



14^{èmes} Journées de Recherche en Sciences Sociales

10 et 11 décembre 2020
Clermont-Ferrand

Maison des Sciences de l'Homme
Institut d'Auvergne du Développement des Territoires



**Services au public et
territoires : l'instauration de
schémas départementaux
d'amélioration de l'accessibilité
des services au public.**

Gwénaél Doré

Consultant

Membre associé

à l'UMR SADAPT, AgroParisTech.

gwenael.dore@yahoo.fr

Services publics, services au public, services d'intérêt général : éléments de définition

Services publics : activités exercées directement par une autorité publique ou sous son contrôle (concession, DSP), dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général

Fondement : certaines activités considérées comme essentielles doivent être gérées selon des critères spécifiques pour permettre un accès à tous et contribuer à la cohésion sociale. Doivent échapper à la logique du marché et à la recherche du profit

3 grands principes (lois du juriste L. Rolland, 1934) : **égalité** (dans l'accès au service et dans les tarifs), **mutabilité** (capacité d'adaptation aux conditions et aux besoins), **continuité** de fonctionnement du service

Services au public (Conseil économique, social et environnemental, Rapport Mariotti, 2006) : « ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires »

Services d'intérêt général (SIG) (définition de l'Union européenne) : « activités de services, marchands ou non, considérés d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public » ; **« services d'intérêt économique général » (SIEG)**, sous-catégorie des SIG relevant du secteur marchand ; **service universel** : vise à maintenir pour tous les utilisateurs l'accessibilité et la qualité des services dans le cadre d'une transition d'une situation de monopole à celle de la concurrence

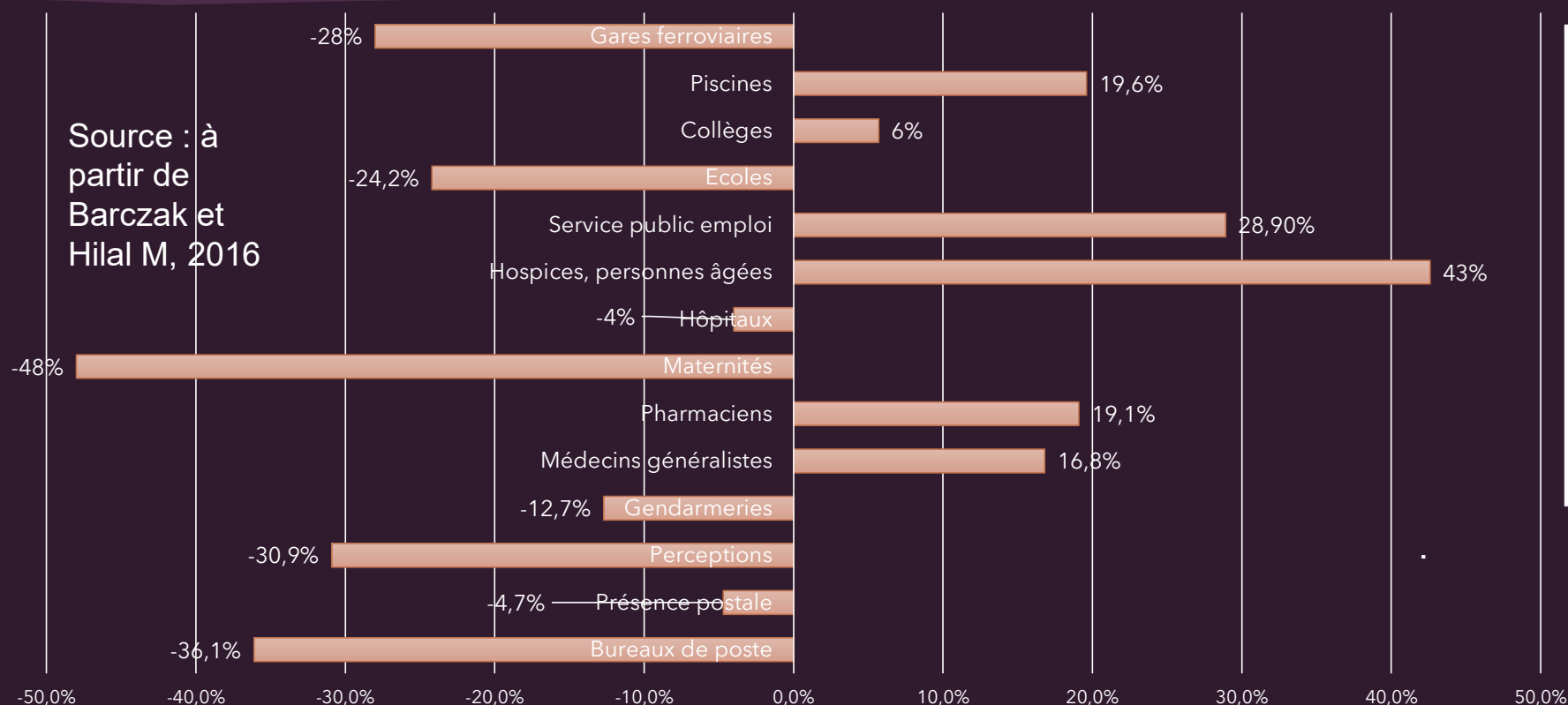
Des propos de certains géographes et économistes

- ❑ « Il y a eu, c'est vrai, la réforme de la carte militaire. Mais la guerre est finie. Il n'y a plus de service militaire obligatoire. Que les perceptions ou les trésoreries disparaissent est aussi dans l'ordre des choses. Tout est numérisé. La présence, à côté des perceptions, des trésoreries était un gâchis d'argent public innommable. Des petites maternités ferment parce qu'elles ne sont pas sûres. Il ne faut plus réfléchir en distance kilométrique des services publics, mais en temps d'accès ».
- Lévy, Jacques : « L'abandon des territoires périurbains est une légende », La Gazette des communes, 01/02/2019.
- ❑ « la grogne populaire porte sur la raréfaction des services publics dans les zones rurales. Avec le territoire le plus étendu d'Europe et un quart de sa population vivant dans des territoires à faible densité, le service universel coûte cher à la France. **Pour faire plus à moyen constant, l'Etat doit externaliser une partie du coût de service public du contribuable à l'usager.** Cela inclut des privatisations et l'ouverture à la concurrence, le recours au partenariat public-privé, tels que les relais-poste chez des commerçants, ou les taxibus. Le supplément d'activités permet à ces entreprises de survivre dans des zones dépeuplées. Pour les usagers, **le service est maintenu, avec le risque d'une augmentation des prix et d'écrémage, problèmes qu'une régulation adaptée peut corriger...**
- Emmanuelle Auroi, Toulouse School of Economics, Externaliser le service public, Le Monde, 17 mars 2019

