pays-Bas**, en offrant des guichets uniques à destination des entreprises ont instauré des GMS destinés à asseoir une certaine cohésion économique.

En **Italie**, c'est un objectif primordial puisque les " sportello unico " sont exclusivement compétents à l'égard des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales. L'Etat italien a ainsi souhaité donner une autre image de l'administration aux petites et moyennes entreprises qui sont la structure dominante de l'activité économique dans ce pays, il a voulu aussi faire de l'administration, via des guichets uniques, une entité qui soutient et apporte son concours au secteur privé. On retrouve ici la volonté de restaurer une certaine confiance entre l'administration et les acteurs économiques afin d'amplifier leur potentialité . Cela apparaît déterminant en **Italie** dans la mesure où les disparités de richesses économiques sont flagrantes entre les différentes régions, la recherche d'une certaine cohésion économique est implicite.

En **Espagne**, les " guichets entrepreneuriaux " sont eux aussi destinés aux usagers économiques que sont les entreprises, mais il ne s'agit pas d'une motivation exclusive des GMS puisqu'ils sont composés aussi de guichets " traditionnels " destinés à offrir des prestations administratives plus habituelles. Les guichets uniques destinés aux entreprises sont des structures qui facilitent et à simplifient les procédures de création d'entreprises et ce sur l'ensemble du territoire. En effet, en Espagne existent actuellement quinze guichets destinés aux entreprises, il est prévu la mise en place de cinq guichets supplémentaires afin qu'il y en ait un par région. Cette exigence renforce l'idée d'une implantation harmonieuse de ces structures destinée à aider la création d'entreprises ; ainsi un objectif de cohésion territoriale se dessine-t-il derrière une volonté de cohésion économique.

La **Lettonie** offre aussi des guichets aux sociétés afin de faciliter et de centraliser leurs différentes demandes administratives.

L'exemple bien spécifique de ces Etats montre que les GMS participent à l'émergence d'un nouveau modèle de développement local. C'est particulièrement vrai et explicité en **Italie** où les structures locales s'appuient sur les " sportello unico " pour développer l'activité économique, à l'image du socialisme municipal qui s'est développé en France à partir des années trente.

Néanmoins, dans le cadre d'une concurrence économique et territoriale forte, la recherche d'un développement économique harmonieusement réparti sur le territoire n'est pas certaine d'aboutir. En effet, le développement des guichets uniques italiens, notamment, n'étant pas strictement encadré, il y a un risque latent de provoquer ou d'aggraver des inégalités territoriales donc économiques. L'initiative des créations des " sportello unico " vient des structures locales, l'Etat ne le fait pas et surtout ne peut pas l'imposer. De plus, le succès des GMS destinés aux entreprises s'appuie sur une nécessaire concertation entre collectivités, une collaboration avec les partenaires sociaux ou les chambres de commerces ; ceci rend encore plus difficile leur réalisation et leur réussite sur le terrain de la cohésion économique.

Ces constats amènent alors à s'interroger sur le rôle structurant de l'Etat dans le succès des GMS envisagés comme vecteur de la cohésion et de la solidarité nationale. La question est implicite pour la cohésion économique et sociale, elle est primordiale pour celle de la cohésion territoriale et de l'aménagement du territoire.

C- GMS, cohésion territoriale et aménagement du territoire

L'aménagement du territoire consistant en une intervention de l'Etat afin de garantir l'égalité entre toutes les parties de son territoire et les GMS étant des mécanismes institués ou proposés par l'autorité centrale afin de rapprocher les services publics du citoyen, il est indispensable de s'interroger sur leur rôle en ce domaine. On doit constater à l'examen des pratiques européennes des GMS que l'aménagement du territoire est un des objectifs qui leur est assigné le plus souvent. Certains pays en ont fait un objectif prioritaire, pour les autres, assurer la cohésion du territoire s'impose de manière plus secondaire.

1) Un objectif prioritaire

En **Grèce** les GMS ont eu pour mission première de contribuer à la cohésion territoriale. En effet, la **Grèce** est entrée à partir des années 1990 dans une politique législative et constitutionnelle destinée à restructurer son territoire afin de renforcer sa cohésion et d'assurer un rôle compétitif au sein de l'ensemble du territoire européen. Par la mise en réseau des différentes administrations et par l'implantation de services publics polyvalents de proximité, le rôle de l'administration dans ce processus est déterminant. Ainsi, la mise en place des bureaux du citoyen (autrement appelés "one stop shop", "one stop service" ou encore "hypermarchés administratifs") constitue une réelle politique d'aménagement du territoire.

L'objectif affiché est de rechercher une équité territoriale entre les différentes parties du territoire, ceci à deux points de vue. L'installation des "bureaux du citoyen" permet, en premier lieu, de maintenir de manière rationnelle des services publics dans les nombreuses îles isolées qui composent la **Grèce**, particulièrement en Mer Egée.

Un projet pilote (le projet Asterias) a permis la mise en place d'une agence à guichet unique dans chaque municipalité insulaire, l'isolement de ces îles implique dans le même temps que les différentes administrations convergeant vers ces "points publics" soient mises en réseau, le recours simultané aux techniques informatiques de communication et au regroupement des services publics s'est donc imposé. De plus, le recours au mécanisme des GMS permet d'assurer la viabilité des collectivités de petite taille et une certaine équité territoriale.

En second lieu, ces exigences d'aménagement du territoire se sont prolongées relativement aux grandes agglomérations grecques. La mise en place de bureaux du citoyen a permis de regrouper des services en un lieu unique de l'espace urbain, il s'agit alors plus précisément d'"hypermarchés administratifs" destinés à répondre aux besoins prioritaires de citoyens.

En permettant une implantation harmonieuse des services publics en guichets uniques sur l'ensemble du territoire, la politique grecque de GMS constitue réellement un aspect de la politique de l'aménagement du territoire.

L'objectif clairement annoncé de rechercher la cohésion du territoire est d'autant plus révélateur du rôle déterminant joué par les GMS que c'est l'Etat central qui initie dans la grande majorité des cas ces programmes, en suscitant la collaboration des autres personnes publiques concernées ; l'Etat est un coordonnateur sans lequel il ne saurait y avoir de véritable recherche de l'équité territoriale. Sans son intervention régulatrice, l'implantation des GMS pourrait mener à l'effet inverse de celui escompté, à savoir l'inégalité territoriale.

En **Grande-Bretagne**, l'aménagement du territoire est aussi présenté comme l'objectif de la création des bureaux de poste et ce dès leur apparition en 1861.

Au 21^{ème} siècle, l'objectif est toujours identique. Même si le contexte géographique n'est pas aussi spécifique qu'en **Grèce**, le réseau des "post office counters" doit s'attacher à maintenir la présence de structures de type GMS dans les parties du territoire rurales et dans les zones urbaines délaissées, le but étant à terme de permettre à ces territoires de garder leurs commerces. Les bureaux de poste sont perçus comme importants pour l'avenir de ces campagnes ou de ces quartiers car ils permettent

de maintenir l'offre d'une gamme élargie de services aux citoyens, la recherche d'une cohésion économique est inhérente à cette finalité de l'aménagement du territoire. C'est un objectif que le gouvernement britannique soutient pour les années à venir.

De même, la création des "one stop shops" est annoncée comme devant correspondre à la volonté d'adapter les prestations de services aux conditions locales notamment lorsqu'il s'agit de collectivités rurales.

En **France**, le versement par l'État de subventions à la création de GMS en milieu rural ou semi-rural (le plus souvent par les collectivités locales) a été motivé par la politique d'aménagement du territoire. L'accessibilité et la qualité des services publics sont en effet perçues comme des outils majeurs du développement local.

Ces perspectives d'aménagement du territoire sont étroitement liées à la volonté politique de l'Etat central de réduire les inégalités territoriales, c'est une garantie d'un développement coordonné et harmonieux. Cette garantie n'est pas forcément présente dans les pays pour lesquels la recherche d'une cohésion territoriale est un objectif parmi d'autres.

2) Un objectif secondaire

Dans les autres pays d'Europe les perspectives d'aménagement du territoire à travers l'implantation des GMS ne sont pas un objectif majeur. Certains, comme le **Danemark**, orientent la politique de création des "one stop shops" vers le souci exclusif de modernisation de l'administration et de proximité avec les usagers, une seule nuance d'ordre territorial est possible lorsque les collectivités de taille critique trouvent dans les GMS une condition de viabilité.

Aux **Pays-Bas**, l'aménagement du territoire n'est pas envisagée comme objectif, les "centres pour le travail et les revenus" qui délivrent exclusivement des prestations de nature sociale ne semblent pas alors susceptibles de contribuer à une territorialisation de l'action publique.

De même, dans les pays d'Europe de l'Est, l'aménagement du territoire n'est pas un objectif, seule la recherche d'un soutien social généralisé anime les diverses formes de GMS.

L'**Italie**, en donnant aux GMS une mission explicitement orientée vers la satisfaction d'exigences économiques avec ses guichets uniques destinés aux entreprises, dénote un souci de développement territorial : en facilitant la création d'entreprises, les initiatives locales seront ainsi optimisées et peuvent contribuer à soutenir des territoires délaissés économiquement donc territorialement.

Néanmoins, il s'agit d'un effet seulement éventuel de la création des "sportello unico", la recherche d'une cohésion territoriale nécessite en plus une participation de l'Etat, qui, pour l'instant, ne démontre pas une réelle volonté de coordonner une telle politique : l'initiative de l'instauration des guichets uniques est reportée sur les échelons locaux, la participation financière de l'Etat est très en retrait.

Ailleurs en Europe, les guichets multi-services sont davantage marqués d'une dimension territoriale, même si les perspectives d'aménagement du territoire ne sont pas leur objectif premier. Tout d'abord, l'**Allemagne** doit être considérée au regard de sa forme étatique ; en effet, les objectifs assignés aux GMS sont prioritairement déterminés et affinés au niveau fédéré. De plus, l'aménagement du territoire relève de la compétence des Länder, ce ne sera donc que de manière ponctuelle et très hétérogène que l'on pourra donner aux "bürgerämter" une mission d'aménagement du territoire.

Pour leur part, le **Portugal** et l'**Espagne** ont orienté la mise en place des GMS vers un souci de modernisation et de démocratisation de l'administration, mais ceci ne fait pas obstacle à ce que les exigences du territoire de chacun de ces deux pays trouvent, avec ces nouvelles structures administratives, le support nouveau d'une politique publique d'aménagement du territoire. L'implantation des boutiques du citoyen portugais et des guichets uniques espagnols rejoint des considérations de cohésion territoriale et d'aménagement du territoire, même si le résultat d'une harmonie et d'un équilibre territorial n'est pas garanti. En effet, les GMS de ces deux pays ont permis de soutenir des zones rurales particulièrement délaissées.

En **Espagne**, 60 % des guichets uniques traditionnels sont implantés dans des petites communes rurales.

En **Belgique**, le souci d'implanter les GMS dans des villes moyennes est apparu comme permettant d'accroître l'autonomie locale.

Au **Portugal**, la prise en compte de la dispersion géographique des services publics oriente les principes de l'implantation des boutiques du citoyen. Ainsi, les boutiques du citoyen sont en pratique conçues pour contribuer à atténuer les fortes asymétries régionales qui marquent le Portugal, l'implantation des premières GMS conforte cette vision puisque les disparités entre l'intérieur du pays déserté et économiquement délaissé et le reste du pays sont prises en considération.

Toutefois, cette logique d'aménagement du territoire n'est pas parfaite dans la mesure où, et c'est le cas au **Portugal**, rien ne garantit une implantation différenciée vers les parties les plus démunies du territoire, le risque étant, en l'absence d'une politique voulue et organisée de cohésion du territoire, de voir les GMS se mettre désormais en place vers des zones plus peuplées et, à terme, plus dynamiques économiquement.

Les GMS apparaissent dès lors comme des supports potentiels plus ou moins voulus des politiques publiques destinées à résorber les déséquilibres sociaux, économiques et territoriaux. Cette implication des GMS se réalise de manière nuancée, mais les perspectives de recherche d'une certaine cohésion, qu'elles soient spécifiques ou plus largement axées sur l'aménagement du territoire ne sont jamais totalement absentes des objectifs assignés ou impliqués à ces nouvelles structures administratives. Le rôle plus ou moins structurant de l'Etat est déterminant : dans les pays où il est marqué, la recherche de la cohésion et l'aménagement du territoire sont déjà perceptibles (**Grèce, Grande-Bretagne**) ; pour les autres pays, il y a une prise de conscience de cette dimension des GMS, mais les risques de déséquilibres territoriaux existent (**Portugal, Italie**, notamment). Les GMS sont donc des vecteurs nouveaux des politiques publiques, ils sont aussi susceptibles de perfectionner l'action publique, dans la mesure où elles impliquent des modes de gestions modernisés.

§2 Un mode de gestion innovant des structures administratives

Les GMS sont des modes nouveaux de l'action administrative. Leur création récente, leur perfectionnement latent, leurs objectifs dynamisant impliquent une gestion spécifique, en tout cas différente de celle habituellement rencontrée dans les systèmes administratifs contemporains tel celui de la France.

L'examen des pratiques européennes des GMS conduit à constater effectivement que, tant du point de vue des moyens humains des GMS, que du point de vue de leurs moyens matériels, leur fonctionnement oblige à revisiter les procédés de gestion habituellement employés, dans la mesure où une vision plus dynamique et ouverte de l'action administrative est leur raison d'être.

A- Les moyens humains des GMS

Par leur nature même, les GMS nécessitent un personnel dont les attributions vont forcément différer. De manière dominante, on peut constater que, dans les différents Etats objet de l'étude, la question des moyens humains n'est pas neutre. Les schémas habituels concernant le choix du personnel comme les modalités d'exercice des fonctions sont aménagés et parfois même bouleversés dans le sens d'une gestion de type managérial.

1) Le choix du personnel

Le choix d'un personnel pour les GMS conduit à poser la question première de l'origine des agents, puis en second lieu celle de leur compétence.

a) L'origine des agents des GMS

Deux pratiques émergent : certains pays, minoritaires, se tournent vers des personnels nouveaux, alors que d'autres ont recours à des agents exerçant déjà leur fonction dans l'administration du pays.

La **Hongrie**, la **Grèce** et, dans une certaine mesure, la **Grande-Bretagne**, la **Slovénie** et la **Lettonie** et l'**Espagne** font appel à des personnels nouveaux. En **Slovénie**, la grande majorité des agents sont des permanents, spécialisés et recrutés par contrat à durée indéterminée. Au « centres de travail social », au contraire, une petite moitié est recrutée de manière ponctuelle : il s'agit soit des spécialistes embauchés pour une période déterminée afin de mener à bien des projets spécifiques, soit des chômeurs qui travaillent sur ces projets sociaux.

Néanmoins, la **Hongrie** a dû aussi recourir à des recrutements supplémentaires pour faire fonctionner ses "telehouses", puisque celles-ci sont des organisations de citoyens excluant le recours à des agents publics ; la moitié des personnels sont des agents privés, l'autre partie sont des chômeurs qui travaillent en contrepartie des allocations sociales (comme en **Slovénie**), soit des appelés qui travaillent aux téléhouses durant leur service militaire.

En **Lettonie**, des intérimaires sont employés par les « one stop agencies » pour compléter leur personnel public.

En **Grèce**, on note une diversification des personnels puisque, outre les fonctionnaires publics, les agents des « centres au services des citoyens » peuvent être aussi des contractuels à court terme, notamment des diplômés de l'enseignement supérieur et des étudiants qui eux travaillent à horaire réduit.

En Europe de l'Ouest, l'**Espagne**, la **Grande-Bretagne** et la **France** sont les seuls Etats ayant eu recours pour partie à des agents autres que les agents publics déjà en fonction. En **Espagne**, pour les "guichets entrepreneuriaux", chaque administration recrute son personnel de manière indépendante, en adaptant ses modes de choix à la spécificité des fonctions gérées par ces formes bien spécifiques de guichets destinées à favoriser la création administrative des entreprises.

La **France** a fait appel, pour les fonctions d'accueil et d'orientation du public, à des « emplois-jeunes ». Entre 1997 et 2002, des contrats de cinq ans ont été proposés à des jeunes pour assurer des services d'aide sociale, non assurés jusque là, faute de personnel. Le dispositif des emplois-jeunes avait aussi pour but de lutter contre le chômage des jeunes en leur offrant une première expérience professionnelle.

En **Grande-Bretagne**, les "bureaux de poste principaux" nécessitent un personnel spécialisé puisque leurs missions dépassent celles de la sphère administrative classique : il s'agit de fournir notamment des prestations bancaires et d'assurance. Ils sont alors recrutés de manière très personnalisée, afin de confier la mission à des agents ayant un profil de spécialistes. En **Grande-Bretagne** toujours, les personnels des CAB sont à 82% des bénévoles, ceux-ci reçoivent une formation spécifique ; ce sont surtout des jeunes se préparant à l'entrée dans la vie active ou des mères de famille reprenant une activité professionnelle, ou encore des personnes en retraite.

