



UNE STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE POUR AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC

Le principe d'amélioration de l'accessibilité des services au public, inscrit dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe), se concrétise dans tous les départements, depuis le 1^{er} janvier 2016, par l'élaboration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, pilotés conjointement par les préfets et les présidents de conseils départementaux. Ce travail doit aboutir à une vision partagée des enjeux et des priorités en matière de services, par tous les acteurs du département. Il doit aussi permettre la définition d'un plan d'action privilégiant les coopérations et les mutualisations entre acteurs et entre territoires, pour identifier puis répondre aux déséquilibres repérés entre l'offre de services et les besoins des habitants.

UN OUTIL POUR RENFORCER L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Des inégalités persistantes dans l'accès des citoyens aux services publics et aux publics, tant au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, au cœur des grandes agglomérations, que dans les espaces périurbains, les petites villes ou les zones rurales incitent à faire évoluer les politiques territoriales. Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP) est un des outils dédiés à cette évolution.

Bien loin d'un document de planification ou d'une contrainte administrative supplémentaire, le SDAASAP est une photographie partagée de l'existant, doublée d'un plan d'action destiné à le faire évoluer au profit d'une meilleure qualité du service public. Le schéma reflète une ambition pour le territoire départemental à la mesure du degré de sensibilisation des acteurs (publics et privés), et de leur capacité à enclencher de véritables dynamiques partenariales. Il n'existe pas de modèle type pour élaborer un SDAASAP qui doit, avant tout, être adapté aux situations locales et refléter l'ambition partagée de l'État et du conseil départemental.

Novembre 2016

#28

IMPLIQUER LES ACTEURS LOCAUX DES SERVICES AU PUBLIC

La concertation favorise une vision partagée de l'offre de services à mettre en œuvre. Associer des acteurs en charge de la délivrance des services facilite le recueil d'informations sur l'état de l'offre et les contraintes auxquelles ils sont soumis, ainsi que la compréhension de leur positionnement et de leur stratégie. Cela permet également l'émergence de projets car leur point de vue opérationnel est nécessaire à l'élaboration d'actions réalistes qu'ils sont eux-mêmes susceptibles de mettre en œuvre.

Mais si recenser des opérateurs délivrant des services sur le territoire peut être aisé, en revanche, déterminer ceux susceptibles de s'inscrire dans la démarche d'élaboration d'un SDAASAP ou de contractualisation, peut s'avérer plus compliqué.

Les habitants/usagers, en tant que détenteurs d'une « expertise d'usage », peuvent contribuer à la démarche de diagnostic territorial. Le fait de s'appuyer sur eux a pour intérêt d'identifier les besoins mais également les pratiques individuelles et collectives d'utilisation des services. Pour autant, atteindre une connaissance exhaustive des besoins et attentes exige des moyens très importants. C'est pourquoi, il n'est pas forcément opportun d'engager une concertation large de la population sur l'ensemble des champs concernés.

AMÉLIORATION ? ACCESSIBILITÉ ? SERVICES AU PUBLIC ? DE QUOI PARLE-T-ON ?

Par amélioration de l'accessibilité, on entend à la fois l'optimisation, la coordination et la mutualisation de l'offre existante, ainsi que les complémentarités nécessaires à proposer, en particulier dans les zones identifiées comme déficitaires. Toutes les dimensions de l'accessibilité sont concernées, qu'il s'agisse d'accès physique ou dématérialisé.

La qualité de l'offre territoriale peut être analysée à partir de deux entrées :

- le maillage territorial, l'information sur l'offre de services et sa dimension temporelle – dont le temps et la facilité d'accès (temps de trajet et d'attente sur place) –, la disponibilité du service (compatibilité avec les besoins), son coût et son niveau (qualité et amplitude horaire), la possibilité de choix ;
- l'accessibilité culturelle et sociale (complexité des dispositifs, des démarches, orientation et accompagnement facilités dans le lieu d'accueil).