Taux de croissance : nombre de communes équipées en service (1980-2013) : les services en baisse et en hausse

S

Evolution du nombre de communes équipées en services publics (1980-2013)



Source : à partir de Barczak et Hilal M, 2016

FERMETURES EN SÉRIE

- **8414** bureaux de poste étaient ouverts en France en 2017. Un chiffre en baisse de 17 % depuis 2010.
- **744** kilomètres de « petites lignes » ont été fermés depuis 2011, selon la Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports (Fnaut).
- **77** boutiques EDF ont fermé ces trois dernières années.
- **73** services de maternité ont fermé entre 2003 et 2016.

Lettre E. Macron aux Français, Grand débat :

« Quelles sont les économies qui vous semblent prioritaires à faire ? Faut-il supprimer certains services publics qui seraient dépassés ou trop chers par rapport à leur utilité ? A l'inverse, voyez-vous des besoins nouveaux de services publics et comment les financer ? »



JOURNAL

HORS-SÉRIES

MES ÉDIT

Édition du
mercredi 23 janvier 2019

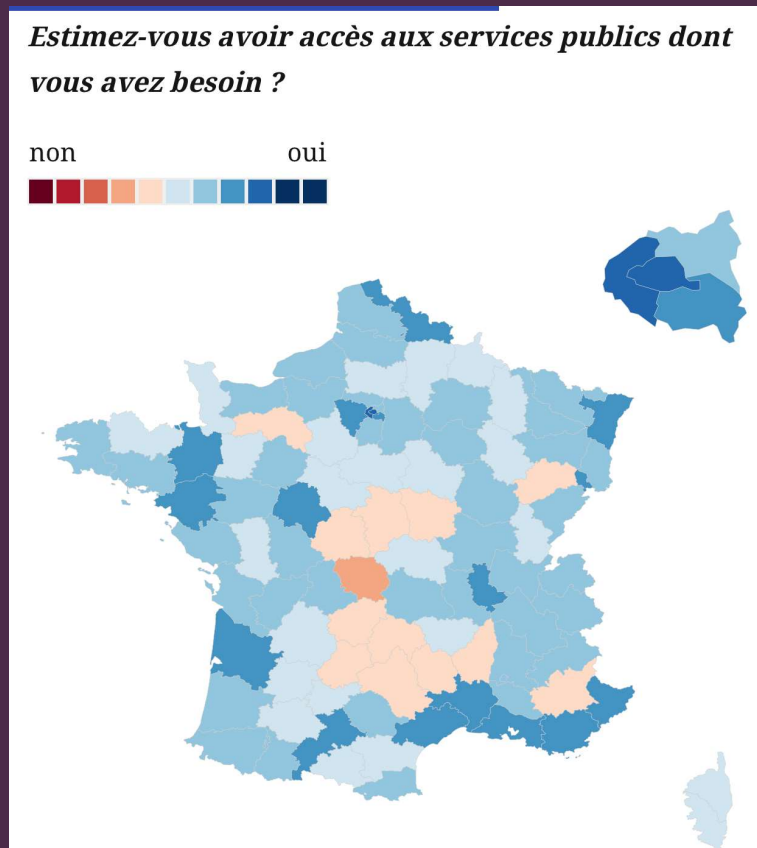
IMPÔTS OU SERVICES PUBLICS FAUT-IL CHOISIR ?

Alimentée à la fois par le ras-le-bol fiscal et par la disparition d'hôpitaux ou de lignes de train, la colère des gilets jaunes est présentée comme contradictoire dans le grand débat. Et si c'était moins simple? **PAGES 2-5**