En **Suède**, une nouvelle catégorie d'agents publics a été créée, les "samhällsvägledare" afin d'exercer les missions spécifiques des GMS.

Outre ces illustrations, somme toute ponctuelles, de GMS ayant eu recours à des personnels nouveaux, les autres pays européens s'appuient sur les agents dont dispose déjà leur administration pour les missions classiques d'intérêt général.

C'est d'abord le cas de l'**Espagne** pour ses guichets traditionnels et de la **Grande-Bretagne** pour les missions plus générales des bureaux de poste. Partout ailleurs, ce sont des personnels venant d'autres administrations qui sont dirigés vers les GMS et ce selon des modalités différentes.

En **Grande-Bretagne**, les agents des "job centre plus" sont des agents de l'Etat, ceux des "one stop shops" des "neighbourhood offices" sont des agents publics de la collectivité locale.

En **Espagne**, les agents des guichets traditionnels sont les mêmes que ceux qui travaillent aux bureaux des registres des communes, ils exercent leur mission dans les mêmes conditions et sans modification de statut.

Au **Portugal**, ce sont des personnels délégués par les structures ou les entités administratives qui se sont associées à la création des différentes "boutiques du citoyen" ; ainsi, le choix des personnels ne traduit pas à ce stade une réelle volonté d'individualiser et d'adapter le fonctionnement des GMS en les dotant d'un personnel spécifique.

Au **Danemark** et en **Allemagne**, ce sont encore des agents publics en exercice qui seront affectés aux "one stop government" ou aux "bürgerämter", ils seront plus ou moins spécialisés en fonction des tâches qui leur seront confiées.

En **France**, la plupart des agents travaillant dans les maisons des services publics sont des personnels détachés par des collectivités locales ou des services sociaux.

Il en est de même en **Belgique** où les agents des "offices du travail" sont détachés des administrations locales ; en **Bulgarie**, ce sont des agents de l'Etat qui animent les GMS.

Le même phénomène est notable aux **Pays-Bas** où les agents des "centres pour le travail et les revenus" sont des personnels mutés, en grande partie des anciens bureaux de l'emploi avec d'autres

agents publics venus des municipalités ou des bureaux de l'assurance sociale. Quoique, anciennement, agents de l'Etat, agents municipaux, ou agents des organismes mutuels, ces effectifs sont maintenant des employés des CWI.

Plus précisément la nature des personnels varie en fonction des compétences exercées par le GMS qu'il s'agisse d'un " centre de services du secteur public " ou d'un guichet unique. Ainsi, par exemple, le " Service centrum West " de la municipalité d'Enschede associe-t-il toutes ces catégories de personnel à l'exception des fonctionnaires de l'Etat⁴⁸ ; le guichet entreprise de Groningen est composé quant à lui exclusivement d'agents locaux issus plus précisément des services de la planification des sols et des affaires économiques de la ville ; à volvega, le point pour le logement, aide sociale et soins de santé (" Lokaal loket Noordwijk ") est composé de praticiens dans ces domaines d'activités, il n'y a aucun fonctionnaire.

La préférence dominante pour un recours à des agents exerçant déjà des fonctions dans l'administration plutôt qu'à des personnels nouveaux ne laisse entrevoir que des aménagements ponctuels aux politiques classiques de gestion des ressources humaines, par contre la recherche et l'adaptation des compétences ouvrent des perspectives de modernisation dans cette gestion.

b) La compétence des personnels des GMS

La question de la compétence requise des personnels des GMS se pose différemment pour les personnels nouveaux et pour les personnels issus de l'administration active.

Pour les personnels nouveaux, les compétences requises s'apprécient d'abord au moment de leur recrutement et elles sont nécessairement profilées afin de permettre de satisfaire des missions différentes de celles habituellement mises en oeuvre par l'administration classique.

Ainsi, en **Slovénie**, on recrute des contractuels ayant des compétences particulières en matière d'aide et d'assistance sociale. Ceux de ces agents qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée sont contraints de suivre une formation continue dans le champ de l'assistance sociale et doivent passer des examens professionnels. En outre, sont recrutés des travailleurs pour une période définie afin de participer, en intégrant des équipes, à des projets sociaux, ils ne sont pas concernés par la formation continue et l'appréciation de leur compétence spécialisée se fera au moment de leur recrutement.

En **Hongrie**, les personnels, qui ne sont pas des agents publics, sont recrutés par le biais de contrats de travail individuels. Les GMS sont libres de leur choix et surtout déterminent des exigences de recrutement, ils peuvent profiler l'emploi pour choisir un personnel adapté à l'emploi. Ils sont soumis à une formation déterminée à la discrétion de la " telehouse ". En ayant la possibilité de cibler les compétences requises, les GMS de ces deux pays peuvent ainsi mener une vraie politique de recrutement et de gestion des ressources humaines.

L'**Espagne** entre elle aussi, en partie, dans cette catégorie puisque pour les guichets entrepreneuriaux, chaque administration recrute son personnel indépendant et techniquement qualifié en matière de création des entreprises.

En **France**, les « emplois-jeunes » (cf. paragraphe ci-dessus), a priori sans expérience et donc non compétents, ont souvent fait preuve de dynamisme et de capacité d'apprentissage, d'adaptation et d'innovation et ont généralement acquis une compétence transversale peu fréquente parmi les personnels des services publics et appréciée des usagers.

En **Grande-Bretagne**, les bureaux principaux de poste procèdent à des recrutements inspirés de ceux des entreprises privées : c'est le cas pour le propriétaire du commerce ou le locataire, ses éventuels salariés dont un est partiellement payé par la Poste. Le choix se porte alors sur des candidats très spécialisés, le diplôme n'étant pas un critère majeur du recrutement, la personnalité du candidat, sa renommée et son aptitude à exercer les fonctions seront déterminantes ; il s'agit ici d'une illustration du recrutement tel qu'il se pratique dans les systèmes de fonction publique basés sur le système de l'emploi par opposition au système de la carrière. Pour les CAB, les bénévoles, ayant quasiment tous un niveau d'étude universitaire, sont recrutés en recherchant certaines exigences : les capacités d'écoute, l'aptitude à faire comprendre les documents administratifs, la possibilité de travailler en équipe ou encore la volonté constante de préserver l'égalité des chances. La formation de

⁴⁸ On y trouve des agents de la collectivité, des policiers, des employés du secteur tertiaire et des bénévoles.

ces bénévoles est organisée à leur entrée en fonction et en cours de carrière sous contrôle d'un établissement public national, l'Open College.

Aux **Pays-Bas**, ceux des GMS qui ont recours à des bénévoles ou des agents du secteur tertiaire doivent nécessairement affiner leur choix puisque l'adaptation aux diverses prestations justifie cette diversification dans les membres du personnel.

En **Lettonie**, le recours à des intérimaires conduit nécessairement les " agences de services publics " à déterminer avec plus de précisions les compétences requises, ainsi on peut trouver parmi leur personnel des avocats ou des sociologues.

L'appréciation des compétences est différente pour les GMS ayant recours à des personnels existants de l'administration.

Pour l'**Espagne** avec ses guichets traditionnels et le **Portugal**, l'appréciation des compétences n'est pas spécifiée puisque l'on maintient des personnels existants dans les GMS, il n'est de plus pas fait état d'une politique particulière de formation continue. Néanmoins, en **Grèce**, l'ensemble des personnels des « centres au service des citoyens » qu'ils soient des fonctionnaires publics ou des agents contractuels, sont tous formés par le Centre National d'Administration Publique.

La situation est quelque peu différente aux **Pays-Bas** où, bien que l'on emploie des agents non spécialisés qui regagneront leur administration d'origine, est envisagée la création d'emplois de type polyvalent impliquant donc une recherche spécifique de compétences, une réflexion est d'ailleurs entamée quant à la mise en place d'agents spécialisés par type d'utilisateurs et /ou la coordination des services par un conseiller expérimenté.

En **Grande-Bretagne**, le personnel des " one stop shops ", dans le cadre des " neighbourhood offices " est soumis à des conditions de recrutement similaires à celles du secteur privé, ceci tenant à un système de fonction publique inspiré du système de l'emploi. En Suède, enfin, l'appréciation des compétences est variable selon que l'on recherche des fonctionnaires spécialisés ou généralistes.

L'**Allemagne** et le **Danemark**, quant à eux, ont pris conscience que le recours à des agents publics déjà existants ne saurait se suffire en lui-même pour les GMS. L'**Allemagne** a déjà mis en place des programmes soutenus de formation continue, le **Danemark** doit adapter la formation de ses agents afin de permettre un fonctionnement optimal des " one stop government " basés sur l'utilisation de techniques informatiques. Pour ces deux derniers pays, cette prise de conscience traduit la volonté de mettre en place, via les GMS, une nouvelle culture administrative dont on peut prendre la mesure en examinant l'exercice des fonctions par leur personnel.

2) L'exercice des fonctions : la recherche d'une nouvelle culture administrative

De manière générale, la mise en place des GMS modifie l'exercice des fonctions des agents qu'ils emploient, lorsqu'il s'agit d'agents publics, et permet de mettre en forme une conception nouvelle des fonctions s'il s'agit de personnels ayant un statut privé. Cette recherche d'une culture administrative nouvelle au sein même des personnels se révèle tant au travers de l'organisation du travail que des modalités de délivrance des services.

a) L'organisation du travail au sein des GMS

L'organisation du travail au sein des GMS doit nécessairement être revisitée du fait de la volonté de mieux satisfaire les usagers-citoyens. Tout d'abord, les horaires de travail ont dû être modifiés pour s'adapter à ces exigences nouvelles. Parfois le temps de travail est allongé comme au **Portugal** où les guichets uniques fonctionnent sans interruption du matin au soir, de plus, un accueil téléphonique est assuré. En **Grèce**, les « centres au service des citoyens » sont ouverts en continu de huit heures du matin à huit heures du soir.

Le temps de travail est en tout cas souvent susceptible d'être aménagé.

Ainsi, en **Grande-Bretagne**, les horaires de travail des " sous-bureaux " sont décidés et modulés par le chef du service. Pour les "one stop shops " des "neighbourhood offices ", les horaires d'ouverture sont parallèles à ceux des commerces et des divers services, les agents devront s'adapter et, selon les besoins, ou l'affluence attendue, moduler leurs horaires de travail. Concernant la **Grande-Bretagne**, il faut souligner la spécificité des conditions de travail des bénévoles travaillant dans les CAB, ceux-ci ont des horaires de travail moins importants allant de sept heures par semaine à une durée correspondant à un travail à mi-temps, ce qui impose alors des horaires d'ouverture moins larges, notamment dans les zones rurales.

Au **Danemark**, les GMS qui sont concrètement un accès informatique aux différentes administrations, ont pour objectif d'être accessibles 24 heures sur 24, 365 jours sur 365. La Grèce propose aussi une ouverture continue de ses services de guichets uniques pendant douze heures.

En **Slovénie**, les employés des centres de travail doivent être présents à des horaires convenant aux besoins des usagers.

En **Lettonie**, l'ouverture des " agences des services publics " se fait selon des horaires élargis : en moyenne, le public peut y avoir accès, en continu, de huit heures à dix-huit heures et ce tous les jours.

En **Finlande**, une flexibilité des heures de travail a été négociée dans le Citizen Service Agreement, rendant les heures d'ouverture des bureaux plus pratiques pour les usagers que les heures habituelles d'ouverture des bureaux (huit heures – seize heures).

En **France**, les horaires d'ouverture commencent à faire l'objet de recherches et de débats dans un nombre croissant de villes, en vue d'une coordination entre services publics, transports en commun, commerces et services privés.

Si certains pays n'évoquent pas cette question (**l'Italie**, la **Hongrie** et les **Pays-Bas**), ou si d'autres offrent des horaires d'ouverture restreints comme **l'Espagne**, c'est tout de même un enjeu important de la qualité du service fourni et sans doute un des points de leur évolution à venir ; en **Belgique**, la flexibilité est un critère de la qualification des agents des guichets uniques ; en **Allemagne** d'ailleurs les *bürgerämter* sont critiqués parce que n'offrant pas des horaires qui prennent en compte la disponibilité des citoyens.

C'est, pour les agents, un aspect primordial de la manière de concevoir leur fonction.

L'organisation du travail au sein des GMS amène en second lieu à s'interroger sur la structure des équipes y travaillant. Ce sont toujours des équipes réduites (pour les pays nous ayant donné l'information), la plupart du temps inférieures à dix personnes⁴⁹.

C'est le cas en **Hongrie**, au **Portugal**, en **Lettonie** et en **Allemagne** et nécessairement au **Danemark** pour les accès informatisés à l'administration.

Les **Pays-Bas** visent, dans la phase de finalisation du processus des GMS, un effectif compris entre sept et dix personnes.

En **France**, les effectifs varient de une ou deux personnes en milieu rural à une vingtaine d'agents dans les banlieues, souvent présents à temps partiel dans la Maison des services publics.

En **Grande-Bretagne**, la diversité et la collaboration avec des commerces ne permettent pas de déterminer avec certitude le nombre d'agents employés, néanmoins, il est forcément très limité pour les commerces faisant office de bureaux de poste en milieu rural.

En **Slovénie**, le nombre de travailleurs est déterminé en fonction de l'importance de la population. Ces structures légères permettent alors de mettre sur pied des administrations plus dynamiques et plus portées à s'adapter à des nouvelles demandes et à répondre efficacement aux besoins de proximité des usagers ; des effectifs limités empêcheront sans doute les GMS de se trouver confrontés à la critique de la sclérose administrative et d'une gestion irrationnelle de leurs ressources humaines.

La rationalité et le souci de réalisme contribuent aussi à moduler l'organisation du travail au sein des équipes pour prendre en compte le caractère à la fois spécialisé et polyvalent des GMS. Pour cela, certains d'entre eux⁵⁰ confient à un des membres du personnel des fonctions de coordination au sein du guichet unique.

⁴⁹ Une exception pour les très grandes villes espagnoles, par exemple Madrid dont les Maisons des services publics disposent d'une vingtaine d'employés.

⁵⁰ Cinq pays ne font pas état de l'existence de ce personnel coordonnateur : le Portugal, la Grèce, la Hongrie, le Danemark et la Slovénie.

En **Espagne**, le coordinateur (orientador) provient de l'administration d'Etat et est nommé par elle. En **Allemagne**, les bürgerämter sont composés de personnels spécialisés qui sont en mesure de s'adapter à la diversité des missions qu'ils sont appelés à remplir et, à leur tête, est placé un directeur afin de fédérer ces spécialités.

En **Grande-Bretagne**, le chef de bureau désigné a pour mission de coordonner les interventions des agents, que ceux-ci soient des agents publics ou des agents privés.

En **Italie**, pour les guichets uniques destinés aux entreprises, un responsable de la procédure est désigné afin, là encore, d'assurer la cohérence et la lisibilité de la procédure de création d'entreprise. Cette particularité dans l'organisation du travail, même si on ne peut pas affirmer qu'elle s'est généralisée dans tous les pays qui se sont dotés de GMS, est une question déterminante pour ces nouvelles formes de structures administratives et constitue un facteur de gestion renouvelée du personnel. En effet, la prise en compte de la polyvalence des agents constitue un enjeu de la réussite des GMS, c'est un des points de leur évolution et de leur perfectionnement.

Ainsi, en **Allemagne**, malgré la présence du directeur encadrant les agents du service, les évaluations relatives à la polyvalence ne sont pas encore satisfaisantes ; de même aux **Pays-Bas**, une réflexion a été engagée en 2000 sur la création d'un " case manager " dont le rôle serait de surveiller le parcours des clients et donc d'assurer la cohérence de la prestation, c'est une manière via la gestion du personnel de prendre acte de la polyvalence des GMS.

En tout état de cause, la question est sensible puisque de telles orientations dans l'exercice des fonctions imposent aux personnels une implication nouvelle ; ils sont en partie la clé de la réussite des GMS, toute résistance de leur part et notamment des agents issus de l'administration existante est un risque. Il s'agit réellement, même si cela est difficile, d'insuffler une culture administrative nouvelle, qui apparaît aussi dans la manière dont sont délivrées les prestations.

b) L'implication des personnels lors de la délivrance des prestations

Certains pays font de l'implication des personnels un enjeu majeur d'un fonctionnement optimal des GMS.

L'**Allemagne** recherche une responsabilisation des agents des " Bürgerämter " dans l'objectif de renouveler leur culture administrative et en soulignant, bien entendu, les exigences de polyvalence, mais aussi de recherche de l'autonomie des guichets uniques qui a pour corollaire la participation et la créativité de chacun des membres du personnel.

