

MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

LES SERVICES PUBLICS EN MILIEU URBAIN

- SYNTHESE DES DIAGNOSTICS ETABLIS PAR LES PREFETS -

- PROPOSITIONS -

Rapport présenté par :

M. Mohamed BENGAOUER
Inspecteur Général de l'Administration

M. Mathias PESTRE-MAZIERES
Inspecteur de l'Administration

- DECEMBRE 1999 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
PREMIERE PARTIE : SYNTHESE DES RAPPORTS DES PREFETS	7
I. LES MODALITÉS D'ÉLABORATION DES DIAGNOSTICS	7
1.1. Le choix des sites.....	7
1.2. La démarche retenue	7
1.3. La saisine des instances consultatives	8
1.4. Le mode de consultation des habitants	8
II. LA LOCALISATION ET L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES.....	10
2.1. L'éloignement des quartiers desservis	10
2.2. La qualité des dessertes en transports publics.....	10
2.3. Les capacités au regard des besoins et la qualité de l'accueil.....	11
2.4. La qualification des agents des services publics en fonction dans les quartiers.....	12
III. LE FONCTIONNEMENT EN RÉSEAU DES SERVICES PUBLICS	14
3.1. La mise en réseau est une nécessité pour les services publics en milieu urbain.....	15
3.2. Les premières expériences de mise en réseau apportent une amélioration indiscutable	15
3.2.1. <i>Le regroupement géographique constitue une première étape aujourd'hui largement répandue.....</i>	15
3.2.2. <i>Les formes alternatives de travail en réseau (partage d'expériences, travail par objectifs communs ou référent unique) sont toutefois des pratiques encore peu courantes.....</i>	17
3.3. Le renforcement des pratiques interministérielles accentue l'efficacité du regroupement géographique.....	17
3.4. Un approfondissement de la mise en réseau est indispensable, et semble pouvoir s'appuyer sur des pratiques de diagnostic partagé	18
3.4.1. <i>Le regroupement géographique ne semble pas être une condition suffisante d'un traitement global des phénomènes d'exclusion.....</i>	18
3.4.2. <i>Le diagnostic partagé apparaît comme le point possible de départ d'une meilleure coordination</i>	19
3.4.3. <i>Les réflexions sur le renforcement des complémentarités fonctionnelles ou la coordination des procédures sont encore balbutiantes.</i>	19

IV. L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC).....	21
4.1. L'utilisation des NTIC est pour l'instant peu développée pour l'accueil et l'orientation du public.....	21
4.2. Les NTIC représentent un puissant moyen d'amélioration pour le travail en réseau des services publics en milieu urbain.....	21
DEUXIEME PARTIE : QUELQUES PROPOSITIONS	23
I. AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET LA VISIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU URBAIN	23
1.1. Assurer une présence des services publics en milieu urbain	23
1.1.1. Développer la création de plates-formes des services publics	23
1.1.2. Poursuivre les efforts d'amélioration des locaux d'accueil	23
1.2. Favoriser une meilleure identification des services par les habitants	24
1.3. Renforcer les dispositifs impliquant les habitants dans la gestion des espaces communs.....	24
1.4. Maintenir et développer les lieux de dialogue entre habitants et gestionnaires de services publics.....	24
1.5. Améliorer la contribution des services publics à la sécurité des quartiers	24
II. ASSURER UNE MISE EN RÉSEAU EFFICACE ET CONCRÈTE.....	25
2.1. Approfondir le rapprochement géographique des services par une réflexion interservices sur l'accueil du public et le traitement des dossiers "en réseau"	25
2.1.1. Dégager rapidement des préoccupations communes entre services.....	25
2.1.2. Déboucher sur des solutions concrètes.....	25
2.2. Appuyer la coordination des services au sein des plates-formes des services publics sur un travail de diagnostic partagé et d'objectifs communs à propos de la situation dans les quartiers	25
2.2.1. Faire travailler les services sur un diagnostic partagé de la situation des quartiers	25
2.2.2. Tirer de ce diagnostic partagé des objectifs communs de travail en réseau	26
III. UTILISER LES NTIC COMME LEVIER D'ACTION SUR L'AMÉLIORATION DU TRAVAIL EN RÉSEAU	26
3.1. Utiliser les NTIC pour renforcer les habitudes de travail inter-service en réseau	26
3.2. S'appuyer sur la constitution progressive des SIT pour intégrer les NTIC dans la pratique administrative de la ville.....	26
3.3. Ouvrir les réseaux "Etat" vers les partenaires de la politique de la ville (extranets).....	26
CONCLUSION	27