Grand
débat,
2019

Le
Monde
8 février
2019

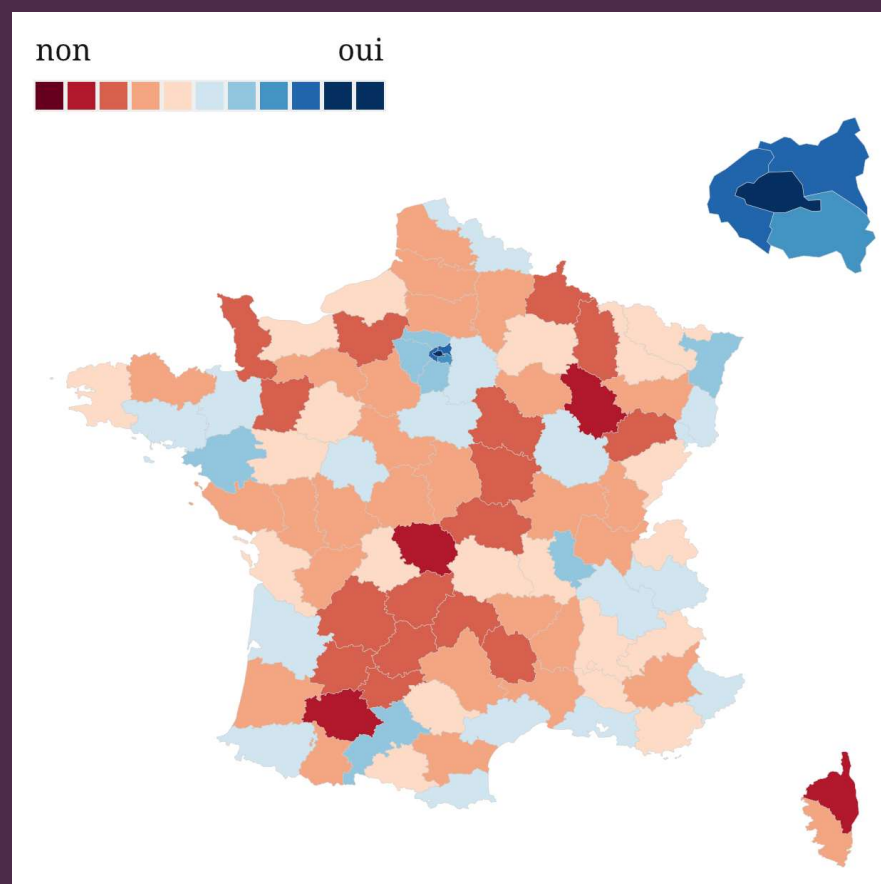
Une disparité d'accès aux services



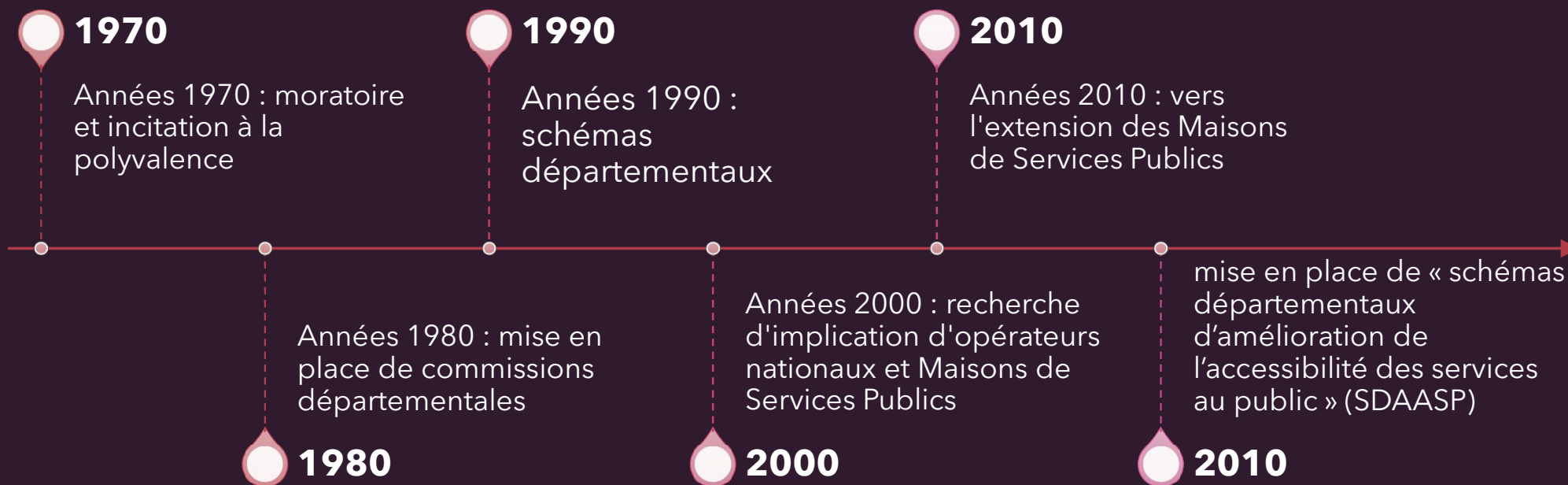
Un croissant de fragilité, de la Nièvre à l'Ardèche : plus de la moitié des répondants estiment ne pas avoir accès aux services publics

Le règne de la voiture individuelle

Avez-vous pour vos déplacements quotidiens à des solutions de mobilité alternative à la voiture individuelle (transports en commun, covoiturage, auto-partage, transport à la demande, vélo...)



La réponse des pouvoirs publics depuis une cinquantaine d'années



La mutualisation de services au public



MSAP
Maisons
de
services
au public
(2015)

Maisons
Frances
Services
(2020)

Les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP)

- Analyse du texte de 15 schémas départementaux

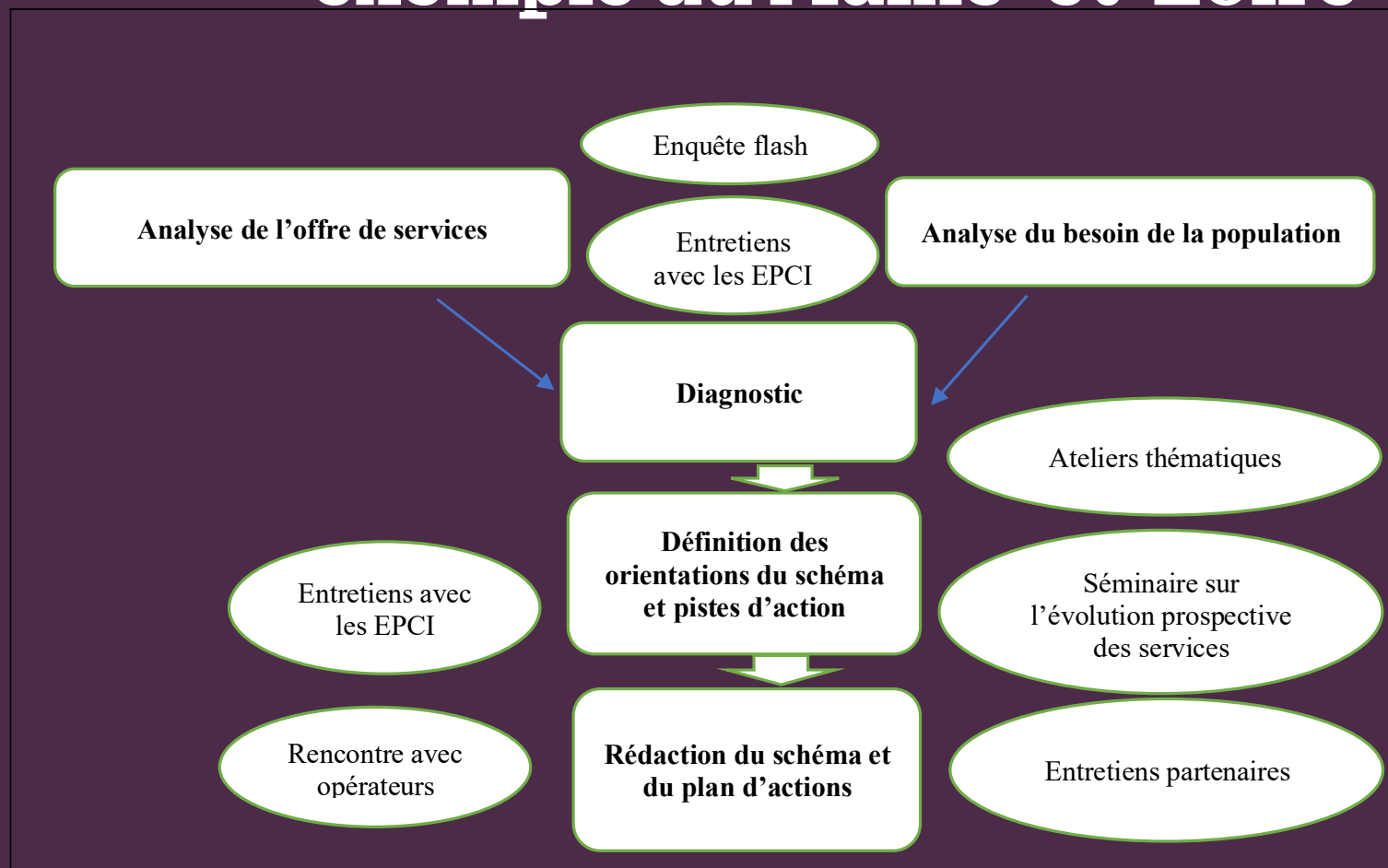
L'article 98 de la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015 a rendu obligatoire l'élaboration de SDAASP, à adopter avant le 31 décembre 2017.