En **Italie**, la désignation d'un responsable de la procédure est la marque de cette recherche d'une culture administrative nouvelle, elle est d'autant plus sensible pour les " sportello unico " que le responsable de la procédure est différent pour chaque prestation.

Aux **Pays-Bas**, la réflexion menée sur les perfectionnements des " centres pour le travail et les revenus " a souligné cette nécessité de renforcer la responsabilisation des agents.

En **France**, le travail dans les maisons des services publics est jugé intéressant et motivant par les agents, qui recherchent ces emplois. Ils ont souvent conscience de rendre le service public de manière innovante et leur implication est généralement forte.

En **Grande-Bretagne**, pour les CAB, existe un manager régional supervisant l'activité des divers bureaux de la région.

Pour d'autres pays, l'implication des personnels prend des formes plus ponctuelles.

Au **Portugal**, la fin de l'anonymat des agents des boutiques du citoyen en est une modalité, le port obligatoire d'un badge mentionnant l'identité de l'agent contribue à la fois à personnaliser la délivrance de la prestation et à accroître l'implication des personnes chargées de prendre en charge un usager. Par ailleurs, c'est la rémunération des agents des GMS qui va contribuer à susciter leur implication.

En **Espagne** et au **Portugal**, le traitement des fonctionnaires en activité dans les boutiques du citoyen et dans les guichets uniques a été revalorisé pour tenir compte des contraintes nouvelles qui leur sont demandées.

En **Grande-Bretagne**, les personnels peuvent être intéressés au rendement. En **Lettonie**, le salaire mensuel moyen des personnels travaillant dans les " agences de services publics " est 1,5 fois plus élevé que le salaire brut moyen national. Le capital humain des GMS n'est donc pas une composante secondaire, c'est au contraire une des clés de leur réussite et de leur pérennité.

En **Belgique**, les salaires du secteur public ne sont pas suffisamment attractifs pour mener vers les GMS les personnels compétents en informatique dont elles ont besoin. Le rôle des personnels est d'autant plus déterminant que l'usage des moyens informatiques dans la délivrance des prestations est souvent perfectible.

Plusieurs pays soulignent, en effet, que le recours à des systèmes informatiques tout en étant le gage de la rapidité de la délivrance des prestations en même temps que le corollaire de la centralisation des informations administratives en un point unique, n'est pas encore suffisamment performant.

Au **Danemark**, le problème de la signature électronique reste entier et peut ainsi anéantir la validité des procédures menées par les " one stop government ".

Aux **Pays-Bas**, la gestion centralisée des mécanismes de protection sociale a conduit à faire converger les systèmes informatiques de tous les organismes de protection sociale. Cela a occasionné de nombreuses difficultés par manque d'uniformité des fichiers, compliquant alors la délivrance des prestations et des démarches des clients.

En **France**, l'insuffisance ou l'absence de convergence entre les systèmes informatiques des administrations et des organismes sociaux est une limite forte à l'efficacité des maisons des services publics.

Un pays est particulièrement conscient de ces difficultés, c'est la **Suède** qui impose, via une loi de 1997, la signature d'un accord entre le membre du personnel de la maison des services publics et chaque administration publique afin que celui-ci ait accès à leurs fichiers informatiques. Face à ces obstacles, le personnel a un rôle déterminant à tenir, son implication dans un processus de guichets uniques, somme toute encore perfectible, est indispensable et seule une culture administrative revisitée permettra de finaliser les différents processus de GMS.

La gestion des moyens humains des GMS, telle qu'elle existe ou telle qu'elle est envisagée, traduit donc une vision renouvelée des politiques du personnel orientée vers une conception davantage managériale. Cette modernisation se prolonge lorsque l'on envisage l'aspect financier et matériel de la mise en place des guichets uniques.

B- Les enjeux financiers des GMS

La question financière est toujours cruciale pour les entités ayant en charge l'intérêt général et le service public. Les GMS concentrent des enjeux financiers importants à plusieurs égards. D'une part, regrouper différents services administratifs en un lieu unique a pu apparaître comme le moyen de réaliser une économie budgétaire, la question au regard des expériences européennes est discutable ; d'autre part, les GMS constituant une entité nouvelle ont besoin de moyens financiers et matériels individualisés ; le caractère novateur de cette forme d'administration et les expériences européennes imposent de s'interroger sur l'éventuelle modernisation et rationalisation de leur gestion financière.

1) GMS et économie budgétaire

Les GMS sont apparues partout en Europe dans la décennie des années quatre-vingt-dix, à une période où la plupart des Etats européens sont entrés dans une phase de restriction budgétaire marquée par la volonté de réduire les déficits publics et de maîtriser les dépenses.

Dans ce contexte, les GMS ont souvent été annoncés comme un moyen de faire des économies : en rationalisant la répartition des services publics, on pensait rationaliser les dépenses publiques.

Cet objectif annoncé par un certain nombre de pays n'a pas été atteint, il ne faut pas s'en étonner au regard des priorités de proximité, d'aménagement du territoire et de démocratisation de l'action publique que véhiculent les GMS.

Seulement certains pays se sont donné comme objectif celui de contribuer à réaliser des économies budgétaires.

Parmi eux, les **Pays-Bas** ont créé les " centres du travail et des revenus " afin de réduire les coûts de fonctionnement du système de protection sociale en regroupant en un lieu unique les trois piliers de la

protection sociale néerlandaise : l'agence pour l'emploi, les différentes agences de protection sociale, chômage et invalidité, et les communes pour l'aide sociale qu'elles assurent. Le gouvernement néerlandais a souhaité, par la convergence des différentes données de ces services vers un fichier informatique unique, réduire les coûts.

De la même manière, le **Danemark**, en orientant la mise en place des guichets uniques vers le concept de "one stop government" sous forme télématique, recherche la délivrance d'un service de qualité à un coût inférieur. L'enjeu financier est majeur au Danemark, la structure ministérielle en renforce la teneur puisque la fonction publique et la direction de l'administration relèvent du Ministère de l'économie et des finances.

Enfin, en **Grande-Bretagne**, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé impriment un esprit commercial à certaines maisons de services britanniques, l'objectif "qualité-prix" est déterminant comme l'a souligné le gouvernement dans le "local government" de 1999. Cela se traduit, concernant les bureaux de poste, par la conjonction de deux exigences : la poste ne veut pas perdre d'argent par le maintien de guichets uniques et les structures privées associées souhaitent en gagner, les économies budgétaires devraient pouvoir trouver ici un terrain d'élection. Pour les "Job centres plus", la volonté de réaliser des économies est latente. En effet, par un traitement centralisé des demandes d'emploi et, éventuellement, des aides sociales, cette forme de GMS implique un gestion transparente des demandes d'emploi et surtout des demandes d'allocations qui contribue à limiter la fraude et ainsi à n'attribuer les prestations qu'à ceux qui en ont réellement besoin ; de plus, les "Job centres plus", par une optimisation de la gestion des offres d'emploi et par un traitement individualisé des demandes, devraient permettre de trouver plus rapidement un emploi.

Néanmoins, ces objectifs divers d'économie budgétaire ne sont pas atteints, parfois même, ils relèvent de l'utopie. Pour les Etats dont les GMS s'appuient sur l'outil informatique, les coûts d'infrastructures (c'est le cas pour le **Danemark**) et les coûts de mise en place de systèmes informatiques unifiés anéantissent les éventuelles économies budgétaires de la rationalisation administrative que permettent les GMS.

Pour les autres pays, on doit constater une antinomie de la recherche d'économies budgétaires avec l'objectif, voulu ou impliqué, de la cohésion économique, sociale ou territoriale. Aménager le territoire, implanter un réseau efficace de services publics est difficilement conciliable avec une systématisation de l'objectif d'économie budgétaire. L'**Espagne** et surtout le **Portugal** ont exclu de faire des GMS un outil de maîtrise des dépenses publiques. Pour le **Portugal** notamment, les enjeux d'aménagement du territoire sont a priori incompatibles avec toute question de rentabilité. En **Grande-Bretagne**, les bureaux de postes, lorsqu'ils ne s'appuient pas sur des commerces privés, se trouvent dans une situation financière difficile.

De manière générale, il semblerait qu'efficacité administrative, proximité et donc, plus largement, démocratisation de l'action administrative n'aient pas de prix et ne puissent être constitutifs d'économie budgétaire. Les évaluations actuelles des GMS laissent pour l'instant apparaître une faille de ce point de vue.

Il suffit pour cela d'évoquer l'**Allemagne** où la Cour des Comptes de Berlin est critique quant à cet objectif d'économie budgétaire. En **Belgique**, le paradoxe est aussi bien présent puisque le déficit public de l'Etat belge limite le soutien financier qu'il est susceptible d'accorder aux communes s'engageant dans un processus de maison des services publics.

Au-delà de cet enjeu initial, voire préalable à la création des GMS, la gestion financière de ces structures semble pourtant susceptible de générer des modes de gestion financière modernisés.

2) Des modes de gestion financière modernisés

Les GMS ont besoin d'un financement qui leur soit propre, car il s'agit réellement d'une entité différent organiquement des structures existantes. La plupart du temps aussi, leur mise en place révèle une volonté commune que ce soit de plusieurs personnes publiques, de plusieurs structures privées (comme dans certains pays d'Europe de l'Est), ou bien de personnes publiques et privées.

En conséquence, le financement est marqué par ces collaborations ; il est alors souvent conjoint et ses modalités résultent d'une démarche consensuelle, voire contractuelle, qui implique une certaine rationalisation des choix financiers.

En outre, cette ouverture vers différentes entités n'est pas encore généralisée et aboutie, ce qui génère des insuffisances dans les modes de financement.

a) Vers une détermination consensuelle des moyens financiers.

Au **Portugal**, des protocoles sont conclus entre le gouvernement et les entités participant à la création des GMS. Ces protocoles règlent de manière précise les modalités de la prise en charge par chacune des autorités des obligations financières et matérielles : les dépenses de fonctionnement, comme les dépenses en eau, électricité, le nettoyage, la sécurité, le mobilier, le téléphone sont financées conjointement, les dépenses en personnel sont supportées par la seule entité participante. Ces accords portant sur le financement peuvent être modifiés donc adaptés, ainsi le mode de financement est plus dynamique et rationnel.

En **Espagne**, le système de financement est lui aussi négocié entre, d'une part, l'administration d'Etat représentée par le Ministère des Administrations Publiques et le Ministère de la Science et de la Technologie et, d'autre part, les structures locales impliquées dans la mise en place des guichets uniques, à savoir les communes et les régions. Le mode de répartition des dépenses n'est pas déterminé à l'avance, il va dépendre des capacités propres des collectivités impliquées. Cependant, une nuance s'impose pour les guichets entrepreneuriaux où une fois le budget initial adopté, les structures locales devront prendre en charge 25% des dépenses de fonctionnement.

Aux **Pays-Bas**, après un financement étatique de mise en place des centres du travail et des revenus, ce seront des contrats de coopération établis entre l'Etat et les communes qui vont organiser les aspects financiers de leur fonctionnement et vont arrêter l'enveloppe budgétaire à laquelle ils peuvent prétendre.

En **France**, l'Etat a souvent subventionné les investissements. Pour ce qui est du budget de fonctionnement, la loi impose que les administrations ou les organismes participant à une maison des services publics concluent une convention fixant notamment les participations au financement. Cette règle semble davantage respectée dans les grandes maisons des services publics situées dans les banlieues que dans celles situées dans les petites villes. Dans le premier cas, l'Etat (via la politique dite de la ville), les collectivités locales et les organismes publics se partagent le financement. Dans le second cas, le financement est souvent assuré par les collectivités locales, les organismes publics prenant en charge le salaire de leur personnel qui vient tenir des permanences.

En **Finlande**, des accords conjoints sont conclus. En pratique, chaque acteur (Etat, SII, collectivité) finance son propre personnel et les autres dépenses sont partagées. En conséquence, le financement est essentiellement public, des financements privés sont possibles si des acteurs privés participent.

Ces premières illustrations montrent que les GMS permettent le recours à la contractualisation pour déterminer les modes de financement. La négociation que cela implique impose que les entités associées trouvent un consensus financier, qui ne pourra vraisemblablement se trouver qu'au prix d'une rationalisation des choix et des modes de financement.

Pour tous les autres pays, la détermination contractuelle des financements se fait de manière plus indirecte, en tout cas moins formelle. Trois exemples le montrent.

En **Allemagne**, l'offre de moyens dépend essentiellement des communes, mais les arrondissements apportent des contributions et le Land contribue financièrement afin de soutenir la politique de modernisation de l'administration. Il y a là une volonté de rassembler les initiatives financières qui montre que les GMS sont un concept fédérateur qui, au moins en matière financière, impose une collaboration des diverses entités impliquées.

En **Grande-Bretagne**, le financement par un partenariat entre différentes structures publiques et privées est inscrit dans la tradition puisque dès 1792, le service des mandats de la poste voyait ainsi leur financement organisé. A l'heure actuelle, le financement résulte nécessairement d'un mode consensuel pour les bureaux ou sous-bureaux de poste associés à un commerce. En **Grande-Bretagne**, encore, les GMS à destination des entreprises ("neighbourhood offices") peuvent être financés par partenariat ; ainsi, peuvent contribuer à leur financement différentes collectivités, les Chambres, ou encore l'Agence régionale du développement ou de FEDER.

En **Belgique**, le partenariat est aussi de mise. Pour les GMS locaux, ce sont les municipalités qui financent avec le soutien des autorités fédérales et régionales. Les projets fédéraux et régionaux profitent quant à eux de fonds gouvernementaux.

En **Grèce**, le financement, totalement public, mène aussi à des co-financements de l'Etat hellénique et de la Commission européenne.

Enfin, parfois le financement a une source exclusive. C'est le cas des "one stop shops", des "neighbourhood offices" britanniques proposés par les collectivités à l'intention des citoyens qui sont financés par le budget de la collectivité.

De même, en **Lettonie**, le financement a toujours une source exclusive qu'il soit issu du budget des gouvernements autonomes, du budget national ou de manière plus exceptionnelle, pour les "agences des services publics" spécialisées, par des fonds privés, ce qui correspond à une singularité.

En effet, en marge de ces démarches de financement orientées vers la recherche d'un consensus, on doit noter certaines démarches singulières dans la quête de ressources pour les GMS. Si les financements sont par principe et de manière dominante publics, les financements privés ne sont pas rares dans les pays d'Europe centrale et orientale comme en **Grande-Bretagne** où, concernant les bureaux de poste, les paiements des clients ainsi que des fonds privés provenant des milieux d'affaires alimentent le budget.

Certains pays comme l'**Espagne**, pour ses guichets entrepreneuriaux, intègrent aussi des financements provenant des chambres de commerce. Par ailleurs, des sources de financement plus exceptionnelles sont possibles : en **Grande-Bretagne** et en **Hongrie**, les usagers peuvent être amenés à verser des contributions ou des taxes en échange de certains services ; en **Suède**, les GMS peuvent aussi percevoir des taxes et des redevances comme toute administration publique traditionnelle, en **Hongrie** des financements provenant de l'étranger sont venus soutenir les budgets des telehouses à hauteur de 20 % de leur budget total.

La coopération entre différentes institutions impliquées dans la création des GMS est la marque d'une conception modernisée de la détermination des choix budgétaires. Malgré tout, cette organisation ne sera efficace d'un point de vue de la rationalisation financière que si elle est organisée et prédéterminée. Or, seuls les pays ayant a priori prévu la contractualisation du financement des GMS et pour lesquels l'Etat joue un rôle pilote sont certains de s'engager dans cette voie.

Pour les pays où ce sont les collectivités qui ont l'initiative de la mise en place des GMS, la coopération de l'Etat n'est pas systématique et son retard à s'impliquer dans le financement peut être un frein au développement des guichets uniques.

L'**Italie** est exposée à ce risque puisque l'Etat n'est pas systématique dans son soutien financier. En **Belgique**, la rigueur budgétaire minimise aussi l'intervention et le soutien étatique. Le cadre du financement des diverses formes de GMS est donc porteur d'une modernisation de la gestion financière publique, mais ces innovations ne sont pas encore parfaitement abouties et conduisent à des imperfections du financement.

b) Les difficultés du financement des GMS

Deux séries de difficultés sont apparues. Pour les pays dont les GMS s'appuient sur l'outil informatique, les coûts d'infrastructures sont très élevés et constituent un frein à leur création. C'est le cas au **Danemark**, particulièrement.

Aux **Pays-Bas**, le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi donc l'Etat a mené une politique afin de soutenir financièrement le développement d'un nouveau système TIC. Son engagement financier est ferme puisque, ayant déjà dépensé 7 millions d'euros pour les premiers centres du travail et des revenus, il prévoit un investissement complémentaire de 16 millions d'euros pour les créations suivantes.

En **Hongrie**, les ministères ont, après la création des premiers GMS, affecté des fonds destinés à leur équipement informatique.