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 25 juin 1999, le ministre de l'intérieur, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation et le ministre délégué à la ville ont demandé à l'inspection générale de l'administration de procéder à l'analyse des diagnostics établis par les préfets sur les services publics dans les quartiers en difficulté et de formuler des recommandations sur l'adaptation quantitatives et qualitatives de ces services publics.

Réuni le 30 juin 1998 sous la présidence du Premier ministre, le comité interministériel des villes (CIV) avait en effet souhaité porter une attention particulière au rôle des services publics dans les agglomérations comprenant des quartiers en difficulté, ainsi qu'à leur adaptation aux évolutions sociales et démographiques. Ce projet a été confirmé lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998.

Le CIV a donc demandé aux préfets la réalisation de diagnostics locaux des services publics à partir de consultations des habitants et de débats, organisés notamment au sein des commissions locales de concertation de la politique de la ville. Ces diagnostics permettent d'identifier les projets d'amélioration et sont appelés à servir de bases aux négociations du volet considéré des futurs contrats de ville (2000-2006). Ils devaient être présentés et débattus, au début de 1999, en commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Il ne s'agissait pas de procéder à un recensement supplémentaire ou à une analyse exhaustive de la présence des services mais plutôt d'en apprécier l'organisation et le fonctionnement pour en mesurer l'accessibilité et l'adaptation aux besoins des habitants des quartiers en difficulté.

L'établissement de ces constats devait être mis à profit pour créer les conditions d'un débat avec les collectivités locales, les différents prestataires de services publics et les usagers. Le débat devait ensuite déboucher sur des programmes d'actions inscrits dans la durée et visant, de la manière la plus large, à l'amélioration des services collectifs à la disposition des habitants.

Ces diagnostics devaient être effectués dans les villes ou les agglomérations comprenant des quartiers inscrits dans la géographie prioritaire actuelle de la ville (les 215 contrats de ville du XI^e plan qui représentent déjà 1310 ensembles situés dans 867 communes, les 14 grands projets urbains, les 26 PACT urbains ...).

Ils devaient s'attacher à prendre en compte :

- **la localisation et l'accessibilité des services** accueillant du public en provenance de quartiers en difficulté : éloignement des quartiers, qualité des dessertes en transports publics, capacités d'accueil au regard des besoins, prestations, nature de l'information aux usagers ;
- **le fonctionnement en réseau**, c'est à dire la capacité des services à travailler ensemble pour apporter des réponses coordonnées et globales aux situations rencontrées (nouvelles implantations dans les quartiers en difficulté, structures permanentes de coordination, regroupement physique des administrations, services polyvalents) ;
- **le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

*
* *

La circulaire du 6 janvier 1999, qui demandait aux préfets la réalisation des diagnostics, insistait sur l'association des habitants et des acteurs locaux. Elle prescrivait, en effet, cette réalisation « en étroite relation avec les maires concernés et, le cas échéant, les présidents des conseils généraux et régionaux, ainsi que les responsables des institutions gérant un des services publics » concernés.

Les habitants des quartiers en difficulté devaient être associés à cette démarche au moins à travers les associations de quartiers, les associations de parents d'élèves ou d'usagers de services publics, notamment dans le cadre des commissions locales de concertation de la politique de la ville.

Enfin, les éléments des diagnostics établis devaient être soumis à discussion en commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics afin de coordonner les actions envisagées avec celles qui relèvent d'autres politiques, par exemple celles de la réforme de l'Etat, de l'aménagement du territoire ou de la réorganisation des services des collectivités locales.

*
* *

L'établissement de ces diagnostics devait être financé sur les crédits déconcentrés de la politique de la ville et bénéficier d'un soutien du fonds pour la réforme de l'Etat.