L'objectif est de remédier aux principaux déséquilibres constatés dans chaque département entre l'offre de services et les besoins des habitants.

Les schémas ont été élaborés par l'État et le département, en collaboration avec les EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre (principalement communautés de communes et d'agglomération)

Ils ont défini un programme d'actions sur six ans pour maintenir et renforcer l'offre de services dans les zones déficitaires et comprend un plan de développement de la mutualisation des services

La démarche d'adoption d'un SSASP : exemple du Maine-et-Loire



Services analysés et bassins de vie (source : INSEE)

Gamme	Exemples
Gamme de proximité : 27 types d'équipements :	Poste, banque, épicerie-supérette, boulangerie, boucherie, école élémentaire, médecin omnipraticien, pharmacie, taxi... ;
Gamme intermédiaire : 36 types d'équipements :	Police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, bassin de natation... ;
Gamme supérieure : 47 types d'équipements :	Pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma...

Type de bassin de vie	Équipements gamme de proximité	Équipements de la gamme intermédiaire	Équipements de la gamme supérieure
Urbain	28,9	28,7	23,8
dont périurbain	28,8	25,1	11,1
Rural	28,6	25,0	9,1
dont périurbain	28,7	24,0	6,2
Ensemble	28,7	25,8	12,4
Equipements totaux	29	31	35

Le détail des services individualisés (exemple de l'Hérault)