En **Suède**, les serveurs mis en place sur les projets d'antennes virtuelles sont financés par l'Etat. Ces exemples montrent que, face à des dépenses d'investissement lourdes, le rôle de l'Etat doit être celui d'un initiateur financier, sans cela des difficultés majeures de mise en place des GMS entraveront le processus de modernisation de l'administration.

Pour d'autres pays, les difficultés d'ordre financier apparaissent dans un second temps relativement aux dépenses de fonctionnement des GMS.

Les telehouses hongroises notamment bénéficient d'un financement adapté et suffisant pour leur création mais le financement des dépenses de fonctionnement et de maintenance est problématique : les autorités diverses participant au financement de leur création (Etat, structures étrangères, régions) se désengagent par la suite, seule une négociation souvent difficile de la telehouse avec certains ministères peut lui permettre d'obtenir des fonds.

En **Grande-Bretagne**, le partenariat public-privé (pour les sous-bureaux de poste) est a priori favorable à une gestion financière plus souple, néanmoins, lorsque la gestion relève seulement du secteur public (les bureaux de poste), les difficultés financières de fonctionnement sont importantes. Ce phénomène prend une forme particulière en **Grande-Bretagne** où certaines des maisons de services publics organisées sous forme de "one stop shops " (c'est le cas de Tameside) ont une activité en extension qui génère des coûts supplémentaires importants.

En **Allemagne**, la situation financière des bürgerämter est souvent difficile, là encore on doit constater que leur mode de financement n'est pas prédéterminé et conduit à des insuffisances.

En **France**, les animateurs des maisons des services publics, notamment dans les petites villes, se plaignent souvent de l'instabilité de leur budget et de la difficulté de stabiliser, d'une année sur l'autre, leurs ressources.

La vie financière des GMS révèle donc des failles importantes qui résultent d'un certain pragmatisme dans la détermination des dépenses liées à leur fonctionnement. Leur évolution devra en partie porter sur cette question déterminante : il sera sans doute nécessaire de perfectionner cet aspect de leur gestion financière. La voie sera alors ouverte à une continuation de l'esprit rationnel du cadre contractuel dans lequel certains pays ont mis en place leur création financière. Il faudra peut-être ainsi continuer cette rationalisation et cette mise en ordre en déterminant à l'avance, comme c'est le cas au **Portugal**, le financement de leur fonctionnement.

Pour cela, les évaluations de la gestion financière des GMS seront cruciales, il sera alors nécessaire pour certains pays de les perfectionner ou tout simplement de les mettre en place (en **Allemagne**, notamment).

Le souci latent ou l'exigence émergente de rationaliser les financements prolonge les potentialités de gestion managériale des ressources humaines constatées pour bon nombre de GMS. L'efficacité de l'action publique en dépend largement : une gestion financière et humaine ainsi renouvelée permet de répondre de manière mesurée aux besoins collectifs variés tout en maintenant un service public pour tous. Les GMS portent en eux ces perspectives de perfectionnement de l'action publique tout en permettant à l'échelle nationale d'être un vecteur des politiques publiques axées sur le maintien d'une certaine cohésion.

Cette logistique s'intègre plus largement dans une dynamique citoyenne puisqu'elle permet de répondre aux usagers en garantissant le respect de l'exigence démocratique telle celle d'un service public pour tous, offert de manière égale et performante.

Il se produit alors un glissement, que les guichets uniques mettent en exergue, d'un administré considéré comme un simple usager vers un administré qui est en droit d'attendre de l'action publique des garanties citoyennes.

Section 2 : Les GMS, une dynamique citoyenne

La satisfaction des citoyens est un des objectifs majeurs de la création de GMS, qu'il s'agisse d'un objectif prioritaire ou d'un objectif dérivé, dans le cadre d'une réforme administrative plus large. La catégorie de citoyens concernée peut être plus ou moins étendue, plus ou moins définie : administrés, clients, entreprises, personnes en détresse, malades, chômeurs, associations, collectivités publiques, services déconcentrés.

Cette dynamique est mise en place dans le cadre d'une création réfléchie des GMS, ce qui n'est pas encore le cas de certains pays en pleine restructuration administrative, comme la **Slovaquie**, la **Bulgarie** ou la **Lituanie**. En effet dans ces pays, les GMS jouent un rôle complexe de transition administrative, la qualité devrait alors y être appréhendée différemment, du point de vue par exemple de la lutte contre la corruption (décision de Seimas, n°IX-711, par. 6.4.1.12., 17 janvier 2002, Vilnius, concernant le programme national de Lituanie de lutte contre la corruption), de la diminution du seuil de pauvreté, du respect de la légalité (Act on Administration Services for Physical and Legal Entities en **Bulgarie**) par exemple.

Mais en général on peut dégager une certaine idée de la qualité de la prestation offerte par les GMS, dont les critères peuvent être multiples. Mais l'essentiel demeure la satisfaction de l'utilisateur, que les guichets devraient tenter d'évaluer.

§1- GMS et exigence de qualité

La qualité est un des points d'ancrage de la politique de modernisation des administrations. La création de GMS, qui renouvellent la gestion administrative, concrétise cette recherche d'une gestion dynamique qui a pour objectif commun la qualité des services.

D'ailleurs en **Grèce**, un programme de réforme est intitulé " Qualité pour le citoyen " ; il intègre le programme " *Astéradne* " qui vise à implanter et à mettre en réseau des services de proximité dans l'ensemble des municipalités du pays. Mais on doit définir en leur sein et au regard de leur action la qualité. La qualité est une notion des plus subjectives.

Du point de vue de l'utilisateur, il s'agit de répondre au mieux à ses attentes, en termes de proximité, d'accessibilité, de simplification, de transparence, de transversalité et d'adaptation de la prestation. La qualité implique également une meilleure formation du personnel ce qui est envisagé par ailleurs.

En outre, du point de vue de l'Etat, la notion de qualité passe nécessairement par des considérations financières, la recherche de la meilleure prestation au moindre coût est un des buts à atteindre. L'International Standard Organisation (ISO) a défini ainsi la qualité des services : " ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites "⁵¹. On pourrait transposer l'effort de qualité entrepris dans les années 1990 par les services publics aux GMS.

Des " chartes de qualité ", " des engagements de service " ou encore un équivalent de la " Citizen's charter ", lancée en juillet 1991 en Grande-Bretagne, qui fixeraient les règles en la matière et engageraient, vis-à-vis des citoyens et de l'Etat, les GMS, ne sont pas encore élaborés au niveau européen des GMS. Le GMS répond avant tout à des besoins pragmatiques, sans qu'une réflexion globale sur la qualité soit encore totalement engagée, afin de définir les droits et les obligations des usagers et des prestataires.

On peut dégager deux grandes conceptions de la qualité, une qualité homogène et une qualité hétérogène adaptées en fonction des besoins. Au **Portugal**, en **Espagne**, par exemple, l'objectif est clairement affiché ; il s'agit de fournir une prestation à tous, dans les mêmes conditions d'accès aux biens et services essentiels. La majorité des Etats reprennent cette conception de l'accessibilité égalitaire.

Mais certains Etats, comme **l'Italie**, ou même **l'Allemagne**, notamment, en privilégiant certains services, par exemple entrepreneuriaux, ne garantissent pas l'homogénéité des GMS ; d'autres, fondés sur un partenariat de plusieurs acteurs, n'offrent pas les mêmes services et pas nécessairement sur le même territoire, comme en **Finlande**.

Cependant une qualité homogène n'exclut pas l'adaptation des prestations aux besoins, comme en **Hongrie** où les Telehouses peuvent offrir des prestations à tous ou à des clients spécifiques. Des critères communs peuvent être dégagés dans les pays européens ; ils donnent une grille de lecture de ce que peut être la qualité en termes de proximité et d'accessibilité, d'adaptation de la prestation aux attentes des citoyens et de coût.

A) La qualité en termes de proximité et d'accessibilité

La prestation offerte doit être proche des usagers, mais aussi aisément accessible.

⁵¹ Norme ISO8042-2.1, voir E. Breen (sous la direction, " Evaluer la justice ") Droit et justice PUF, notamment L. Cluzel " La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ", p. 57-58. Egalement M-L Cavrois, H Dalle, J-P Jean, " la qualité de la justice ", " perspectives sur la justice ", la Documentation française.

1) Un critère commun de proximité

Par le choix d'une implantation des GMS généralement en rapport avec les collectivités territoriales décentralisées de base ou avec les autorités déconcentrées ou les Etats fédérés, la majorité des Etats européens fait le choix de la proximité des services offerts par les GMS.

Dans les autres pays, comme l'**Italie**, la **Hongrie**, la **Pologne**, les **Pays-Bas** ou le **Portugal**, l'implantation des GMS se désolidarise de l'organisation territoriale de l'administration pour répondre encore plus directement à une demande de proximité. Les GMS se doivent d'être au plus près des citoyens (voir supra). Il s'agit d'offrir un accès plus rapide et plus simple aux services proposés. La réunion dans un même lieu de différentes missions de l'administration ou de personnes privées est ainsi retenue pour éviter aux administrés tout déplacement inutile.

C'est particulièrement le cas en **Allemagne**, au **Portugal**, au **Royaume-Uni**, notamment avec les CAB, et en **France**.

En outre le problème de la proximité du service peut être résolu virtuellement par des GMS accessibles sur Internet.

Le **Danemark** propose un système qui résout par lui-même le problème de la proximité ; en effet les autorités soulignent que l'effort que constituent les GMS porte davantage sur la qualité du service public que sur sa proximité, du fait de l'utilisation intensive et exclusive du support d'Internet.

La **Suède** propose également des GMS virtuels et des serveurs publics, elle a surtout choisi, comme beaucoup d'Etats, d'implanter les GMS au plus près des citoyens dans les municipalités.

Au **Portugal**, les GMS mettent l'accent sur l'accès matériel. Ils sont facilement accessibles aux handicapés, possèdent des parkings et des transports publics les desservent sur une courte distance. En **Finlande**, l'accès au service est aussi important, dans les zones à densité de population très faible ; en Laponie, un bus a été mis en place pour permettre aux citoyens d'accéder au service.

Au **Royaume-Uni**, les CAB répondent à un objectif premier de proximité. Certains CAB offrent même un service " out-reach ", qui permet des visites programmées d'un conseiller d'un village à l'autre ou même des visites à domicile. Les GMS-citoyens sont localisés auprès des besoins, par exemple dans les HLM. Birmingham offre des permanences dans les hôpitaux et dans les logements sociaux, ou encore prévoit des services spécialisés pour les personnes handicapées ou âgées.

En **Lettonie**, un décret gouvernemental du 11 décembre 2001, intitulé « Stratégie de la réforme de l'Administration publique », vise à réformer l'administration autour des objectifs de qualité, de fiabilité, de participation, d'efficacité et d'accessibilité, un des moyens étant le développement de centres d'information. La loi sur la liberté de l'Information du 20 novembre 1998 assure l'accès du public aux informations détenues par les institutions administratives de l'Etat et des gouvernements locaux au travers d'une procédure. La loi sur l'administration publique du 1^{er} janvier 2003 souligne que l'administration publique doit veiller à la qualité des services offerts et à l'amélioration des procédures.

La **Bulgarie** tente également de réformer son administration en regroupant les services administratifs et en mettant en place des prototypes de bureaux multi-services de proximité. L' " Act on Administrative Services for Physical and Legal Entities " fixe comme objectifs des services administratifs, la proximité et la commodité, la légalité, la rapidité, l'accessibilité, la maîtrise des coûts, la qualité.

C'est également le cas en **Irlande** qui offre des points publics multi-services sur le territoire mais aussi un service Internet ou Intranet " Reach ". Néanmoins le problème de l'accès des usagers à ces technologies est posé, les foyers n'étant pas nécessairement équipés.

Les prestations offertes doivent, de surcroît, être aisément accessibles.

2) Des critères d'accessibilité

On peut distinguer l'accessibilité matérielle, l'accessibilité temporelle et l'égalité de tous dans l'accessibilité⁵².

a) Accessibilité matérielle

La plupart des Etats choisissent alors d'offrir des prestations par le biais d'Internet.

L'E-administration est par exemple un objectif en **Allemagne** : un accès multicanal aux services de l'administration est mis en place.

La **Lituanie** souhaite également mettre en place des services Internet. Un décret du gouvernement (n°984, 10 août 2001, Vilnius) concerne un plan stratégique pour le développement des technologies de l'informatique et prévoit le développement de portails Internet. Mais pour l'heure l'utilisation d'Internet se cantonne à la recherche de l'information et au téléchargement de formulaires.

En 2002, les bureaux publics sont équipés d'ordinateurs à raison de 40 ordinateurs pour 100 fonctionnaires; 60% des agents publics les ont utilisés. Presque tous les GMS qui ont pris part à cette recherche (97%) sont connectés à Internet, alors que la moitié seulement possède des sites web.

La **Slovénie** utilise également la proximité offerte par Internet. Les centres de travail social sont connectés avec les institutions sociales, d'autres organisations, avec le Ministre du Travail, de la Famille et des Affaires Sociales. La protection des données personnelles est réglementée par l'acte de sociale assistance et en général par l'acte de protection des informations personnelles. Il en va de même des bureaux locaux de travail de l'agence pour l'emploi qui offrent un service Internet permettant un large éventail de possibilités aux employeurs et demandeurs d'emploi principalement en matière d'information.

La **Bulgarie** souhaite également mettre en place des services administratifs accessibles, c'est ce qu'affirme " l'Act on Administrative Services for Physical and Legal Entities " (Art 4). Cependant cet aspect n'est pas encore réellement concrétisé.

En **Lettonie**, le concept d'administration électronique est utilisé en vue d'accomplir le processus de modernisation de l'administration. Trois " one stop agencies " (ASP) possèdent leur propre page d'accueil, avec des informations sur les services par le biais des pages web du gouvernement autonome dont elles dépendent. Les autres ne sont cités sur Internet qu'en tant que contact pour information. Deux centres d'information et de services proposent un éventail limité de services en ligne, via leur page d'accueil, deux autres prévoient de développer les services virtuels. Les projets de réforme de l'administration publique et des gouvernements autonomes laissent entrevoir la création d'un réseau commun à toutes les institutions délivrant des services publics, les centres d'information et de services " ASP " en faisant partie.

Au **Portugal** les GMS offrent un accès Internet et un mail à ses citoyens. En **Hongrie**, les telehouses sont bien équipées en matériel technique bien que les coûts d'Internet soient parmi les plus élevés du monde. Presque 90% des Telehouses ont Internet. 7 telehouses ont Intranet (3% des telehouses). Mais toutes les potentialités des technologies ne sont pas encore exploitées, car les personnels ne sont pas forcément formés.

La **Suède** utilise également l'outil Internet et met en place un projet de serveurs publics pour offrir des prestations d'information et de conseils. Chaque municipalité et presque chaque autorité publique possède un site Web. Une grande majorité des Suédois utilisent quotidiennement à leur domicile ou au travail Internet. Des formations informatiques des Suédois ont été parallèlement mises en œuvre.

Aux **Pays-Bas**, des GMS virtuels existent au niveau central, le gouvernement ayant élaboré un portail polyvalent concernant les citoyens, les entrepreneurs, les élus et les fonctionnaires. La quasi totalité des municipalités en possède également. Ceci vient renforcer l'accessibilité, déjà offerte par l'implantation des GMS dans les collectivités de proximité.

⁵² Voir article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le **Danemark** choisit même cet instrument comme pourvoyeur exclusif des prestations, ce qui impose que les citoyens soient suffisamment équipés et formés à cet outil. 70% des Danois possèdent un ordinateur, 50% des foyers sont connectés à Internet et 64 % possèdent un accès Internet en dehors de chez eux.

Mais le risque de marginaliser encore une partie de la population demeure. L'informatique doit permettre une utilisation simplifiée qui n'est pas ressentie par les usagers de la même manière .

D'ailleurs en **Espagne**, l'ouverture d'un site Web est conçue comme ne pouvant que compléter le travail des guichets entrepreneuriaux physiques.

En **Allemagne**, les autorités locales soulignent que l'usage croissant des nouvelles technologies ne réduit pas le besoin de Bürgerämter, car il s'agit de formes différentes ou complémentaires du rapprochement de l'administration et de ses administrés. La complémentarité des voies d'accès est alors conçue comme une nécessité. De plus les Bürgerämter, et les maisons des services publics et les GMS en général, posent le problème de la protection des données personnelles qui, en **Allemagne**, fait l'objet d'une législation très stricte, selon laquelle l'Unité informationnelle au sein d'un organisme public va à l'encontre du droit de protection des données personnelles. Les échanges entre administrations ne sont possibles que lorsque cela est nécessaire et la législation actuelle est une limite pour évoluer vers une conception plus aboutie de guichet unique.

En **Slovénie**, la protection des données personnelles est régie par l'acte de sociale assistance et en général par l'acte de protection des informations personnelles.