Leur transmission à l'administration centrale (direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur, délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et délégation interministérielle à la ville) devait intervenir avant le 1^{er} mars

1999. Au 1^{er} septembre, soit six mois après l'expiration des délais, 33 diagnostics seulement sont parvenus à l'inspection générale de l'administration. Ils représentent donc moins du tiers des 102 départements de Métropole et d'Outre-Mer sollicités.

Les réponses recensées sont d'une grande diversité. Elles vont de maigres documents de 1 à 3 pages bien aérées voire lacunaires ou bien rappelant qu'un tel diagnostic existe déjà jusqu'à de véritables études qualitatives de plusieurs dizaines de pages.

Un certain nombre de ces réponses ne sont que des lettres d'attente signalant que « *les travaux en cours se poursuivent* » ou qu'il ne s'agit pour l'instant que de « *premières remarques* » appelées à être complétées « *dans les prochains jours* ». Aucun complément d'information n'a cependant été transmis à la date de rédaction du présent rapport.

Parfois, il a été nécessaire de procéder à de véritables décryptages en raison de la propension à utiliser un jargon emprunté à la sociologie. Il a fallu par exemple essayer de comprendre ce que le rédacteur d'un diagnostic voulait signifier par : « *une insuffisance de lieux formalisés permettant la construction d'un regard partagé...* ».

On doit cependant reconnaître que, le plus souvent, le langage était accessible et que le nombre de départements ayant répondu constitue un panel assez large pour permettre l'établissement d'une synthèse fiable.

Le présent rapport procède donc dans une première partie à l'analyse des documents parvenus à la date du 1^{er} septembre 1999. Pour ce faire, il étudie d'abord les modalités de consultation de la population mises en œuvre localement. Il expose ensuite les conditions de localisation et d'accessibilité le plus fréquemment rencontrées puis les expériences de fonctionnement en réseau. Enfin, elle fait un rapide point des quelques tentatives de recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dans une seconde partie, il avance des propositions découlant des grandes lignes dégagées par la synthèse et par la lecture des diagnostics.

* * *

PREMIERE PARTIE : SYNTHESE DES RAPPORTS DES PREFETS

I. LES MODALITES D'ELABORATION DES DIAGNOSTICS

1.1. Le choix des sites

Dans la plupart des cas, la réflexion a porté sur les quartiers prioritaires entrant dans le cadre défini par la circulaire du 6 janvier 1999. Il a néanmoins semblé difficile à certains départements de ne pas inclure l'environnement immédiat dans le périmètre étudié, ce qui paraît parfaitement justifié car l'aire d'action des services publics en cause ne se heurte pas à des frontières infranchissables.

L'Ille-et-Vilaine a choisi de privilégier pour l'avenir la notion de « pôle d'appui », c'est-à-dire une zone regroupant quatre à huit communes, pour une population moyenne de 20.000 habitants, et disposant d'un ensemble d'équipements et de services nécessaires pour satisfaire la quasi-totalité des besoins courants des habitants.

Ces communes pôles d'appui devront rassembler progressivement les équipements et services publics et privés organisés de manière cohérente en fonction des logiques d'usage et des déplacements quotidiens des habitants.

D'autres départements tels que le Doubs ont également étendu l'étude à des cités (Pontarlier) qui ne figurent pas parmi les villes respectant stricto sensu la définition officielle.

Le Loir et Cher, qui ne compte pas pour l'instant de site classé a tout de même procédé au diagnostic des services de la ville de Blois qui sera candidate aux contrats 2000-2006.

1.2. La démarche retenue

La démarche retenue pour l'établissement du diagnostic est assez diversifiée. Certains départements tels que la Seine-Saint-Denis ont constitué des groupes de travail par thème :

- accessibilité
- adaptation
- réseau.

D'autres, comme le Doubs, ont d'abord fait procéder au recueil de données quantitatives par les services de l'Etat (DDE), ce qui a permis de localiser les quartiers et de recenser les services publics présents dans ces quartiers, puis ont organisé des réunions et des entretiens avec les responsables et les acteurs de terrain.