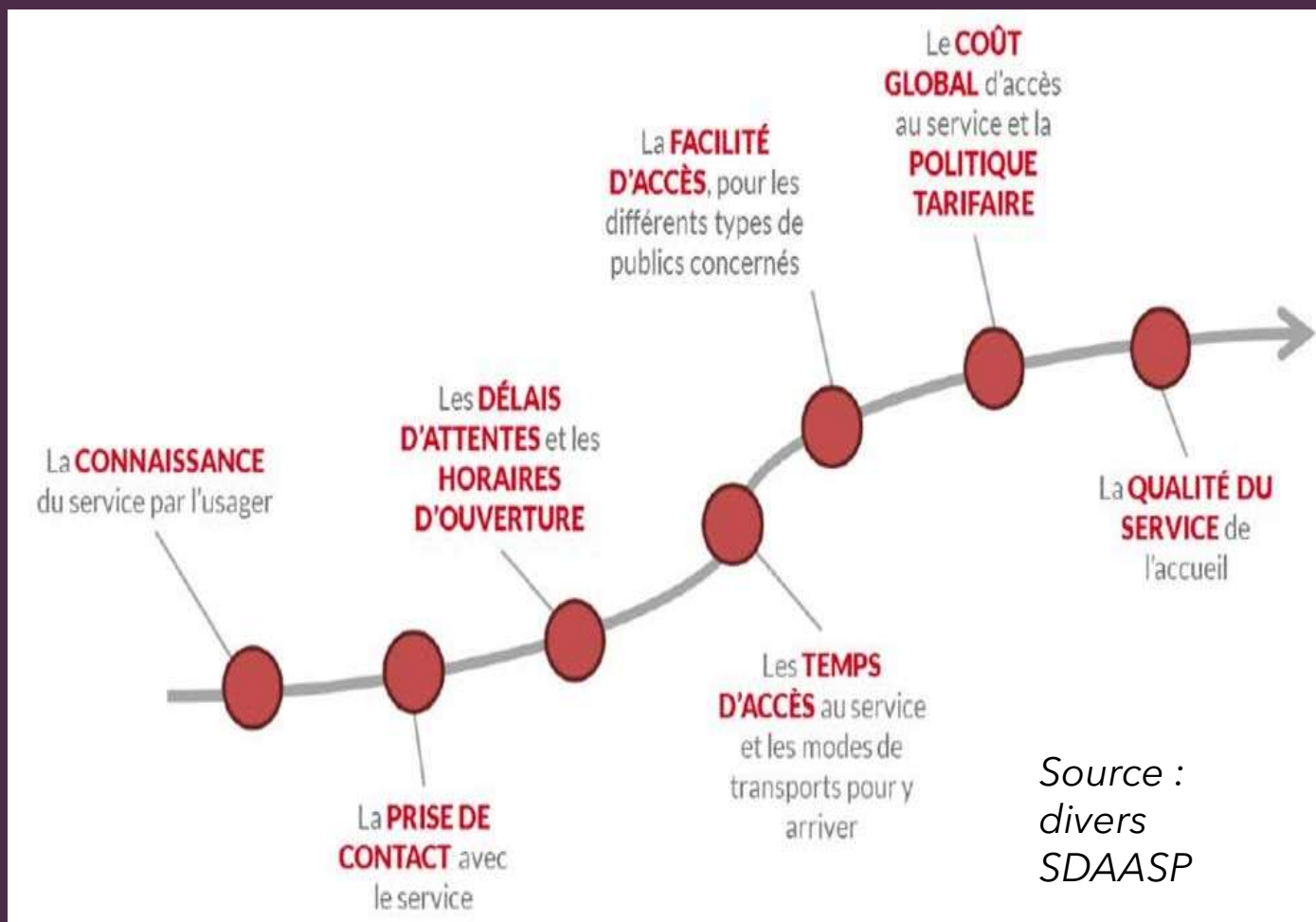
Thèmes	Services	Gamme	Temps d'accès
Mobilités et transports	Transports en commun interurbain et EPCI	Proximité	7
	Lignes TER et INTERCITIES	Intermédiaire	15
	Transports à la demande	Proximité	7
	Co-voiturage	Intermédiaire	15
TIC	Couverture ASDL/fibre/satellite		
	Couverture téléphonie mobile		
	Espaces publics numériques		
Services au public du quotidien	Services postaux	Proximité	7
	Alimentations	Proximité	7
	Boulangeries	Proximité	7
	Pharmacies	Proximité	7
	Stations-services	Intermédiaire	15
Services au public à usage	CAF	Intermédiaire	15
	CPAM	Supérieure	30
	MSA	Intermédiaire	15
Services de santé	Hôpitaux : services d'urgence	Supérieure	30
	Médecins généralistes	Proximité	7
	Gynécologues	Supérieure	30
	Dentistes	Supérieure	30
	Infirmiers	Proximité	7
	Ophtalmologistes	Supérieure	30
Services sociaux	CCAS-CIAS	Proximité	7
	Centres médicaux sociaux	Intermédiaire	15
	Hébergement personnes âgées	Intermédiaire	15
	Hébergement personnes handicapées	Supérieure	30
Enfance	Assistants maternelles	Intermédiaire	15
	Etablissements accueil jeune enfant	Intermédiaire	15
	Loisirs sans hébergement (CLSH et ALSH)	Intermédiaire	15
Education	Ecoles maternelles	Proximité	7
	Ecoles élémentaires	Proximité	7
	Collèges	Intermédiaire	15
	Lycées	Supérieure	30
	Formation	Supérieure	30
Emploi	Pôle emploi	Supérieure	30
	Missions locales	Supérieure	30

Avoir une approche globale de l'accessibilité

Le temps d'accès d'un service s'intègre dans une chaîne de critères :

- Notoriété du service
- Politique tarifaire
- Qualité de service,
- Amplitude horaire d'ouverture

(Cour des Comptes, 2019)



Des obstacles à l'accessibilité



La mobilité n'est pas généralisée :

- L'inégal accès à la mobilité - une injonction généralisée -
- Le sentiment d'abandon en particulier de la part des individus peu branchés sur la dématérialisation.
- L'effet boule de neige des fermetures

Les difficultés de déplacement : Des gares éloignées

- Une mobilité reposant essentiellement sur l'usage de la voiture
- Des transports interurbains peu développés
- Des transports à la demande marginaux et onéreux

Des territoires ruraux toujours confrontés à l'obstacle de la couverture numérique

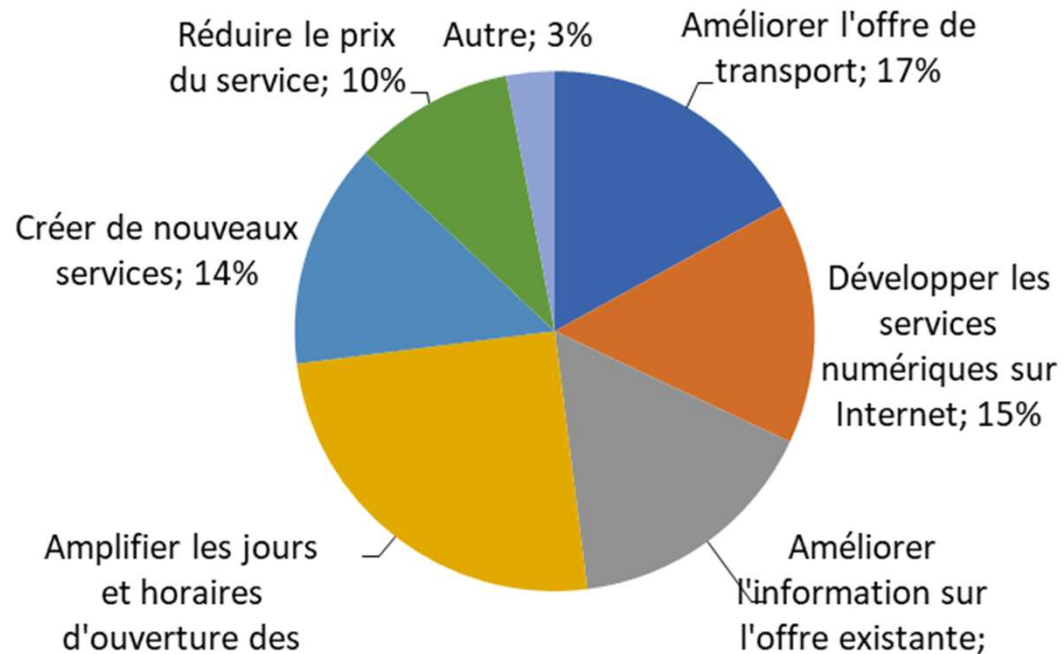
- Des objectifs de couverture qui demeurent pénalisants pour les territoires ruraux
- Des usagers potentiellement plus éloignés du numérique