L'**Italie** utilise également les TIC. A terme l'arrivée du guichet unique pourrait donner un accès en réseau à toute l'administration, mais une consultation directe par Internet des citoyens n'est pas encore mise en place ; il existe en revanche un accès télématique. Il s'agit de rendre plus facile la diffusion des informations utiles au public.

En **Pologne**, le système est plus limité ; les informations, à propos des prestations délivrées par les GMS, qui sont assimilables à des ONG, sont fournies par le service de la radiodiffusion et de la télévision.

En **Grèce**, des services téléphoniques sont mis à la disposition du public. Le centre 1502 concerne par exemple la publication d'actes administratifs (voir supra) ; il existe également le centre 1464. La mise en réseau généralisée est encore un objectif à atteindre. De plus les technologies de l'information et de la communication sont utilisées pour réaliser les prestations de produits administratifs en forme digitale. Les informations fiscales et la déclaration d'impôts sont deux procédures administratives totalement digitalisées. On tente également de mettre en liaison les différents services entre eux et les " centres de service au citoyen » avec les " unités intérieures d'administration " existantes à tous les niveaux. Un portail Web intégré, installé au Ministère de l'intérieur, est en cours de réalisation. Des actions complémentaires sont prévues pour renforcer l'utilisation de ces technologies par les " centres au service du citoyen ", par l'application de la signature digitale, l'établissement d'un registre digital, la transformation des formulaires administratifs en forme électronique par exemple.

En **Belgique**, les services virtuels ne sont pas très répandus et il existe des disparités importantes en termes d'équipement et d'utilisation des nouvelles technologies entre les différents niveaux fédéral et municipal. Mais la mise en place de tels services et l'amélioration de l'utilisation des nouvelles technologies et de la gestion électronique sont soutenues par les réformes administratives de simplification et de transparence.

Au **Royaume-Uni**, les " Citizens Advice Bureaux " qui offrent des services polyvalents délivrés par des associations de bénévoles, peuvent s'organiser sous forme virtuelle. Il existe un accès à une banque nationale de conseils (www.adviceguide.org.uk).

Des Conseils par e-mail sont proposés par 42% de CAB, des conseils sont pré-enregistrés sur téléphone ; un service téléphonique est mis en place à Londres. De même 20% des collectivités, concernant un échelon de 50, proposent des guichets de citoyens virtuels, des " On Line services ", " Your On-line Council ", Contact Point ", " Digital Bristol ", " Advice line ". Il est possible d'y télécharger des formulaires.

Certaines collectivités ont aussi mis en place des centres d'appel à l'usage des particuliers " Contact Centres ", " Customers Call Centres " ou " Information Kiosks " introduits à Bath en 2002. Plus de 10% des collectivités offrent aussi aux entreprises un GMS électronique en ligne.

En outre chacune des 500 collectivités possède un site sur lequel elles délivrent certains renseignements. Le but est d'aménager au mieux l'accessibilité.

Un système d'information concernant les GMS peut être mis en place pour assurer l'accessibilité. Néanmoins il est très souvent limité à un seul support, alors qu'il peut les utiliser tous et simultanément : supports informatique, télématique, visuel, audiovisuel, papier. Un souci de simplification dans l'offre de la prestation s'impose également et doit se conjuguer avec le souci d'information. Les services offerts doivent être clairement identifiés, comme leur mise à disposition. De plus l'égalité dans l'accès aux nouvelles technologies n'est pas facile à réaliser, du fait de la diversité des publics et de leurs moyens.

b) Accessibilité temporelle

Les GMS doivent également être accessibles dans le temps, au regard de leurs horaires d'ouverture, mais aussi du point de vue de la rapidité dans l'obtention de la prestation. Ce dernier point est rarement abordé dans le cadre de l'Europe, peut-être parce que certaines prestations sont offertes simultanément à la demande, comme l'information, l'obtention de renseignements, la remise de formulaires. Mais souvent les prestations ne sont pas offertes immédiatement, emploi, aide sociale. Une mesure du temps dans lequel on peut satisfaire la demande est une donnée essentielle de la qualité qui n'est pas encore directement prise en compte.

Au Royaume-Uni, les Bureaux de poste ne sont ouverts que selon des horaires classiques, 9-13h00 14-18h00. La qualité peut y être garantie par la concurrence potentielle qui peut exister entre les Bureaux de poste placés tous les 2km. Mais les CAB offrent des horaires d'ouverture plus élargis, adaptés aux besoins des clients et à l'affluence attendue. Néanmoins les CAB ruraux sont moins ouverts que les CAB urbains. Ils sont ouverts de 2 à 5 jours par semaine ; des rendez-vous peuvent être pris ; une ouverture le soir peut être prévue. Les autres GMS-citoyens animés par les collectivités locales ou les GMS-entreprises sont ouverts selon les horaires classiques des bureaux de 8h30 à 17h30 du lundi au vendredi.

En Slovénie les GMS sont ouverts 40 h par semaine et 5 jours par semaine, mais les employés doivent travailler à différents moments et même en dehors des heures d'ouverture en fonction des besoins de leurs clients.

En **Pologne**, la législation prévoit 42h de travail par semaine, soit 8h15 par jour, c'est sur cette base que sont conçus les horaires d'ouverture des GMS.

En **Lituanie** ce sont également les horaires classiques qui s'appliquent et les services doivent être offerts dans la journée d'après l'article 20 de la loi sur l'Administration publique.

Au **Portugal**, les horaires de fonctionnement des boutiques du citoyen et des postes de renseignements sont élargis. Les guichets fonctionnent sans interruption entre 8h15 et 20h00 du Lundi au Vendredi et entre 9h15 et 15h15 le samedi. Ils sont fermés le dimanche et les jours fériés. Ils sont ouverts au public un quart d'heure plus tard et l'accès n'est plus possible un quart d'heure plus tôt. Un accueil téléphonique est prévu par le 808241107. La mise en fonctionnement des GMS se fait avec le souci d'offrir des horaires d'ouverture élargis pour desservir au mieux les citoyens.

La **Grèce** met en place des services téléphoniques qui sont ouverts 24 heures sur 24. En outre les Points publics sont ouverts à partir de 8h00 du matin jusqu'à 20h00.

La **Finlande** a négocié une flexibilité dans les heures de travail dans le " Citizen Services Agreement ", afin de faciliter l'accès à ses GMS.

En **Suède**, les GMS ont des horaires variables, mais ils peuvent être ouvertes de 8h00 à 18h30 en début de semaine, c'est le cas dans le GMS de Tumba.

Au Danemark, les GMS sont matérialisés sous forme télématique et la digitalisation totale des services publics est un objectif à atteindre dans les 5 à 10 ans. Ces services sont donc accessibles 24 heures sur 24 et 365 jours par an.

L'accessibilité peut aussi impliquer l'égalité dans l'offre des prestations.

c) Accessibilité et égalité

L'accessibilité de la prestation peut aussi impliquer un égal accès à la prestation, dans un souci de solidarité ou de cohésion. On peut alors poser la question du prix, de la modicité du prix ou même de la gratuité des prestations offertes. Généralement le financement des GMS est majoritairement public et financé par l'impôt.

En **Hongrie**, une partie des fonds des telehouses provient de taxes collectées sur différents services ; cela inclut par exemple l'aide à la surveillance, l'aide à l'écriture des demandes, la création d'événements pour la municipalité ou la sphère commerciale, de manière plus générale toute chose pour laquelle les techniques informatiques et l'organisation du travail doivent être combinées. On peut alors parler de prix pour certains services ; cependant une liste de prix n'est pas toujours établie et pour certaines telehouses, il y a absence de méthode standardisée pour leur calcul.

Au **Royaume-Uni**, les usagers peuvent d'ailleurs payer la prestation offerte. Quelques services, celui des passeports, celui du bureau de change, de l'assurance, ne sont accessibles au client que s'il paie la Poste dans le cadre d'un échange purement commercial. Néanmoins l'analyse doit être relativisée car les prestations offertes par les CAB, constitués de bénévoles, les GMS-citoyens ou encore les GMS-entreprises, ou encore les GMS gérés par les services de l'Etat sont gratuites.

Ailleurs le principe de gratuité semble être la règle, comme au **Portugal**, en **Slovénie**, en **Belgique**, en **Bulgarie**, en **France**, aux **Pays-Bas**, en **Lituanie** où les frais sont pris en charge par les autorités participantes. Il en va de même en **Suède** où le législateur interdit aux gouvernements locaux de faire des profits sur la gestion publique et où les taxes ne sont tolérées que si elles servent à couvrir les frais réels. Mais tout dépend de la prestation offerte et de son caractère plus ou moins poussé d'intérêt général, ou de son caractère commercial. Il est également remarquable que beaucoup de GMS, récemment créés, ont un problème de financement qui pose à nouveau la question de leur gratuité.

B- La qualité en termes d'adaptation de la prestation aux besoins

L'adaptation de la prestation à la demande peut être un des critères d'appréciation de la qualité des GMS et de leurs prestations. Ainsi l'adaptabilité des prestations, leur personnalisation à la demande, leur accessibilité sont essentielles. Mais la polyvalence des prestations offertes est aussi essentielle. Elle est en elle-même une adaptation des prestations à la demande. Tous les GMS tentent d'offrir plusieurs services en un même endroit, pour s'adapter à la demande de plus de rapidité, d'efficacité. Beaucoup d'études démontrent d'ailleurs que la délocalisation des services et leur concentration en un seul endroit améliore la qualité de la prestation ; les affaires sont mieux traitées et plus vite.

En Allemagne, un des objectifs essentiels de la création des GMS est la recherche de l'adéquation entre l'offre de services administratifs et les attentes des citoyens, la transparence, ou encore l'établissement de contacts plus chaleureux entre l'administration et ses clients. Les Bürgerämter sont considérés comme une vitrine de l'administration, les soucis de qualité du service et de l'accueil sont partout présents. C'est la raison pour laquelle ces structures sont conçues comme flexibles, capables de s'adapter aux attentes des citoyens, que ce soit pour la nature des prestations ou pour les heures d'ouverture, qui sont de plus en plus larges et décalées des heures d'ouverture classiques des bureaux.

Cependant cette adaptabilité de la prestation à la demande pose la question de l'homogénéité de l'offre offerte sur le territoire national. En **Allemagne**, les GMS ne sont pas normalisés et les prestations offertes sont très différentes d'un Bürgerämter à un autre ; certains ne sont que des

structures d'information et d'orientation, avec une offre de prestations réduite à la délivrance de formulaires, d'autres permettent d'effectuer des démarches d'inscription ou de déclaration, ou offrent des prestations multifonctionnelles. La Cour des comptes du Land de Berlin, dans son rapport annuel de 2002, a émis un certain nombre de critiques sur cette " construction imparfaite et hétérogène ". L'offre de service est donc partielle puisque nombre de démarches doivent faire l'objet de contacts avec d'autres administrations. Les Bürgerämter ne traitent intégralement qu'un tiers des demandes. De surcroît, l'ouverture des Bürgerämter est encore trop limitée et les horaires ne prennent pas suffisamment en compte les disponibilités des citoyens ; les temps d'attente demeurent longs. Les missions des administrations classiques n'ont pas été redéfinies au regard des missions des Bürgerämter ce qui peut entraîner un double emploi.

Aux **Pays-Bas**, le Ministère de la Santé Publique, de l'aide sociale et des sports publie en 2001 un document regroupant les principes de base qui devraient régir le fonctionnement et l'organisation des GMS. Le projet se dénomme " VraagWijzer ", littéralement " orientation vers des réponses, ce qui rend les gens plus sages ". Les GMS doivent en premier lieu être dirigés par les besoins des gens ; ce besoin devrait structurer l'organisation des GMS en vue d'une réponse adéquate. Les GMS se recentrent sur les besoins des usagers. En outre aux **Pays-Bas**, le souci d'une homogénéité des prestations offertes par les guichets uniques a même imposé le recours à un modèle central qui aide à la mise en place concrète et qui prend le relais d'un système fondé sur la coopération facultative de divers partenaires. De plus l'amélioration de la qualité passe par l'adaptation des employés à la demande des usagers. On discute actuellement sur la nécessité de spécialiser les agents par type d'utilisateur (parent isolé, handicapé) ou de travailler en équipe de 7 à 10 conseillers assez généralistes qui seraient encadrés par un conseiller expérimenté.

En Hongrie, les Telehouses satisfont les besoins de différents clients, les usagers classiques mais aussi les ONG, les SME et les travailleurs à distance. Le principe essentiel pour définir les services offerts par les Telehouses est le besoin spécifique du territoire et des clients. D'ailleurs les citoyens sont à l'origine de la création des Telehouses et les raisons politiques n'interviennent pas ou ne devraient pas intervenir. Si la Telehouse se trouve dans une zone rurale, les besoins des clients sont plus complexes et elles couvrent une palette de services plus large, tandis que dans les zones urbaines, leur fonction principale est de fournir aux usagers une infrastructure de haute qualité, procurant l'accès à l'information générale.

En **Pologne**, de même, les GMS, assimilables à des ONG, sont créés en fonction de la demande sociale et les prestations offertes doivent leur permettre d'y répondre.

En **Suède**, les GMS répondent principalement à des besoins publics, l'adaptation de la prestation se faisant par le regroupement de prestations publiques offertes dans les mêmes lieux.

Au **Danemark**, l'amélioration de la qualité tient à l'adaptabilité de la prestation offerte. Un traitement personnalisé des demandes des usagers est mis en place, parallèlement fonctionne un système propre aux entreprises. Les nombreuses démarches administratives liées au cycle de vie relèvent désormais de " guichets uniques " qui servent de portail d'entrée au citoyen et lui fournissent le service adapté à ses besoins. Il ne relève plus d'une multitude d'administrations ou d'agences.

En **Slovénie**, les centres de travail social ou les bureaux locaux du travail de l'agence pour l'emploi, adaptent leur mission à leur objectif : combattre la pauvreté, l'exclusion sociale et le chômage, en améliorant la qualité de vie des individus, des familles, des groupes. L'efficacité de l'agence pour l'emploi a été développée du point de vue des employeurs, qui recherchaient des personnes compétentes, comme du point de vue des travailleurs. La réforme de 1991 essaie de répondre aux demandes de l'économie et de la société, l'agence pour l'emploi tente ainsi de se rapprocher des usagers, de répondre à leurs besoins et intérêts, de commencer à travailler avec eux le plus tôt possible dans la carrière afin de devenir un partenaire social. L'agence pour l'emploi développe des standards de qualité et un système d'ouverture pour recevoir les clients.

En **Belgique**, la variété des GMS témoigne du souci d'adapter les prestations à la diversité de la demande en vue de réduire la fracture entre usagers et services. Cependant un regroupement des services peut être souhaitable pour plus d'accessibilité.

De même, en **France**, la diversité des GMS reflète la recherche d'un compromis local entre les besoins des usagers et la capacité, la volonté ou la disponibilité des collectivités locales ou des organismes publics à créer une maison des services publics ou à y participer. En outre, certaines maisons des services publics pratiquent une gestion active du choix des services offerts. Considérant que leur avenir, ou même leur survie, dépend de leur fréquentation par le public, ces maisons de service public s'efforcent de développer l'offre des services les plus attractifs, considérés comme des « produits d'appel ».

Au **Portugal**, la création de boutiques du citoyen et postes de renseignements, vise à solutionner la lenteur dans la résolution des questions, le problème de dispersion géographique des services, la difficulté de contact et la carence d'accompagnement dans la procédure, le défaut d'information ; la prestation délivrée doit répondre à ces divers objectifs. Ainsi les services proposés sont multiples.

En **Espagne** ou en **Italie**, l'instauration de guichets uniques entrepreneuriaux a également pour objectif de répondre directement aux attentes des entreprises et du tissu économique, il s'agit d'une adaptation thématique de la prestation à la demande. Le but est de rendre profitables et facilement abordables les données qui peuvent simplifier et alléger les nouvelles initiatives productives des entreprises au niveau local en vue de stimuler le développement des entreprises du pays.

La **Grèce** met en avant une adaptation des GMS au territoire. Néanmoins il s'agit de répondre aux besoins locaux prioritaires comme par exemple l'accueil et la légalisation du flux des étrangers. Il s'agit encore d'une adaptation thématique de la prestation à la demande.

Au **Royaume-Uni**, les CAB offrent un exemple d'adaptation des GMS dans le temps. Ils ont successivement répondu aux problèmes engendrés par la guerre, la pénurie de logement, le manque de travail, ou le besoin d'information. De même les GMS-citoyens ou les GMS-entreprises animés par les collectivités locales sont conçus pour répondre aux besoins des administrés et de la société, comme l'amélioration des prestations offertes aux entreprises. Leurs prestations sont calquées sur la demande et leur but est de répondre aux besoins locaux.

L'offre de services doit également susciter la confiance des usagers, clients, administrés ; elle peut alors être assurée avec transparence et une participation des principaux intéressés, les utilisateurs et les bénéficiaires, peut être aménagée.