La notion de services au public intègre un ensemble de services, publics ou privés, marchands ou non marchands, délivrés par des opérateurs nationaux et locaux. Un socle de services « essentiels » aux habitants dans leur vie quotidienne est déterminé, s'appuyant sur une appréhension large et inclusive des services : services délivrés par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations ou les organismes assurant des missions de service public ou d'intérêt général.

Il paraît plus pertinent de s'attacher à mieux connaître certains segments en fonction d'enjeux ciblés (usages du numérique, besoins liés au vieillissement de la population, etc.) susceptibles de concerner différents types d'habitants/usagers.

Dans les Alpes-Maritimes, le secrétariat général à l'action départementale de la préfecture a rédigé un document proposant une vision territoriale de la problématique de l'accessibilité. Ce document a permis d'impliquer les services de l'État ainsi que les autres parties prenantes, en facilitant la compréhension des objectifs. Il n'y a pas eu de consultation directe des usagers mais une intégration des consultations des usagers déjà réalisées par les structures participatives.

TERRITORIALISATION : UNE ACTION PUBLIQUE CONCERTÉE ET ADAPTÉE

La territorialisation des services ne signifie pas nécessairement « plus de services ou plus de moyens ».

Raisonnement de la sorte interdirait de penser les interdépendances entre territoires. Sur un territoire, toutes les communes n'exercent, en effet, pas la même fonction. Leurs rôles varient selon leur population, leur niveau d'équipement, leur nombre d'emplois, leur localisation. Aussi, le schéma doit-il proposer une vision hiérarchisée de l'armature de services du département, c'est-à-dire déterminer où sont les pôles qui ont vocation à regrouper l'offre de services et qui devront faire l'objet de soutiens *ad hoc*. Il n'a, en revanche, pas vocation à proposer une vision commune par commune, ce qui relève d'un travail à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour déterminer l'armature territoriale des services, il est nécessaire de répondre à plusieurs questions, notamment :

- où sont les pôles de services du département ? Existe-t-il des zones manquant de pôles d'un certain niveau de services ?
- quels sont les pôles « fragiles » ? C'est-à-dire ceux dont le nombre de services est insuffisant et qui nécessitent d'être confortés ? Quels regroupements et mutualisations de services peut-on imaginer entre communes proches afin de constituer des pôles ?
- quels sont les décalages entre les besoins actuels et potentiels liés à la démographie, à la présence de populations fragiles ? Certains pôles apparaissent-ils comme sous/sur équipés ?
- quels échanges, coordinations et mutualisations peuvent être repérés entre types de services et entre territoires, aux échelles les plus pertinentes ?

La réalisation de l'état des lieux des services et des besoins à l'échelle du département, s'appuie sur les ressources documentaires déjà disponibles.

Il s'agit d'identifier les services existants et les lignes de services proposées par les opérateurs présents sur le territoire afin de comprendre l'organisation territoriale de l'offre, en spatialisant les zones d'influence des différents services existants.

UNE ARTICULATION ENTRE ENJEUX ET THÉMATIQUES PRIORITAIRES

Projet structurant, le SDAASAP doit être porteur d'une vision partagée des enjeux et des priorités en matière d'accès aux services essentiels aux populations. Toutefois, dans un contexte de moyens humains et financiers contraints, une priorisation est indispensable pour l'élaborer. En effet, le champ des services potentiellement concernés par l'exercice est très vaste.

Afin de déterminer le périmètre des services à retenir, il est possible de distinguer les services selon l'usage qu'en ont les habitants (quotidien, hebdomadaire ou plus ponctuel), et d'identifier les fragilités sur les thématiques clés. Ce travail doit répondre aux questions suivantes :

- sur chaque thématique clé, quels sont les secteurs où il existe un déficit actuel ou potentiel de l'offre au regard des besoins, en particulier dans les territoires qui concentrent des publics fragiles ?
- quels sont les secteurs où la dynamique d'évolution n'est pas adaptée aux besoins et ceux, à *contrario*, qui connaissent une amélioration ?
- quelles sont les mutualisations et complémentarités entre territoires envisageables sur cette thématique ?