Les limites du tout dématérialisé :

- 33 % des Français (environ 18 millions de personnes) se qualifient comme « peu ou pas du tout compétents » pour utiliser un ordinateur. 5 *Baromètre du numérique* de 2017

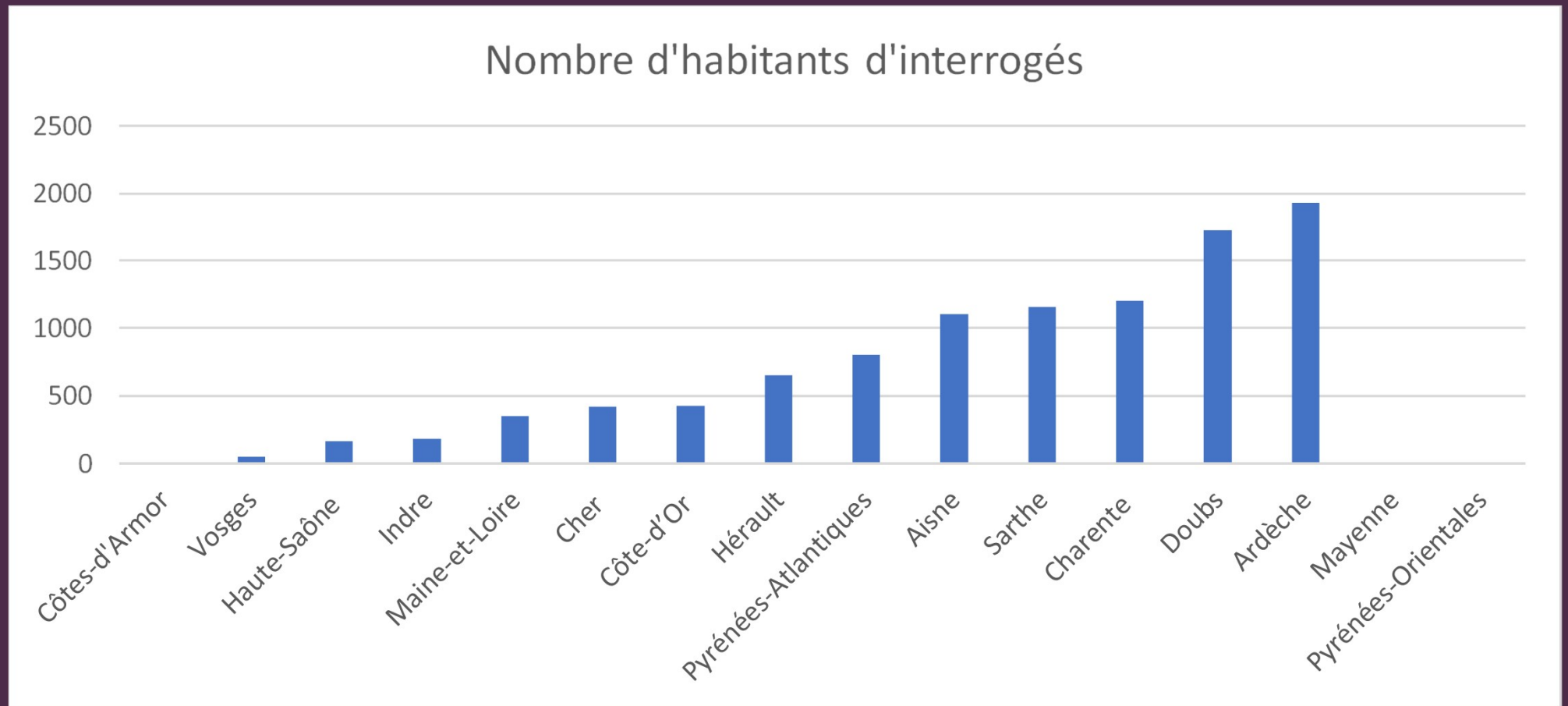
Les préférences des habitants

Propositions jugées les plus déterminantes par les habitants pour améliorer l'accès aux services
(3 réponses maximum)