C- La qualité en termes de transparence et de participation

La prestation peut aussi s'adapter à la demande en termes de transparence et de participation. Cet objectif n'est pas souvent revendiqué par les Etats même s'il sous-tend l'instauration de GMS. On aurait pu envisager d'instaurer une représentation des usagers qui interviendrait dans la gestion des GMS, qui serait consultée périodiquement. Mais il s'agit ici d'objectifs plus marginaux pour les GMS en Europe.

Au **Portugal** l'objectif annoncé des GMS est d'atteindre un nouveau modèle privilégiant la participation de l'administré dans la fonction administrative et la transparence de l'activité administrative. Le gouvernement a rationalisé et simplifié les structures et la procédure administrative. La conquête de la confiance du citoyen se fait par la transparence et le dialogue dans le cadre d'une administration ouverte.

De même la prestation n'est de qualité que lorsque la participation de tous les intervenants est assurée. En **Espagne**, l'amélioration de la qualité est analysée clairement comme dépendant en grande partie de la participation, de l'implication des autres administrations, de leur coopération, de la transparence de l'activité administrative. Le citoyen y est également envisagé comme un co-participant et un protagoniste actif de la gestion dans la totalité de l'activité administrative. Les GMS rompraient avec la conception du citoyen récepteur passif des prestations. Cependant une participation active n'est pas aménagée dans le cadre de structures visant à assurer la représentation des usagers.

La **Suède** intègre dans les principes fondamentaux du service public la participation des particuliers et des entreprises. Ils doivent pouvoir connaître les services à leur disposition ; ils doivent aussi pouvoir donner leur point de vue sur les services les concernant ; l'Etat souhaite un meilleur dialogue entre concitoyens et administrations publiques. Cependant aucune procédure concrète de démocratie administrative et locale n'est mise en place grâce à une participation active des usagers, de plus ce critère étant très récemment introduit, il est encore difficile d'en apprécier la réalité.

En **Belgique**, un des objectifs recherché par la création des GMS est d'accéder à la transparence administrative. L'utilisateur doit avoir droit d'accès aux règles de fonctionnement du système public et les services ont le devoir d'informer les usagers. Les GMS sont d'ailleurs soumis au respect de la loi sur la transparence administrative (loi fédérale belge du 12 novembre 1997) et au respect de celle relative au traitement des données personnelles du 11 décembre 1992, amendée le 8 décembre 1998. Des conventions d'application sont également élaborées par les pouvoirs locaux lorsque cela est nécessaire. De plus les GMS en décloisonnant les administrations locales devraient également concourir à plus de transparence.

En **France**, la participation des usagers prend des formes locales diverses. Elle est particulièrement remarquable dans les banlieues en difficulté sociale et économique, où les maisons des services publics contribuent à l'animation sociale du quartier. Elles ont souvent noué des liens avec les associations du quartier et facilitent leurs rencontres avec les services publics en organisant des réunions ou des séances de travail avec les habitants. Le but est ainsi d'aider à l'insertion ou à la réinsertion des groupes sociaux guettés par la marginalisation, voire la dérive.

L'**Italie**, en mettant en place des " Sportello Unico " dans le domaine de la création d'entreprises ou les guichets uniques pour le bâtiment, a pour objectif de rendre transparente l'action administrative par la réduction et la simplification des procédures et permettre son ouverture pour aménager la participation du citoyen.

La transparence vis-à-vis des usagers et des autorités de tutelle, comme la simplification et la lisibilité de l'administration, fondent également la mise en place des GMS aux **Pays-Bas**. Par exemple l'objectif des centres pour le travail et les revenus était de réduire le nombre d'acteurs, de clarifier les responsabilités, et de rendre le système plus transparent à l'utilisateur et aux autorités de tutelle.

En **Lettonie**, le décret gouvernemental du 11 décembre 2001, intitulé Stratégie de la réforme de l'Administration publique fixe dans ses objectifs de réforme de l'administration, par le biais du développement des centres d'information, la participation des usagers, sans prévoir ses modalités.

Au Royaume-Uni, le gouvernement Blair renouvelle l'idée de "one stop shops " en développant la discussion avec le public concernant la prestation de service public. Internet devrait être l'outil de ce dialogue. Parmi les buts à l'origine des GMS il y a la volonté, constamment réaffirmée, d'augmenter la participation des citoyens, même si l'objectif est difficile à atteindre.

D- La qualité en termes de coût ou de performance

Les GMS peuvent également avoir comme objectif prioritaire d'offrir une prestation de qualité au moindre coût. Le New Public Management qui vise à l'accroissement de l'efficacité de l'administration, une meilleure motivation des agents mais aussi une diminution des coûts, est un mouvement de réforme européen. Qualité et réduction des coûts peuvent être antinomiques. Il s'agit d'établir, au sein de chaque pays, l'équilibre idéal qui bien souvent passe par une meilleure coordination des partenaires prestataires de service. Une meilleure structuration, encadrée le cas échéant par des textes juridiques suffisamment modulables, mais garantissant l'égalité de tous devant le service, est certainement la clef d'économies ainsi que celle de l'amélioration de la prestation.

S'agissant des GMS en Europe, aucune analyse sur des critères de performance n'est menée ; on pourrait alors mesurer l'efficacité des GMS. On aurait pu tenter d'établir des statistiques qui mesureraient le niveau de production du service au regard des charges qu'il génère, des effectifs disponibles et des prestations offertes. Le niveau de production pourrait résulter de divers critères,

comme le délai moyen de traitement d'une demande, le nombre de formalités traitées par les agents, le degré de formation des personnels, le budget utilisé.

Mais les GMS, en se plaçant en dehors d'une réflexion d'ensemble sur la performance, se définissent par rapport à la réduction du coût qui est prioritaire ou reste un objectif dérivé, intégrée à une politique plus large de recherche d'un service de « qualité prix ».

Au **Royaume-Uni**, le " Local Government Act de 1999 " et son texte d'application (SI 1999/3251) imposent la recherche d'un " service de qualité-prix ". Toute collectivité doit améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, en passant en revue toutes ses fonctions, notamment après l'avis des partenaires actuels ou potentiels et en concertation avec leurs agents et les " front line staff " en prise directe avec les opinions des usagers. D'ailleurs les GMS étant conçus autour d'un partenariat personnes publiques-personnes privées, leur objectif financier est important.

L'objectif des bureaux de poste, identifiables à des GMS, est de ne pas perdre de l'argent, de même le but du sous-bureau est de ne pas faire faillite. D'ailleurs l'entreprise commerciale est plus économe qu'une administration publique et la Poste cherche actuellement à convertir quelques bureaux de postes publics en Sous-Postes privés pour faire des économies. Le chiffre d'affaires réuni entre Poste et entreprises privées permet de faire vivre un dense réseau de commerces et de Bureaux de poste. Mais beaucoup d'affaires sont en faillite, et le réseau est en déclin en zone rurale. 200 Bureaux par an risquent de fermer faute de trouver des remplaçants. C'est pire en zone urbaine. La rentabilité des GMS n'est pas nécessairement un critère permettant leur développement et leur renouveau, sans parler du respect d'un principe d'égal accès aux services. En 1997-1998 POCL a annoncé un bénéfice de 50 millions d'euros, sur un chiffre d'affaires de 1.6 million d'euros ; en 2002 une perte de 150 millions d'euros est annoncée sur un chiffre d'affaires en hausse, 1.8 million d'euros.

Les CAB ont un bilan financier qui semble plus positif ; ils offrent des services qui valent plus qu'ils ne coûtent, par exemple, pour une année donnée, le CAB de Faversham a reçu 120 000 euros, il a gagné 350 000 euros de revenus supplémentaires pour ses clients. Le Ministère des Finances soutient donc cette institution et les assemblées parlementaires concluent avec eux des contrats. Ils semblent moins coûteux que des services publics classiques.

S'agissant des GMS citoyens ou des GMS entreprises, plusieurs études font état d'un meilleur rapport qualité-prix. Ceci s'explique par une meilleure identification des besoins. Néanmoins les statistiques sur ce point ne sont pas encore élaborées. Les GMS matérielles semblent a priori plus coûteuses que les services téléphone ou Internet et les traitements approfondis des dossiers sont plus rentables. Mais des enquêtes des années 1980 ont montré que la création des GMS avait entraîné de lourdes dépenses. Le but est de rechercher un équilibre entre la qualité du service rendu et le coût de l'opération.

Au **Danemark**, la politique budgétaire est proche de l'équilibre et les Danois sont prêts à payer le prix d'un tel service, mais les autorités publiques souhaitent réduire les prélèvements fiscaux qui représentent 49% du PNB. La problématique de la réforme a donc été orientée vers l'efficacité de l'offre de service public, " comment offrir un service encore meilleur pour un coût inférieur ? Cet objectif est renforcé par le fait que la fonction publique et la direction de l'administration relèvent du Ministère des finances et non d'un Ministère autonome. Mais la création de systèmes de démarches en ligne induit des coûts d'infrastructures et de traitements très élevés que ne compensent pas toujours les gains attendus en terme de simplification des procédures administratives.

En **Finlande**, la mise en place des Bureaux de services aux citoyens ou les points de services conjoints et de la réforme de l'administration a eu pour but d'accroître la qualité, la rentabilité et la productivité des services publics. Délivrer des services en un seul endroit améliore les services offerts au client, l'image de la municipalité et cela accroît l'efficacité tout en réduisant les coûts. L'accord qui fonde les activités conjointes permet que chacun des acteurs endosse indépendamment la responsabilité de ses dépenses dans son propre budget.

Aux **Pays-Bas**, un des objectifs de la création des GMS est le contrôle des dépenses sociales et une forme de réponse anticipée aux courbes démographiques qui soulignent l'augmentation des populations âgées et coûteuses. Le but de la création des centres du travail et des revenus est de réduire les coûts de fonctionnement du système de protection sociale. De même la mise en place des

guichets soins et aides sociales vise une meilleure qualité pour un moindre coût. C'est également ce qui gouverne la création de GMS virtuelles, qui ne génèrent pas de surcoût.

La réduction des coûts peut également s'intégrer dans une démarche globale de recherche de la qualité.

La création de GMS en **Espagne** ne poursuit pas un but économique. Néanmoins il y a un bénéfice social et économique dérivé évident du fait de l'accélération des processus de création des petites et moyennes entreprises grâce aux guichets entrepreneuriaux.

Il en va de même en **Italie**, où les guichets uniques ne concernent que les entreprises et leur création et répondent à une quête de consensus et d'efficacité. Mais il s'agit également d'aménager le territoire, de réduire certaines fractures. Le souci de l'implantation de tels guichets uniques est également économique, mais un gain financier direct n'est pas primordial. Ici le but est de réduire les coûts administratifs de l'entreprise, ce qui doit avoir un impact significatif sur le développement économique territorial.

En **Allemagne**, il n'existe pas d'évaluation financière du fonctionnement de ces structures, mais la formule des Bürgerämter ne remplit pas forcément l'objectif d'économie budgétaire fixé. En effet, une contrainte inéluctable des dépenses pousse à concentrer les services les plus demandés et fréquentés par les citoyens.

En **Slovénie**, les GMS doivent gérer avec prudence et soin leurs finances, sous le contrôle d'auditeurs, la contrainte financière est bien présente et pressante. En 2001, l'Agence pour l'emploi a eu un bénéfice de 38000 SIT, elle continue à rationaliser ses opérations et à accroître son efficacité, en modernisant sa structure. L'Agence pour l'emploi et ses bureaux locaux sont soumis au contrôle de l'utilisation des finances exercé par la Court of Auditors.

La **Bulgarie** souhaite également une maîtrise des coûts, sans que des procédures spécifiques soient élaborées.

En **Hongrie**, la stabilité financière des GMS est aussi un objet de préoccupation ; les fonds sont parfois difficiles à trouver. C'est également le cas de la **Lituanie**, où les guichets uniques dépendent des fonds publics, mais encore de la **Belgique** où les GMS sont confrontés au déficit public de l'Etat belge qui impose de sérieuses contraintes sur le financement potentiel de structures et le soutien aux communes engagées.

Au **Portugal**, si les impératifs financiers existent, ils passent au second plan. L'optimisation des dépenses a été obtenue grâce à un Protocole signé entre le gouvernement et les entités participantes. Elles doivent participer aux frais et elles paient une partie proportionnelle aux m2 de guichets des dépenses (eau, électricité, nettoyage, sécurité, mobilier, prestations de services, ressources humaines et matérielles, le téléphone n'est pas compris et relève de chaque entité).

C'est également le cas aux **Pays-Bas**, les guichets uniques ont été aussi instaurés dans l'objectif de réduire les coûts de fonctionnement du système de protection sociale, mais il s'agit d'un objectif parmi d'autres, tels que la lutte contre l'exclusion sociale, la réintégration des chômeurs ou l'amélioration du service proposé aux clients.

En **Suède** ce sont les textes concernant les finances publiques et les économies budgétaires qui s'appliquent aux GMS : les profits sont interdits. L'équilibre est un objectif, sans qu'une optimisation financière spécifique soit élaborée, bien que le financement pour les GMS manque.

En **France**, les maisons des services publics sont souvent perçues comme des centres de coût supplémentaire par rapport aux structures existantes. Leur création répond moins à l'objectif de susciter des économies budgétaires, que d'améliorer la qualité d'ensemble du service public, pour

limiter le coût global des dysfonctionnements sociétaux dans les banlieues et les territoires ruraux et soutenir le développement local.

*

La recherche de la qualité au sein des GMS peut donc revêtir beaucoup d'aspects. Plusieurs procédés techniques ou juridiques peuvent être employés pour atteindre cet objectif. Des documents-cadres peuvent être élaborés pour fixer des normes, des principes cohérents et des critères communs. D'un point de vue juridique, l'acte unilatéral émanant des administrations centrales ou locales peut être le procédé utilisé pour définir des critères et des objectifs communs ; mais il semble nécessaire de le combiner avec des conventions établies entre les divers partenaires et usagers associés au fonctionnement des GMS, ce qui permet leur implication comme leur responsabilisation. En effet, l'utilisateur des GMS, à l'image de celui des services publics, n'est pas un simple client ou usager, mais aussi un producteur et initiateur du service offert. Des évaluations peuvent également être mises en place pour mesurer, de manière scientifique et adaptée, la satisfaction des utilisateurs et limiter leurs revendications.

§ 2- Les GMS, entre satisfaction et revendication

Dans le cadre de la modernisation des services publics en Europe et du développement des démarches qualité au sein des services publics, les administrations ont été obligées de rendre compte de leur coût, de leur fonctionnement, de leurs résultats et de la satisfaction que leurs prestations procuraient aux usagers. La mesure de la qualité, de la performance, de l'efficacité est à la mode. Mais en matière de GMS, le dispositif de recueil et de traitement des indicateurs n'est pas encore mis en place, y compris dans les pays qui possèdent un système développé de guichets uniques.

Peu de chiffres existent ; ils ne sont pas nécessairement pertinents et ne peuvent constituer qu'une base limitée à une comparaison des GMS européens. Les éléments de l'évaluation ne sont pas définis. Pourtant des indicateurs de qualité et de satisfaction des usagers des GMS, comme la nature des prestations offertes, le temps d'accès à la prestation, la fréquentation, par exemple, pourraient permettre une évaluation et constituer un réel outil d'amélioration. Ceci permettrait aussi de limiter les revendications qui ne sont pas aujourd'hui prises en charge de manière institutionnalisée par les GMS, mais qui demeurent également un élément à part entière de leur évaluation.

A- Les GMS et la satisfaction des usagers

La satisfaction des usagers peut se mesurer par le degré de fréquentation des GMS et par l'évaluation de leur utilisation qui peut être mise en place, de manière plus ou moins organisée, par les Etats.

1) L'évaluation des GMS

L'évaluation peut être institutionnalisée par les Etats en tant que donnée à utiliser ; elle peut aussi être plus limitée. Le problème qui se pose ici avec acuité est le problème du coût des évaluations ; elles sont très coûteuses à mettre en place, que ce soit du point de vue financier ou organisationnel, ou qu'elles soient réalisées de manière ponctuelle ou de manière répétée.

Elles posent également le problème des indicateurs pertinents qui permettront de collecter l'information nécessaire et directement utilisable.

Elles interrogent aussi sur les organes compétents : s'agit-il d'auto-évaluation ou d'évaluation effectuée par des organes indépendants, s'agit-il de statistiques, de sondages, d'études menées par les agents ? Aujourd'hui l'évaluation des GMS n'est pas encore mise en place de manière très organisée.

a) Une évaluation limitée

En **Slovénie**, des statistiques sur l'utilisation par les clients existent, mais elles ne sont pas coordonnées. En 2001, tous les centres de Slovénie ont animé 13183 services sociaux différents. Deux fois par an, chaque Centre de travail social doit préparer un rapport sur son travail concernant les mandats, les services publics, la formation continue de ses personnels et des programmes et projets en cours.