Ont été ainsi consultés et associés à la démarche les sous-préfets, le procureur de la République, les chefs de services déconcentrés de l'Etat, les organismes chargés d'un service public (CAF, CPAM) et les agents des services des collectivités territoriales.

1.3. La saisine des instances consultatives

Peu de départements (Allier) ont précisé si le diagnostic a été soumis aux débats de la commission locale de concertation et de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Un préfet (Pyrénées-Atlantiques) en annonce l'inscription prochaine à l'ordre du jour des commissions locales de concertation, ce qui a dû être fait depuis lors, sans que l'on en connaisse les résultats.

Il semble donc que seuls une demi-douzaine de départements ont saisi les instances consultatives comme le demandait la circulaire du 6 janvier.

1.4. Le mode de consultation des habitants

Le préfet du Rhône observe, à juste titre, que *"si régulièrement depuis 1992 des recensements ont été faits tant par des communes que par les services de l'Etat, jamais ou sinon ponctuellement, ils n'ont impliqué directement, par la méthode utilisée, les habitants eux-mêmes"*.

Pour sa part, il comptait - le 4 mai 1999 - proposer « aux maires dans les prochaines semaines de se servir de la période de préparation des contrats de ville pour mobiliser les habitants sur cette question qui les concerne dans leur vie quotidienne. »

Nombreux sont les préfets qui, comme celui du Rhône, laissent aux maires le soin d'organiser la concertation avec les populations concernés. Il en est même un (Nièvre) pour estimer que la population est associée dès lors que le maire a été consulté : *« ont été prises en charge les propositions des élus et par leur intermédiaire celles des habitants. »*

En fait, les conseils de quartiers qui ont pour objectif, lorsqu'ils existent et fonctionnent, le rapprochement démocratique entre les élus et les populations qui n'ont pas le droit de vote ou qui ne votent pas peuvent constituer des lieux appropriés pour la concertation souhaitée, mais il ne semble pas que le thème des services publics soit

l'une de leurs préoccupations essentielles. Peu de départements les ont saisis ou ont demandé aux élus locaux de les saisir.

Certains préfets annoncent que les habitants seront consultés (Ille-et-Vilaine) ou que "*la consultation des habitants vient d'être lancée et fait l'objet d'une attention particulière*" (Bas-Rhin) sans préciser ni la méthode choisie ni la définition de ces « habitants » : adhérents d'associations de quartiers ou d'usagers, questionnaires remis aux usagers ou envoyés au domicile des résidents ou sondages sur les sites des services publics.

Celui de l'Allier s'est rendu lui-même dans les quartiers concernés et a participé personnellement à cette occasion à des rencontres avec les habitants. La presse régionale a rendu compte de ces déplacements et a noté que l'assistance était essentiellement composée d'élus. Les débats ont porté davantage sur la fermeture prévue de telle ou telle classe que sur l'accessibilité ou l'adaptation des services publics au sens de la circulaire du 6 janvier.

Enfin, d'autres départements (Cher) ont choisi de confier l'établissement du diagnostic et la consultation des habitants à des bureaux d'études privés. Ceux-ci ont alors procédé à des sondages ou à des micro trottoirs et ne se sont pas ainsi limités à un dialogue avec, au mieux, les responsables d'associations.

En résumé et sans aller jusqu'à faire sien le jugement du préfet de la Seine-Saint-Denis qui pense que « *l'usager est finalement le grand absent du service public* », force est de constater que la consultation des habitants, lorsqu'elle a eu lieu, n'a été réalisée que de manière le plus souvent indirecte, par l'intermédiaire des élus ou des associations, ou de façon sporadique et parcellaire.

Ce constat illustre la difficulté de la participation de la population à la définition de politiques et à la prise de décisions. La démocratie participative ou la démocratie de proximité reste un objectif désirable mais encore lointain.

* * *

II. LA LOCALISATION ET L'ACCESSIBILITE DES SERVICES

2.1. L'éloignement des quartiers desservis

La plupart des rapports préfectoraux font état de la proximité du centre ville ou, dans les plus grandes agglomérations, de son éloignement relatif des quartiers prioritaires.