Une enquête
auprès des
habitants :
La Sarthe

Un nombre variable de personnes interrogées sur les leurs soins

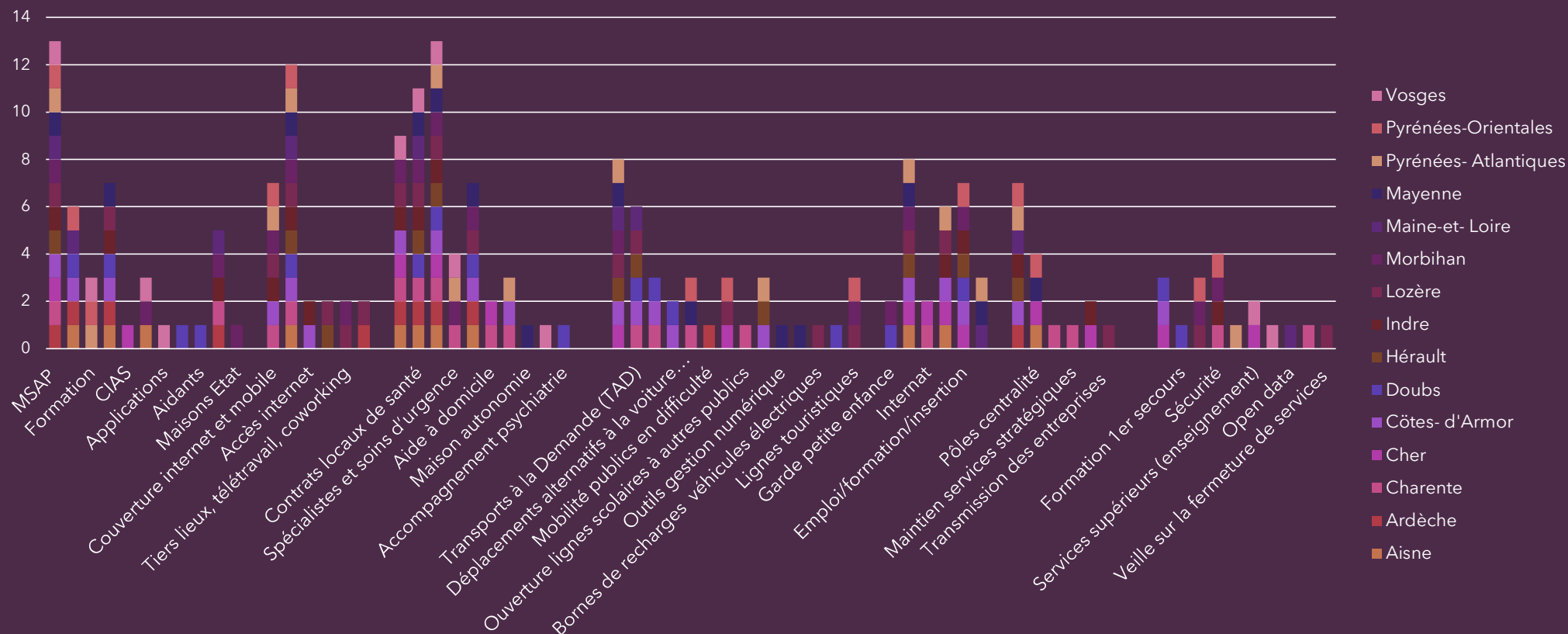


Un diagnostic synthétique : le cas des Côtes d'Armor

Une offre qui se maintient	<ul style="list-style-type: none">• Une présence de services maintenue globalement : permanences, points d'accueil, itinérances• Des services plus problématiques• Des efforts particuliers sur certains publics : fragilité sociale, jeunes...• Des initiatives limitées de mobilité géographique
Mais qui s'adapte peu	<ul style="list-style-type: none">• Réflexions insuffisantes sur les horaires et l'adaptation aux besoins• Logiques de rationalisation qui priment sur l'adaptation aux besoins (enjeux sociaux, capacité de mobilité, maîtrise du numérique)
Des évolutions à accompagner	<ul style="list-style-type: none">• Réduction des permanences, priorité au « RDV »• Besoin d'accompagnement et d'équipements numériques pour les procédures en ligne
Des besoins de mutualisation entre partenaires	<ul style="list-style-type: none">• Réponses communes• Mutualisation (locaux, bornes multiservices, personnels polyvalents) entre prestataires de services publics• Travail en commun sur difficultés sociales
Des enjeux de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none">• Un maillage de présence territoriale à renforcer et à coordonner• Un enjeu de formation des agents• Accroître la visibilité de l'offre de services mutualisés• Moyens financiers et humains de portage par les territoires

Thématiques des actions retenues dans les SDAASP

Priorités d'action dans 15 schémas



Accès aux services

Santé

Transports

Social

Divers

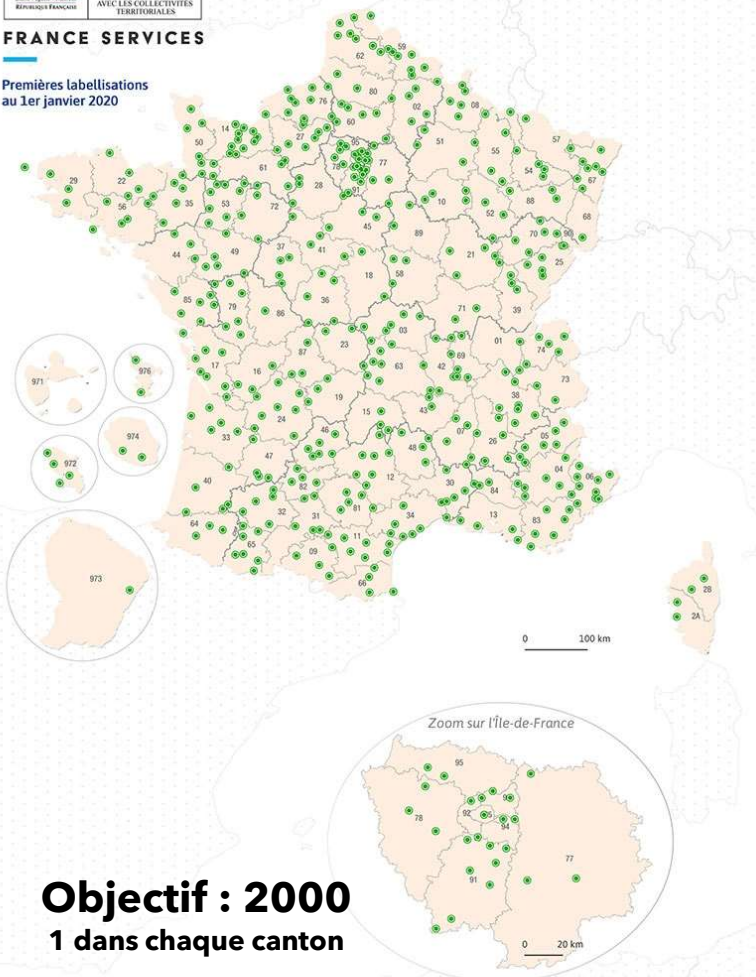


- ❑ Des espaces mutualisés de services au public, labellisés par l'État, visent à améliorer l'accessibilité et la qualité des services pour tous.
- Rassemblent des services publics de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population
- Un socle de 9 partenaires obligatoirement présents à travers des « référents territoriaux »: 6 opérateurs (La Poste, Pôle emploi, Caisse Nationale d'Assurance Maladie, Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, Mutualité Sociale Agricole), et 3 administrations partenaires (intérieur, impôts et justice) – auxquels peuvent s'ajouter d'autres services publics ou privés
- Doivent délivrer une offre de services diversifiée : information de premier niveau, orientation vers les opérateurs de services, prises de rendez-vous pour des permanences ou à distance, accompagnement des usagers dans leurs démarches, accompagnement numérique, aide à la recherche d'emploi