Aucune analyse générale concernant la satisfaction des usagers des services sociaux financés par l'Etat n'a encore été réalisée, mais les centres évaluent toujours les résultats de leurs programmes et

projets en incluant la satisfaction des usagers. L'Agence pour l'emploi publie un rapport annuel et un de ses départements est responsable de l'analyse de la documentation stockée. Il y a des statistiques plus précises en ce qui concerne le nombre des clients à l'intérieur des différents programmes et activités⁵³.

En 2001, environ 50 000 chômeurs ont retrouvé un emploi grâce à la médiation de l'Agence pour l'emploi ; elle a listé environ 94 000 personnes pour les demandes d'emploi, 6000 personnes furent employées dans les programmes publics de travail. Il y a eu 13500 consultations individuelles avec des jeunes suivant différents programmes de mise à niveau. En 2001, la politique active de programmes pour l'emploi a concerné environ 60 000 personnes dont 52 000 chômeurs.

Mais il n'existe pas d'évaluation générale de la satisfaction des usagers, il reste encore à élaborer et à évaluer les standards de qualité applicables et à en déduire des perspectives d'évolution.

D'autres Etats n'offrent que des évaluations très ponctuelles.

Au **Portugal**, il n'existe que des statistiques de fréquentation, mais une évaluation n'est pas réellement structurée. L'opinion publique pense que le projet des boutiques de citoyens est positif et qu'il doit s'élargir.

En **Suède**, plusieurs évaluations sont en cours d'élaboration. Une évaluation a déjà été réalisée sur les serveurs Internet ce qui est assez parcellaire ([www ;medborgartorget.nu](http://www.medborgartorget.nu)). La majorité des usagers ont moins de 50 ans et ils classent les services de " très bien " à " plutôt bien " pour 87% d'entre eux. L'opinion des services en ligne est donc très positive, 42% déclarent même que la qualité des services publics s'est améliorée depuis qu'il existe des prestations en ligne. Les personnes interrogées ont recours aux serveurs publics plus de 9 fois par an pour trouver des renseignements (39%) ou du travail (36%).

En **Finlande**, il existe un rapport d'évaluation, élaboré par l'Université de Laponie et financé par le Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur et l'Association Finnoise des Municipalités. Le rapport souligne que les économies financières que devait permettre la mise en place des GMS, n'ont pas été pleinement concluantes. Cependant il résulte des retours informels obtenus auprès des usagers et du personnel des Bureaux conjoints que le bilan est exceptionnellement positif. Mais il n'existe pas de statistiques sur l'usage de ces GMS par la clientèle.

Au **Danemark**, une étude de l'Institut Gallup, menée pour le compte du Ministère des Finances en 1998, a prouvé que les Danois expriment aussi un très fort degré de satisfaction et de confiance dans leur administration publique. Mais un système élaboré d'évaluation n'est pas mis en place.

En **Belgique**, il existe également peu d'évaluations à propos de la satisfaction des usagers. Cependant une étude commandée par l'union syndicale sociale démocrate, " Algemeen Belgisch Vakverbond ", concerne 12 offices de travail locaux. Une autre étude du Centre chrétien démocrate des services publics, " Christelijke Centrale van de Openbare Diensten " souligne leur défaut de base légale et le manque d'uniformité, tant dans les prestations que dans les opérations du personnel, qui en découle.

L'**Espagne** est dans le même cas ; il n'existe pas un processus régulier d'évaluation des GMS. Cependant l'objectif est d'évaluer périodiquement le système afin de l'améliorer. L'unique évaluation a été réalisée en 2000 par le Ministère de l'Administration Publique ; elle révèle des défauts de mise en œuvre. En outre des données concernant les guichets entrepreneuriaux sont disponibles, comme le nombre d'entreprises créées grâce à l'action des guichets 6253, la forme juridique des entreprises. Il est cependant prévu une évaluation dans un proche avenir.

En **Bulgarie**, des rapports sont établis concernant l'organisation, l'information, le nombre et le type de services administratifs, la documentation nécessaire, les réclamations, les retards, les problèmes et les idées d'amélioration. Chaque année les services administratifs gèrent entre 500 et 1500 services administratifs distincts, les municipalités entre 5000 et 50 000. Mais il ne s'agit que de rapports qui

⁵³ <http://www.ess.gov.si>.

fournissent des renseignements et des informations au gouvernement sur les services administratifs en vue d'initier des réformes. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une évaluation particulière des GMS.

Les **Pays-Bas** n'offrent pas réellement d'évaluation des GMS. Néanmoins il existe une enquête de 1996 réalisée par l'Institut de recherches SGBO, qui dénombre les GMS, " les centres de services du secteur public » dans les communes. Il en résulte que 70% des grandes communes de plus de 50 000 ha et que 20% des petites communes de moins de 20 000 en ont introduit où sont en train d'en introduire. Il s'agit simplement d'un recensement partiel.

Cependant, une enquête approfondie sur l'efficacité de 20 municipalités néerlandaises (entre 20.000 et 100.000h) a été conduite en 2002 par le groupe de travail "Benchmarking" du Ministère de l'Economie. Elle révèle que les "communes dont le niveau de satisfaction exprimé par les clients est le plus haut sont les communes qui organisent leurs services sur le modèle " guichet unique ". Dans les communes qui assureraient les meilleures prestations, le principe du guichet unique était systématiquement employé⁵⁴.

D'autres n'offrent aucune évaluation. La **Hongrie** n'a pas réalisé d'enquêtes concernant les utilisateurs de telehouses. En **Lettonie**, il n'existe aucune évaluation officielle des " one stop agencies " (ASP) ou de la satisfaction des usagers. Chaque " ASP " essaie de rassembler et d'analyser l'information du moment par ses propres moyens, de façon individualisée. La **Pologne** ne quantifie pas, non plus, la satisfaction des usagers des GMS. Cette attitude peut s'expliquer par le fait que ces pays sont en train de développer un nouveau système de technologies de l'information et de la communication, par un retour à l'uniformisation du système des GMS. ceci est illustré par le cas de la **Grèce** qui n'offre pas encore d'évaluation, néanmoins les services du Ministère de l'Intérieur, de l'administration Publique et de la décentralisation et plus spécialement la Direction chargée des relations Etat-citoyen étudient de près le fonctionnement des Centres pour améliorer les pratiques. Des données statistiques devraient être disponibles fin 2003 et ces services travaillent également avec des agences privées de sondage pour évaluer la satisfaction des usagers.

En **Italie**, un recensement des " sportello unico " pour les activités productives a été réalisé en janvier 2001. Le relevé a été effectué par l'observatoire sur les simplifications relevant du Ministère de l'intérieur et les préfectures. Le but était de déterminer combien de communes possédaient un tel service. En outre un sondage a été réalisé par la " Formez ", en décembre 2001 et en septembre 2002, pour déterminer le nombre de procédures conclues et amorcées par les guichets uniques pour les activités productives. Mais il ne s'agit dans les deux cas que d'une évaluation quantitative et non qualitative.

En **Irlande**, il existe des indicateurs permettant l'évaluation des projets de création de points publics multi-services. Ils sont développés comme une partie du projet afin de justifier la participation financière des acteurs partenaires de l'Etat. Ces sont les projets les plus intéressants qui sont choisis, l'évaluation s'effectue donc ici a priori, elle commande la création des GMS.

Aucune évaluation n'est simultanément mise en place avec la création des GMS, comme l'illustre à l'heure actuelle l'exemple de la **Slovaquie** ou de la **Lituanie**, où les besoins du public sont pris en compte avec lenteur. Ce système s'articulerait autour d'un fichier informatique unique de contrôle des clients et des communications qui faciliterait par la suite les évaluations.

b) Une évaluation organisée

Au **Royaume-Uni**, la prise en compte de l'avis des citoyens est importante pour améliorer le système, les " front line staff " en prise directe avec les opinions des usagers sont consultés lors de la recherche d'une meilleure coopération. Mais aucune évaluation rationnelle n'est mise en place. Cependant la circulaire ministérielle de l'orientation⁵⁵ concernant la partie I du " Local Government Act

⁵⁴ MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening, "Lokaal loket" (mai 2002)
<http://www.ez.nl/upload/docs/Kamerbrieven/PDF-Documenten/02030163-bijlage1.pdf>.

⁵⁵ DETR Circular 1110/99 (14 december 1999), Local Government Act 1999, Part I : Best value, [www. Local.regions.odpm.gov.uk/bestvalue/legislation.pdf/bv.pdf](http://www.Local.regions.odpm.gov.uk/bestvalue/legislation.pdf/bv.pdf).

de 1999 " met en avant quelques bons exemples de GMS, notamment 3 GMS gérés par des partenaires très divers et aux prestations multiples (Brent-Kilburn, Tandridge, and Wealden, Oldham). Il s'agit simplement de documents " d'orientation ", " Ministerial Guidance " qui n'ont pas de valeur proprement juridique. Les autorités nationales ou locales s'en servent comme pièces justificatives de leur action. Aucune évaluation réellement officielle n'existe, mais l'opinion publique semble satisfaite des GMS, l'accueil, la confidentialité et la compétence semblent corrects.

La Poste évalue, tous les mois, la qualité des services, en se fondant sur une sélection de Bureaux de postes. Des consultants indépendants se font passer pour des clients anonymes. Le questionnaire à remplir a été conçu par la Poste ; il traite de l'apparence du Bureau, de sa propreté, du temps d'attente, du port des badges par les personnes aux guichets, de la qualité des renseignements donnés. On donne un rapport écrit au Bureau par la suite ; il souligne les résultats et les carences. Ainsi le Bureau à Sunderland, Nord de l'Angleterre, utilise ces rapports systématiquement pour évaluer ses besoins en matière de formation professionnelle. Le Bureau d'Uxbridge, en banlieue de Londres, a introduit une gamme d'enquêtes et de brochures, afin d'établir l'opinion de leurs clients. Ainsi les renseignements, les services aux clients ont-ils pu être améliorés. Ceci a aussi permis de constater des progrès significatifs d'efficacité, d'augmenter le volume des transactions et la satisfaction de ses clients.

Les CAB mettent aussi en place une évaluation ; ils se fixent chaque année des objectifs de performance, concernant les chiffres de fréquentation, le montant des revenus générés pour le compte des clients. La qualité de la formation est évaluée par un organisme public national, l'Open College. La qualité des conseils juridiques délivrés est évaluée par l'Etat, les autres conseils sont évalués par la NACAB. Une enquête professionnelle (Mori Scotland) estime que 94% des clients sont satisfaits de la qualité de la prestation et 98% recommandent le service. Néanmoins une enquête menée dans le CAB de Faversham souligne que 16% des clients pensaient que les temps d'attente étaient trop longs, alors qu'ils étaient globalement extrêmement satisfaits.

Les GMS citoyens et les GMS entreprises n'ont pas encore élaborés de statistiques concernant les coûts, mais cela est en projet. En revanche la fréquentation est mesurée et l'évaluation qui est mise en place est perfectionnée. Les GMS de Leeds offrent par exemple des formulaires questionnaires à ses clients ; l'opportunité leur est offerte d'exprimer leur opinion et de proposer des changements. Cette initiative permet aux clients de devenir actifs. Birmingham en vue d'évaluer ses " Neighbourhood Advice and Information Systems " a adopté une quinzaine d'indicateurs de performance. Il existe également des indicateurs de performance officiels, imposés par le gouvernement Major, puis par le gouvernement Blair ; il s'agit par exemple de la satisfaction des usagers, de l'accessibilité, du comportement des agents, du caractère compréhensible des renseignements.

Des concours et des prix sont même organisés pour récompenser les meilleures collectivités et GMS. Ils concernent l'accessibilité, des prix d'excellence sont décernés aux services publics ; il existe même des " Customers Service Awards " délivrés par le journal " Local Government Chronicle ". Globalement les usagers sont très satisfaits par les prestations offertes par les GMS. Ils apprécient particulièrement le traitement personnalisé et rapide des demandes.

Les GMS de Leeds font des propositions intéressantes pour améliorer ces aspects ; ils s'engagent sur le délai de traitement des demandes : 70% des demandes seront traitées directement. Les centres matériels sont généralement plus appréciés que les centres virtuels ou téléphoniques qui ne peuvent résoudre les demandes dès le premier contact.

En **Allemagne**, l'évaluation du fonctionnement et de l'intérêt des Bürgerämter est réalisée par les communes elles-mêmes, essentiellement par des statistiques de fréquentation et par des enquêtes de satisfaction effectuées de manière régulière auprès des clients. Mais les statistiques restent hétérogènes, du fait des diversités entre GMS et il est très difficile d'établir une évaluation de cette nouvelle forme de service aux citoyens.

2) La fréquentation

Peu d'études chiffrées officielles existent également dans ce domaine, néanmoins les informations recueillies soulignent la grande fréquentation des GMS. Ce peut être un critère d'utilité des GMS, même si la fréquentation ne révèle pas nécessairement la satisfaction.

Au **Royaume-Uni**, 45 millions de visiteurs par semaine fréquentent les 18500 Bureaux de postes et GMS, d'après le Financial Times. Selon le livre Blanc, 15 millions de personnes vont chercher leurs allocations à la Poste, 28 millions de personnes sont les clients réguliers de la Poste⁵⁶. Les 2200 CAB traitent plus de 5 millions de cas par an, s'agissant du seul Royaume-Uni. Près de 30 000 personnes par mois consultent le site web Advice guide de la NACAB. Les GMS-citoyens et les GMS-entreprises ont fait réaliser des sondages auprès des utilisateurs depuis les années 1980. Ils témoignent d'une augmentation continue, à tel point que les GMS de Brent organisent des sondages afin de savoir si la fréquentation ne nuit pas à la qualité du service.

Chaque GMS peut évaluer sa fréquentation. Ainsi le premier GMS de Tameside a été fréquenté par 5 200 visiteurs par mois en 1999 et par 6 300 en 2000. La fréquentation des GMS de Haringey était de 23 500 usagers en septembre 1998. La fréquentation est ainsi globalement en hausse, surtout dans les agglomérations denses, aux quartiers défavorisés, les clients étant des grands utilisateurs des services publics sociaux.

En **Allemagne**, les statistiques de fréquentation indiquent une augmentation très sensible des usagers. Les Bürgerämter deviennent en fait des passages indispensables pour régler les questions administratives. A titre d'exemple, à Heidelberg, le nombre de contacts-clients est passé de 13000 en 1992, lors de la création du premier GMS, à 300 000 en 2000.

Beaucoup de clients reviennent plusieurs fois dans les Bürgerämter, ce qui peut être doublement interprété, clients non satisfaits ou au contraire très satisfaits. Les enquêtes visent à répondre au mieux à la demande des citoyens et sont tant un instrument d'évaluation qu'un instrument de planification des objectifs. Les questions posées sont relatives à la qualité du service rendu en termes de compétences, de rapidité d'accueil, d'écoute.... A Heidelberg, des enquêtes de satisfaction sont réalisées tous les 4 ans par un organisme indépendant ; elles témoignent d'une satisfaction grandissante des usagers, 72% des personnes interrogées se disent très satisfaites en 2002, contre 34% en 1994.

Parallèlement à ces méthodes d'évaluations individuelles, certains Länder, à l'exemple de Berlin, ont présenté des rapports sur le fonctionnement des Bürgerämter. Ils dressent à la fois un bilan et des propositions d'amélioration. Le Deutsche Städtetag s'intéresse aussi de plus en plus aux GMS et intervient dans l'évaluation du système, à travers des enquêtes et des rapports ; centrés généralement sur un Land, ils sont peu conclusifs. Il n'y a pas eu, au niveau fédéral, d'analyse d'ensemble sur l'expérience des Bürgerämter en Allemagne.

En **Hongrie**, la fréquentation des telehouses est en hausse ; il ressort des données recueillies que les clients les plus réguliers des GMS sont les étudiants, les SME, les ONG et les institutions budgétaires. Le nombre moyen de clients par jour est de 15 environ, mais cela est très variable ; cela va de 2 à 200, les services les plus utilisés sont Internet, les ordinateurs, information générale, la photocopie, les jeux aussi.

De même au **Portugal**, la fréquentation ne cesse d'augmenter, il existe des statistiques de fréquentation, néanmoins il peut parfois être plus rapide de se rendre directement à l'administration concernée par la demande.⁵⁷

En **Irlande**, le service ou l'agence " Reach ", qui est un service Internet et Intranet soutenu par le département des affaires sociales, communautaires et familiales, évalue et quantifie la progression de l'accès aux services d'Etat, parce que beaucoup de personnes n'ont pas encore d'accès à Internet.

En **Lettonie**, il n'existe pas d'évaluation officielle de la fréquentation, néanmoins le questionnaire envoyé aux centres d'information et de services montre que, selon la zone territoriale, les gouvernements autonomes reçoivent de 150 à 170 clients chaque mois.