Ainsi les distances ne constituent généralement pas des handicaps insurmontables. De plus, il apparaît que progressivement les quartiers périphériques se sont vu doter des services publics de proximité les plus demandés ou de tenues régulières de permanences des services centraux. C'est ce que certains appellent la « territorialisation » des services.

Même si le préfet du Bas-Rhin évoque, sans plus de précision, « le manque de cohérence des découpages administratifs et les conséquences du rattachement administratif hétérogène des publics », on peut affirmer, à la lecture des rapports, qu'il n'existe plus désormais de lacune majeure en terme de présence ou d'éloignement des services publics. Les insuffisances signalées ne constituent que de rares exceptions.

Il est même des préfets qui, comme celui du Loir et Cher, dénoncent une « *sur représentation des services à vocation purement sociale* » qui n'est « *pas sans conséquence sur l'image de ces quartiers et leur stigmatisation comme secteurs en difficulté* » comparés aux autres quartiers de la ville ou de l'agglomération. Ces préfets souhaitent éviter que ne s'installe une nouvelle « *ghettoïsation* » ou plutôt un phénomène de claustration dans la mesure où les habitants n'éprouvent plus la nécessité de quitter leur quartier. Il n'y aurait alors plus de brassage des populations et de mixité sociale.

En revanche, le défaut de la signalisation ou l'insuffisance de cette signalisation apparaît à plusieurs reprises. Il est notamment rapporté par plusieurs départements que des enseignes sont parfois dégradées ou dépassées. Il en est ainsi des fermetures de services dans les quartiers défavorisés, des services traditionnels (par ex. classes), de l'échec de services nouvellement implantés.

2.2. La qualité des dessertes en transports publics

La proximité des services - ou leur faible éloignement des quartiers prioritaires - relativise le problème de la desserte en transports publics. De fait, de nombreux rapports indiquent que la desserte est plutôt satisfaisante. Le préfet du Rhône est l'un des rares à estimer que « *les transports restent la principale difficulté d'accès aux services publics* ». On peut y ajouter le Doubs qui estime que la desserte est

satisfaisante dès lors que le trajet n'excède pas 30 minutes, alors que c'est plutôt 10 à 15 minutes qui constituent une durée raisonnable.

En revanche, le coût du transport est parfois jugé excessif ou inadapté pour des populations financièrement défavorisées. Le département de la Seine-Saint-Denis observe ainsi que « *le mode de tarification peut être discriminant. Ainsi, la tarification des transports en commun est adaptée pour des déplacements centrés sur Paris, plus on s'éloigne du centre, plus le coût est élevé. Un ticket de métro permet de traverser tout Paris alors que deux sont nécessaire pour faire le trajet La Courneuve (4000) – Hôpital Avicenne Bobigny.* »

L'inadaptation des horaires ou des fréquences des transports en commun n'est relevée que dans un ou deux cas.

2.3. Les capacités au regard des besoins et la qualité de l'accueil

C'est sans conteste en matière d'adaptation des services publics aux besoins des usagers et de qualité de l'accueil que l'on relève le plus de critiques et de constats négatifs.

Le premier reproche est celui de l'amplitude des heures d'ouverture au public. C'est sans doute le département de Seine-Saint-Denis qui expose le mieux les difficultés rencontrées :

« *Pour les services avec guichet, les horaires ne sont aujourd'hui pas toujours compatibles avec les contraintes professionnelles.*

L'amplitude des horaires d'ouverture de certains services (préfecture par exemple) peut obliger à prendre une demi-journée de congé. Concernant les transports en commun, il existe un besoin pour des bus en soirée et le week-end. »

Bobigny relève aussi les variations d'activité, notamment à la Poste. Pendant les dix premiers jours du mois où s'effectuent les règlements des prestations sociales, le personnel a du mal à faire face au surcroît de travail.

Des difficultés de même ordre sont, bien entendu, signalées par d'autres départements comme le Doubs, la Drôme, la Charente, le Cher ou la Nièvre. Des horaires élargis ont parfois été mis en place.