Les maisons France services

FRANCE SERVICES

Premières labellisations
au 1er janvier 2020



Objectif : 2000
1 dans chaque canton

Les maisons de santé



- Maisons de santé pluriprofessionnelles **ouvertes** au 31 décembre 2014
- Maisons de santé pluriprofessionnelles **en construction** au 31 décembre 2014

Une préconisation de parcours en deux étapes

Information, orientation et accompagnement

Accueil spécialisé de 1^{er} niveau

MSAP, Mairie, Mairie déléguée,
Association, commerce

Traitement complet de la situation

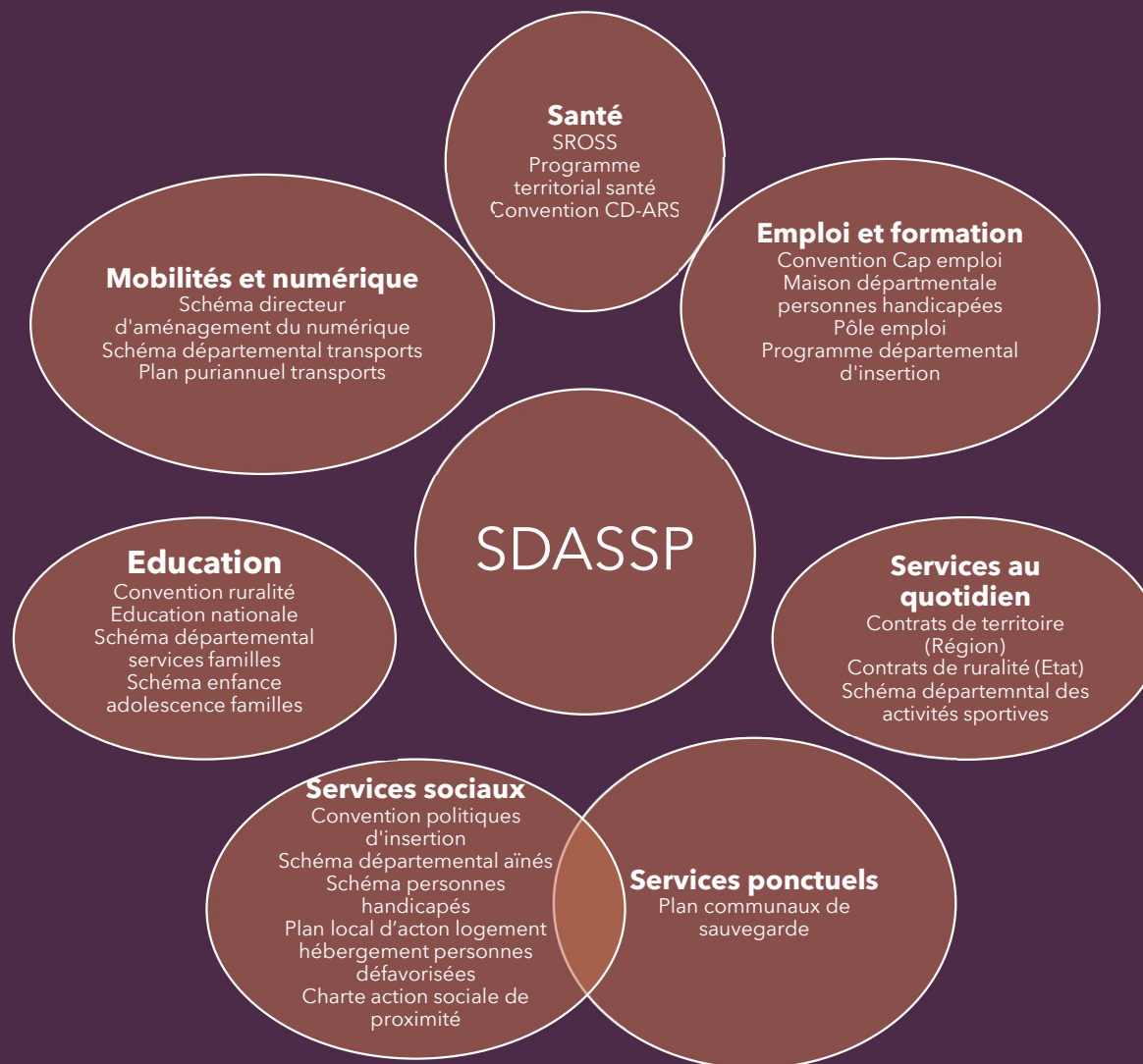
Accueil de 2nd niveau

MSA, CAF, CPAM,
Pôle emploi, Mission locale, Cap
emploi, Association d'insertion,
Sous-Préfecture

*d'après
SDAASP
Maine-et-Loire*



La nécessité d'articulation du SDASSP avec les autres schémas et politiques sectorielles (SDASSP Cher)



Un schéma impliquant les différents intervenants : le SDASSP Pyrénées Atlantiques

Interlocuteur	Offre de mobilités	Zones éloignées
Etat	Co-financement contrats de ruralité	Soutien aux plans de mobilité
Région	Appui aux plans de mobilité rurale	Financement (compétence transport) Fiabilisation des dessertes stratégiques TER (hors lignes structurantes) Soutien des projets de Pôles d'échanges multimodaux (PEM)
Département	Soutien covoiturage et initiatives associatives	Associé
EPCI/communes	Plans de mobilité rurale, offres de mobilité complémentaires, liaisons douces	Associé
Associations	Accompagnement des personnes en difficulté	
Opérateurs		SNCF associé
Financements mobilisables	Région (Transport à distance)	Etat (Contrats de ruralité)

Conclusion

9 apports des SDASSP :

- vision globale de l'accessibilité des services,
- préciser les critères d'accessibilité des services,
- mieux cerner les attentes des habitants,
- développer un dialogue entre les différents intervenants,
- renforcer les mutualisations entre services,
- valoriser des innovations,
- souligner la diversité des territoires (rurbanisés *versus* en vieillissement),
- souligner le besoin d'accompagnement « physique » du numérique,
- porter une attention particulière aux problèmes de mobilité.

Des moyens d'accompagnement mais non des outils prescriptifs vis-à-vis des restructurations des services de l'Etat et des opérateurs