Les thématiques doivent susciter l'intérêt des partenaires afin d'activer des leviers pour agir sur l'offre à l'échelle départementale ou infra. En effet, le schéma a une visée opérationnelle et doit déterminer un certain nombre d'actions majeures à mettre en œuvre sur les six prochaines années. Il a avant tout vocation à être un document cadre, susceptible d'être décliné localement et transcrit en opérations par de nombreux acteurs. Cependant, il ne constitue pas un plan d'action exhaustif.

Les enjeux prioritaires peuvent émerger autour des questions relatives aux concepts de nouveaux services, de structuration d'un maillage départemental, de mise en œuvre d'équipements à adapter, à développer ou à créer, de nouveaux modes d'accès aux services (numérique, équipements mobiles, transports et mobilité).

En fonction des attentes des populations, des initiatives préexistantes, des contextes, des choix stratégiques locaux et des finalités poursuivies par les partenaires de la démarche, ces enjeux nécessiteront d'être examinés selon plusieurs angles : quels services rendre accessibles en ligne ou non, pour quels publics et quels territoires, avec quels partenaires, etc.

UNE OFFRE COMMUNE CGET/INSEE D'APPUI TECHNIQUE AUX DÉPARTEMENTS

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ont élaboré conjointement un ensemble d'indicateurs statistiques afin de fournir gracieusement aux préfetures et aux conseils départementaux, des éléments pour la phase de diagnostic préalable à l'élaboration des schémas départementaux d'accessibilité des services aux publics.

Il s'agit principalement d'indicateurs de temps d'accès théoriques à un ou plusieurs équipements pour une commune ou un agrégat de communes. L'idée principale est de raisonner en termes d'accessibilité de la population aux équipements.

En complément de cette offre, les directions régionales de l'Insee peuvent proposer aux préfetures et aux départements, une prestation d'analyse approfondie.

En Moselle, des entretiens tripartites entre les intercommunalités, le Conseil départemental et la préfeture ont permis de collecter des informations sur les situations réelles : recensement des initiatives originales, mise en évidence des enjeux stratégiques, remontée les points d'alerte. La phase suivante d'animation de la consultation va permettre de partager, modifier et valider le diagnostic pour privilégier les pistes d'action principales.

UNE DÉMARCHE ABOUTISSANT À UN PLAN D'ACTION

Le plan d'action issu du schéma doit viser à l'amélioration de l'accessibilité des services, dans toutes ses dimensions. Le terme d'accessibilité ne s'entend pas ici au sens restreint de l'accessibilité physique des équipements, pour des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite. C'est une définition plus large qui repose sur la facilité pour un usager de disposer des services dont il a besoin.

Ce plan doit apporter des réponses à divers questionnements sur la simplification des démarches, l'intermédiation, l'accompagnement à l'usage du numérique..., ce qui suppose que les administrations et/ou les opérateurs soient en capacité de s'interroger sur leurs pratiques et de les modifier.

La qualité de l'accueil et de l'accompagnement des publics doit être au cœur des réflexions de chaque action. La relation aux usagers via des centres d'appels robotisés ou l'e-administration peuvent générer des risques de non recours aux droits ou d'erreurs administratives irréparables.

Dès lors, apparaît la nécessité de conserver ou de recréer les capacités de dialogue - qui ont pu être rompues avec le développement des technologies de l'information et de la communication - afin de prendre en compte les cas particuliers. Un travail interministériel a permis de réaliser un guide afin d'aider à la mise en place de ce « premier accueil social inconditionnel » dans le cadre des SDAASAP¹.

Les actions inscrites dans le cadre du schéma doivent être réalisables sur une période de six ans. Chaque action doit être décrite sur la base des constats et enjeux ayant contribué à son identification. Les modalités de mise en œuvre et le calendrier prévisionnel de déploiement, la répartition des rôles entre les différents partenaires du schéma et leur engagement, sont définis précisément.