En second lieu, c'est la qualité de l'accueil qui laisse à désirer. Les conditions matérielles de cet accueil sont parfois déplorées : couloir étroit, absence de cabine téléphonique, de photocopieuse ...

La durée de l'attente peut être aussi jugée excessive. A Bourges, elle « *conduit à un mécontentement des usagers qui prennent le parti de s'adresser à la mairie* »

centrale, ce qui alourdit la charge de travail du centre ville par des opérations qui pourraient être traitées en mairie annexe. ». Ailleurs, il est observé que les attentes prolongées sont génératrices d'agressivité.

Au-delà des reproches que l'administration recueille traditionnellement (anonymat, absence de transparence, complexité des démarches), il est noté que des usagers de services publics dans des quartiers en difficulté se plaignent aussi du manque d'information et d'orientation (difficulté d'obtenir, en particulier au téléphone, une information de bonne qualité) et l'absence d'écoute de la part des fonctionnaires. Il est vrai que la population concernée a parfois plus de mal à formuler ses demandes et que les situations sont souvent plus complexes que celles qui sont habituellement rencontrées.

2.4. La qualification des agents des services publics en fonction dans les quartiers

Certains rapports mettent en cause les critères d'affectation et la formation des agents publics des quartiers prioritaires dont la qualification - ou l'absence de qualification - conditionne bien entendu la qualité des services rendus à la population considérée.

Des rapports observent qu'il n'est pas toujours tenu compte de la spécificité du travail dans ces quartiers lors de l'affectation du personnel et certaines administrations auraient même tendance à y affecter des agents en « pénitence ». L'expression « voie de garage » revient souvent.

De même, il est fréquent d'y affecter de jeunes fonctionnaires ou agents sans expérience alors que le travail dans ces quartiers est bien plus exigeant qu'en centre ville. L'accueil, par exemple, constitue un métier à part entière qui demande une véritable formation initiale et aussi permanente.

Ces agents doivent souvent faire face à des situations conflictuelles et sont également confrontés à des attitudes agressives auxquelles ils n'ont pas été préparés. Le décalage culturel et social entre l'agent et l'usager constitue parfois, en lui-même, une source d'incompréhensions et de difficultés.

Pour faire face à ce dernier inconvénient, certains services dont la Poste et les transports publics (RATP, notamment) procèdent aussi largement que possible à des recrutements locaux mais pour des emplois précaires, ce qu'il est convenu d'appeler « les nouveaux métiers » d'assistance, de médiation ou d'ambiance, et autres « emplois-jeunes » qui constituent en quelque sorte « les supplétifs du service public ».

Le problème demeure pour les agents réguliers, titulaires des fonctions premières des services publics.

Certains de ces fonctionnaires ou assimilés font état, pour leur part, d'un certain nombre de griefs à l'égard de leur administration et de leur hiérarchie qui ne reconnaissent pas leurs mérites et la pénibilité de leur travail.

Rares sont ceux qui tirent satisfaction de leur affectation dans les quartiers prioritaires et qui y trouvent un relatif avantage financier lorsque la nouvelle bonification indiciaire est appliquée et que leur administration tient compte pour leur avancement du caractère particulier des missions qui sont les leurs.

Même si la question de l'insécurité n'est pas dominante dans le discours des fonctionnaires, nombreux sont ceux qui l'évoquent cependant.

* * *

III. LE FONCTIONNEMENT EN RESEAU DES SERVICES PUBLICS

Tout mode de fonctionnement faisant intervenir plusieurs institutions aux missions complémentaires requiert un effort approfondi de coordination. La mise en réseau des services constitue dans ce cadre une réponse à la nécessité de coordonner l'action administrative sur un territoire ou sur un thème donné.

Le fonctionnement en réseau recouvre des réalisations très diverses. Il peut renvoyer à un regroupement physique et géographique des services sur un territoire, à une interconnexion thématique sur l'un des axes de la politique de la ville, ou bien se réduire à une simple coordination informelle reposant sur une base individuelle, c'est à dire sur des relations personnelles privilégiées entre interlocuteurs de différents services. Cette grande diversité se retrouve dans les diagnostics analysés par l'inspection générale de l'administration.