⁵⁶ DTI White Paper, Post Office Reform ; A world Class Service For the 21st Century July 1999, CM4340.

⁵⁷ Tableau à insérer, p 11.

Au **Danemark**, l'évaluation de la fréquentation des Guichets uniques n'est pas mise en place car il s'agit de répertorier les connexions sur les sites et surtout parce que la notion de " guichet unique " est avant tout un objectif pour l'avenir. La **Pologne**, **L'Espagne**, les **Pays-Bas**, **l'Italie**, la **Bulgarie**, la **Slovénie**, la **Slovaquie**, la **Lituanie**, la **Suède** ne quantifient pas la fréquentation des GMS . En **Grèce**, on souligne simplement le nombre d'appels téléphoniques reçus par le centre de service téléphonique du citoyen, le 1464 ; il a reçu, à partir du 2 mars 2000 jusqu'à fin 2000, 460 000 appels ; le Centre téléphonique pour la publication d'actes administratifs, le 1502, a lui reçu en 2002 au premier semestre 234 963 appels qui ont eu 129 833 applications en matière d'actes⁵⁸. Des analyses plus précises sont en cours.

L'existence de revendications à l'égard des services offerts par les GMS est une donnée intéressante, parmi d'autres, pour une évaluation globale des GMS, mais la revendication est aussi une donnée à part entière pour mesurer la satisfaction ou l'insatisfaction des usagers des GMS.

B- Les GMS et les revendications des usagers

A priori les GMS sont au service de leurs utilisateurs et ont pour objectif premier leur satisfaction ; ainsi les revendications devraient-elles être limitées, voire inexistantes. Ceci explique peut-être, outre le caractère récent des GMS, que la plupart des Etats n'aient pas conçu un système spécifique permettant de gérer les revendications et d'y répondre.

Lorsque des systèmes sont mis en place, ils sont particulièrement souples ; il semble que l'on sorte du traditionnel schéma juridique contentieux entre administrations, services publics, d'un côté et usagers, clients de l'autre, pour passer à un système de conciliation, fondé sur le dialogue, et plus propice aux échanges.

1) L'absence de système spécifique de revendications

Beaucoup d'Etats ne mettent pas en place de système permettant de gérer les revendications. Le recul quant au fonctionnement des GMS et quant à leurs relations avec leurs utilisateurs est certainement encore insuffisant pour que soit élaboré un système propre adapté aux réclamations. C'est le cas ⁵⁹ du **Portugal**, du **Danemark**, de la **Suède**, de la **Finlande**, de **l'Espagne**, de la **Belgique**, de **l'Irlande**, de la **Hongrie**, de la **Pologne**, des **Pays-Bas**, de **l'Italie**.

Dans certains pays, la mise en place de GMS est encore un objectif, comme au **Danemark** ou en **Hongrie** ; la constitution du réseau de GMS s'effectue de manière très rapide, ce qui explique que les problèmes de revendications viendront plus tard.

La majorité des Etats sont en cours de réforme s'agissant des GMS, c'est le cas notamment aux **Pays-Bas**. Mais il sera alors nécessaire de réfléchir sur la gestion, sur le plan juridique et sociologique notamment, de ces revendications par les GMS et sur leur utilisation. Un système d'enregistrement et de traitement semble pourtant nécessaire.

En Grèce, aucun système de prise en charge des revendications n'est institué, mais les centres téléphoniques reçoivent des plaintes concernant le fonctionnement des services publics. 4% des appels au Centre de service téléphonique du citoyen, le 1464, concernent ces plaintes.

Au Royaume-Uni, il n'existe pas davantage de système de plaintes organisé, néanmoins certaines procédures ponctuelles sont prévues. Ainsi les 13 GMS de Leeds s'engagent lorsque le client se plaint du service, à donner au moins un accusé de réception en 3 jours et une réponse dans les 15 jours.

En **Lettonie**, les " one stop agencies " proposent un grand nombre d'informations et de services dont la gestion des pétitions, des réclamations et des documents émanant du grand public, mais il ne s'agit pas de revendications découlant de la mise en place des GMS, très récente.

Néanmoins les systèmes classiques de gestion des contentieux mis en place dans les Etats, peuvent s'appliquer en relais. Dans les Etats qui possèdent un système juridique fondé sur un dualisme

⁵⁸ Voir annexe.

⁵⁹ Pour la participation des citoyens au traitement des plaintes, voir par exemple A. Lyon-Caen et V. Champeil-Desplats, Services publics et droits fondamentaux dans l'Union européenne, Dalloz, 2000.

juridictionnel, entre juridictions judiciaires et juridictions administratives, et lorsque le mode de gestion des GMS est principalement public, les problèmes sont régis par le droit administratif. Les recours administratifs, gracieux, hiérarchiques sont applicables, de même des recours contentieux relevant de l'excès de pouvoir ou du plein contentieux, lorsque les conditions posées par le droit interne, quant à la recevabilité des recours notamment, sont remplies. Parfois même un médiateur, compétent pour les problèmes relatifs aux relations administrations administrés, ou une institution similaire lorsqu'elle existe, peuvent également répondre aux revendications. Dans les systèmes fondés sur le droit privé, ou lorsque les GMS sont confiés quant à leur gestion au secteur privé, le droit privé s'applique en cas de problème et le juge judiciaire est compétent en cas de contentieux.

On peut néanmoins s'interroger sur l'adaptation de ces systèmes de résolution des différends aux réclamations émanant des usagers des GMS, au regard de la lourdeur et de la lenteur des procédures. C'est pourquoi certains Etats ont opté pour un règlement spécifique ou plus souple des différends entre GMS et usagers.

2) L'institutionnalisation des revendications

Enfin, certains pays ont mis en place un système de plaintes. Il s'agit d'Etats où les services publics font souvent l'objet de vigoureuses critiques. L'institutionnalisation, même réduite, d'un système de plaintes contraste alors avec le caractère récent et parfois inorganisé des GMS.

En **Slovénie**, l'association des centres de travail social déclare sur son site Web qu' " en dépit de tous les efforts, des causes de mécontentements sont possibles. Dans de tels cas, une réclamation à propos du travail d'un professionnel pourrait être écrite et adressée au Conseil du Centre de travail social. La plainte doit parvenir dans les 8 jours à partir du jour où le contact a été pris avec le centre. Dans la plainte, on doit clairement établir les raisons du différend avec le service ". Depuis que les CWS sont autorisés à distribuer des aides, dont le conseil légal, les usagers ont le droit de déposer une plainte. Elle doit être écrite et adressée à Ministrstvo za delo, dru_ino in socialne Zadeve, Kotnikova, 5, 1000 Ljubljana, moins de quinze jours après la réception de l'aide. Les plaintes peuvent aussi être faites oralement, une déposition sera établie par le centre qui a distribué l'aide. De plus, n'importe quel ayant-droit du service ou son représentant statutaire, peut réclamer le contrôle administratif et professionnel des CWS par le Ministre du travail, de la famille et des affaires sociales. Chaque CWS possède également un cahier d'or et de doléances, les usagers sont alors invités à y inscrire leurs opinions, suggestions, doléances et leurs louanges.

En **Bulgarie**, des réclamations émanent des usagers. Elles concernent les services rendus. Elles semblent gérées par les services eux-mêmes, il s'agit d'une auto-gestion. Des rapports peuvent aussi en rendre compte au niveau national. Les réclamations sont relatives à l'organisation territoriale, aux projets de construction, à l'architecture et aux travaux publics. Il s'agit plus de réclamations sur les actions administratives, et générées par l'administration elle-même, qu'une revendication spécifique aux GMS.

3) Un règlement souple des différends

Certains Etats privilégient le caractère amiable du règlement des différends, par le biais d'autorités administratives indépendantes qui traitent les revendications et tentent d'y répondre. De tels organes doivent être définis par les textes du point de vue de leur composition, de leurs attributions, de leurs moyens, mais aussi de leur niveau d'implantation.

Ainsi en **Allemagne**, certaines communes ont mis en place un " Ombudsman " ou médiateur qui reçoit les plaintes des usagers et qui essaie de trouver des solutions avec l'administration communale. Ce système est intéressant au regard de la proximité dans la gestion des revendications ; il pourrait être développé, sous diverses modalités dans les autres Etats, mais on en est ici encore au stade embryonnaire.

En **Lituanie**, un décret gouvernemental (n°681, 12 juin 2000 Vilnius) permet l'adoption d'un ordre d'enquête concernant les requêtes, les déclarations, les propositions et les plaintes des citoyens et autres entités, qui implique des institutions autres que l'administration publique. Ces requêtes,

déclarations, propositions pourraient être gérées par un guichet unique, ce qui n'est pas directement prévu. Néanmoins l'idée d'une Gestion sous la forme d'un GMS des plaintes et des revendications des citoyens, y compris à l'encontre des administrations publiques, peut être innovante.

*

En Europe le bilan des GMS est positif. Les Etats qui n'avaient pas encore de GMS sont en train de les instaurer, ceux qui avaient adopté l'idée et l'avaient mise en place à titre expérimental, sont en train de la développer ; quant aux précurseurs en la matière, ils pérennisent l'institution. Les mesures partielles de la satisfaction des usagers sont encourageantes, même si les outils d'une réelle appréciation des GMS ne sont pas encore pleinement élaborés. Une certitude existe, leur fréquentation ne cesse d'augmenter, ce qui tend à prouver qu'elles répondent à un besoin patent. Le temps des revendications n'est certainement pas encore venu et une gestion juridique des problèmes soulevés et des différends s'imposera certainement, comme la prise en compte des opinions des usagers. Mais il s'agira surtout de contribuer à l'amélioration institutionnelle et fonctionnelle des GMS.

Conclusion

La création de GMS met en évidence certaines difficultés, leur positionnement par rapport à l'Europe, le problème récurrent de leur financement et l'aménagement de la coopération entre les structures.

Les études des GMS dans chaque Etat ne traitent pas de l'influence européenne. Néanmoins les phénomènes de libéralisation et de déréglementation agissent directement sur les administrations en Europe ; les GMS peuvent alors être conçus comme une modernisation de l'administration, comme une alternative à la privatisation ou même comme une structure permettant cette privatisation. Les Etats en instaurant des GMS se positionnent donc face à la logique européenne. A terme, dans le cadre d'une Europe élargie à l'Est, l'évolution de l'offre de prestations pourra commander une certaine homogénéisation de leurs structures, de leurs missions d'intérêt général, de leurs services, de leur cadre territorial d'implantation et d'intervention. A ce niveau, certains Etats où les GMS ne sont pas encore en place, comme le **Luxembourg**, la **Suisse** ou l'**Autriche**, ou encore les Etats où les GMS ne sont pas encore dotés de structures autonomes et où l'offre de prestations reste limitée, devront accomplir un large effort.

L'Europe implique également une adaptabilité permanente des GMS qui devront répondre à de nouveaux défis, à de nouvelles exigences des populations, en particulier en terme d'accès. En effet, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, souligne que " l'Union européenne reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général, tel qu'il est prévu par la législation et les pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ".

Dans un tel contexte, les GMS ont probablement une vocation particulière à développer l'accès ou l'accessibilité à certains services considérés comme essentiels. Qu'en sera-t-il par exemple de la prise en charge des besoins en cas de crises terroristes, climatiques ? Les GMS européens devront se définir par rapport aux besoins humains, sociaux, économiques ou même politiques des usagers. Qu'en sera-t-il de leur faculté d'adaptation à l'évolution de la société qui devient plus internationale, plus libérale et aussi plus exigeante en termes de prestations ?

Ceci pose à nouveau la question de la pérennité de leur financement public ou privé, de la formation de leurs personnels, et au-delà de la pérennité de leur institution. S'agit-il finalement d'institutions provisoires ou permanentes? Après avoir laissé, dans une phase préliminaire, la place à une organisation pragmatique des GMS, qui se créaient au gré des besoins et des partenariats volontaires, les Etats tentent actuellement, dans une phase de développement, d'élaborer une structure juridique homogène permettant de canaliser, d'orienter le mouvement de création des GMS, pour répondre de manière plus égale sur le territoire aux besoins d'intérêt général.

Mais quelles seront les structures juridiques pertinentes qui assureront une certaine uniformité, tout en laissant des potentialités d'adaptation aux GMS ? Faut-il accorder une autonomie juridique aux GMS, faut-il développer le processus contractuel en l'encadrant par des textes assez larges ?

Chaque Etat tente de proposer son modèle, mais les objectifs sont globalement communs en Europe, seuls les moyens divergent en fonction de l'histoire administrative et politique de chaque Etat, en fonction de leur conception de l'intérêt général.

Les GMS sont aujourd'hui vécus en Europe comme une nécessité qu'il faut encourager et structurer.

L'Europe réfléchit également aujourd'hui sur la participation citoyenne et tente de lutter contre le déficit de participation des populations. Il est alors remarquable, s'agissant des GMS, d'insister sur la participation citoyenne qu'ils génèrent.

Il est néanmoins paradoxal de constater que fondés sur le postulat de la satisfaction de l'utilisateur et de la prise en compte de ses besoins, ils n'organisent pas encore directement leur participation active.

Le caractère embryonnaire de l'évaluation, tant du point de vue de leur fonctionnement que de la qualité des prestations, comme l'absence le plus souvent d'un système élaboré de prise en charge des revendications en témoignent.

La participation des citoyens à l'offre de prestation demeure un défi commun des Etats et de l'Europe, les GMS seraient alors un moyen parmi d'autres de rapprocher institutions et citoyens dans un cadre territorial élargi et autour d'une conception renouvelée de l'intérêt général.

- INDEX PAR PAYS -

Les Guichets multi-services dans les pays de l'Union Européenne

_ l'Allemagne	<i>p.6, 7, 19, 27, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 55, 56, 62, 64, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 85, 89, 92</i>
_ l'Autriche	<i>p.7, 8, 93</i>
_ la Belgique	<i>p.6, 7, 19, 36, 44, 47, 48, 51, 52, 53, 56, 60, 64, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 78, 80, 82, 83, 85, 87, 91</i>
_ le Danemark	<i>p.5, 6, 12, 25, 41, 42, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 64, 66, 68, 70, 71, 72, 74, 76, 78, 80, 81, 84, 87, 90, 91</i>
_ l'Espagne	<i>p.5, 7, 11, 30, 41, 42, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 76, 78, 82, 85, 87, 90, 91</i>
_ la Finlande	<i>p.6, 22, 38, 42, 44, 46, 51, 55, 69, 73, 76, 80, 84, 87, 91</i>
_ la Grèce	<i>p.6, 7, 16, 25, 41, 44, 47, 53, 54, 61, 63, 65, 75, 78, 80, 82, 88, 90, 91</i>
_ la France	<i>p.7, 8, 16, 17, 35, 38, 46, 47, 48, 52, 53, 55, 58, 61, 64, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 77, 79, 83, 85, 86, 89,</i>
_ l'Irlande	<i>p.6, 15, 29, 42, 43, 44, 45, 55, 77, 88, 90, 91</i>
_ l'Italie	<i>p.6, 7, 21, 38, 42, 47, 48, 53, 54, 55, 62, 64, 65, 69, 70, 74, 76, 78, 82, 83, 85, 88, 90,91</i>
_ le Luxembourg	<i>p.7, 8, 93</i>
_ les Pays-Bas	<i>p.6, 7, 13, 31, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 78, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 90, 91</i>
_ le Portugal	<i>p.6, 7, 23, 29, 30, 41, 44, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 74, 76, 78, 79, 80, 82, 85, 87, 90, 91</i>
_ le Royaume-Uni	<i>p.5, 6, 7, 11, 21, 34, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 80, 82, 83, 84,</i>

88, 89, 91

_ la Suède

p.6, 13, 32, 33, 41, 42, 44, 45, 46, 50, 59, 66, 71, 73, 76, 78, 80, 81, 83, 85, 87, 90, 91

<p>Les Guichets multi-services dans les autres pays d'Europe</p>

_ la Bulgarie

p.6, 17, 26, 44, 54, 66, 75, 77, 80, 85, 87, 90, 92

_ la Hongrie

p.6, 7, 22, 37, 59, 65, 66, 67, 69, 73, 74, 76, 78, 80, 81, 85, 87, 90, 91

_ la Lettonie

p.6, 18, 37, 42, 43, 45, 50, 51, 53, 55, 62, 65, 66, 68, 69, 70, 73, 76, 77, 83, 87, 90, 91

_ la Lituanie

p.6, 17, 26, 75, 77, 78, 80, 85, 88, 90, 92

_ la Pologne

p.6, 23, 39, 42, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 60, 76, 78, 79, 81, 88, 90, 91

_ la Slovaquie

p.6, 8, 15, 26, 75, 88, 90

_ la Slovénie

p.6, 15, 28, 44, 60, 65, 66, 67, 69, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 90, 91

_ la Suisse

p.7, 8, 93