Le département de l'Aude qui a arrêté son schéma en juillet dernier, a eu recours à une méthode proche de celle de la gestion de projet : diagnostic, consultation des parties prenantes, sélection et tri des priorités, définitions des orientations prioritaires, déclinaison en fiches actions, définition des indicateurs, prévision d'une convention opérationnelle après la signature du schéma, animation du schéma.

L'appropriation collective du plan d'action est fondamentale car un schéma n'est qu'un moyen, pas une fin en soi. La dynamique qu'il permet d'enclencher est par conséquent plus décisive que son élaboration. S'engager dans un schéma induit donc d'importants changements de posture des acteurs locaux qui délivrent les services, ainsi que des services déconcentrés de l'État.

¹ Premier accueil social inconditionnel de proximité, guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité. Mis en ligne sur le site du ministère des Affaires sociales et de la santé

QUELQUES PRINCIPES POUR BIEN ÉLABORER SON SCHÉMA

→ L'implication des acteurs

- En début de démarche, annoncer la place que va prendre la concertation dans la construction du schéma, sans faire de « fausse promesse » à des partenaires désireux de s'impliquer, affirmer et diffuser les « règles du jeu » pour associer des acteurs de dimensions différentes à la réflexion.
- Inviter les acteurs dans les territoires à penser stratégiquement l'enjeu de l'accessibilité des services au public, sans s'enfermer dans la seule question des moyens et de leur identification. Penser en termes de « politiques d'accès aux services ou d'accès aux droits au sens large » avant de raisonner « dispositifs ou équipements spécifiques ». Repérer les expériences intéressantes et valoriser le travail des élus et partenaires locaux. Valoriser et diffuser les bonnes pratiques.
- Associer les corps constitués de la société civile (associations d'usagers, commissions départementales appropriées, conseils de développement, conseils citoyens, etc.).

→ L'armature territoriale

- Faire le lien entre la logique de polarité du SDAASAP et d'autres schémas exprimant eux aussi une vision de l'armature territoriale (schéma de transports, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET, schéma de cohérence territoriale - ScoT, etc.). Analyser les polarités au-delà des frontières départementales et identifier les pôles externes qui rayonnent sur le département afin d'éviter les actions inutiles et envisager des collaborations interdépartementales.

→ Les thématiques prioritaires

- Les articulations entre schémas sectoriels et SDAASAP sont déterminantes pour favoriser des synergies entre acteurs et produire des actions transversales, sans se substituer aux schémas sectoriels ou remettre en cause leurs orientations.
- Partir d'enjeux identifiés et se demander quelles ressources peuvent y répondre a paru plus pertinent et réaliste qu'un recensement exhaustif à certains départements.

D'autres ont préféré partir des situations vécues par les habitants pour examiner les ressources auxquelles ils ont effectivement accès afin de trouver des réponses adaptées. La bonne démarche, c'est celle qui convient aux partenaires.

→ Le plan d'action

- S'appuyer sur un contrat qui permette de formaliser les engagements de chacun dans la durée afin d'assurer la réalisation concrète des actions prévues et la pérennité de la dynamique partenariale.
- Afin de garantir l'efficacité des actions, il sera utile de déterminer des indicateurs de suivi qui permettront de produire des éléments objectifs d'évaluation.
- La coopération n'est pas une simple concertation entre des institutions et des organisations qui échangent des informations. Sans modification de leurs priorités, de leurs modes d'organisation, ce travail d'élaboration restera sans effet sur le renforcement et l'adaptation des moyens.

En couverture : Maison de services au public, Barsac (33) © Eric Couderc / Caisse des dépôts

Auteur : Sylvie Cabassot avec la contribution de Gilles Toutin, Fanny Schenck et Pierre Joseph (CGET)



cget

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Jean-Michel Thornary

Abonnez-vous à la collection **En Bref** sur :
www.cget.gouv.fr/jemabonne

ISSN 2492-5012

Retrouvez la collection
En bref
www.cget.gouv.fr

Suivez-nous
@CGET_gouv
f /CGETgouv