Le diagnostic établi par le département du Tarn distingue ainsi trois types de fonctionnement en réseau.

- "La *mise en réseau pragmatique* est fréquente et naturelle dans les domaines emploi-formation et action sociale-santé" ;
- "Le *fonctionnement inter-institutionnel* découle de directives nationales (réseaux d'éducation prioritaires, contrats de progrès AFPA-ANPE) ou d'initiatives locales (convention EDF/GDF-OPHLM)" ;
- "Le *regroupement géographique* résulte quant à lui d'initiatives locales ou d'instruction nationales (maison de quartier à Lapanouse, maison de la solidarité à Labruguière)."

L'analyse des documents envoyés par les préfets montre que le fonctionnement en réseau n'est pas un réflexe naturel : "les services n'ont pas toujours l'idée de travailler en réseau quand ils sont confrontés à des problèmes dépassant leur champ de compétence".

Pourtant, la mise en réseau apparaît comme un impératif de premier ordre pour améliorer l'efficacité des services. Le regroupement géographique (3.1.) est la pratique la plus courante, elle est parfois enrichie par la recherche de pratiques administratives communes (3.2). Cependant, si le regroupement physique constitue un premier pas positif, il ne suffit pas pour parvenir à un fonctionnement véritablement coordonné des services, et doit donc être complété par la recherche de référentiels d'analyse communs dont découlent des objectifs partagés entre les services (3.3.).

3.1. La mise en réseau est une nécessité pour les services publics en milieu urbain

Plusieurs motivations très fortes justifient, à la lecture des dossiers, l'approfondissement des premières expériences de mise en réseau des services publics en milieu urbain.

Tout d'abord, la consultation directe des habitants ou par le biais des comités de quartiers montre dans beaucoup de départements que les jeunes "*ont souvent l'impression d'être ballotés*" d'un service à l'autre et doivent effectuer des déplacements nombreux pour obtenir une réponse à leur demande.

Ensuite, dans une part importante des diagnostics analysés, les préfets font état d'une accessibilité jugée moyenne ou satisfaisante des services publics en milieu urbain, mais notent qu'un meilleur service à l'usager est pourtant demandé avec insistance. Les critiques des habitants sont en effet nombreuses dans les sondages à propos de ce qui est perçu comme un fonctionnement très cloisonné des différents services publics.

Le diagnostic du Puy-de-Dôme explique ainsi que "la mise en place des différentes politiques sectorielles fait apparaître un besoin de coordination et de cohérence des multiples intervenants sociaux. Ce constat en matière sociale peut être généralisé à l'ensemble des secteurs d'intervention des services publics."

Dans le Var, les habitants portent quant à eux un jugement assez négatif sur l'accessibilité des services publics, ainsi que sur la gestion urbaine "*insuffisamment conviviale*" et souhaitent donc surtout "*voir se créer une véritable vie de quartier*". Le regroupement des services publics dans des locaux hospitaliers et conviviaux est proposé comme une avancée possible dans cette direction. "*D'un point de vue psychologique, on renforce l'image dévalorisante que les habitants ont de leur propre quartier puisqu'il n'est pas jugé adéquat pour accueillir des services publics. Les habitants se sentent isolés et ont l'impression d'être abandonnés par les services publics. [...] Il semble donc nécessaire de regrouper un minimum de services publics au sein d'un établissement accueillant, convivial et fonctionnel de type maison de quartier ou maison des services publics.*"

3.2. Les premières expériences de mise en réseau apportent une amélioration indiscutable

3.2.1. Le regroupement géographique constitue une première étape aujourd'hui largement répandue

Les initiatives en ce domaine sont légion, et il n'est pas dans la vocation de la présente synthèse de les citer avec exhaustivité. On se bornera donc à une illustration à partir de quelques exemples.

Les guichets uniques de l'emploi, les "maisons des services publics" ou les "plates-formes des services publics" constituent un progrès dans beaucoup de quartiers urbains bénéficiaires de la politique de la ville.

Le regroupement géographique permet d'offrir un éventail de services à un large public (prestations de base, accueil, orientation, information, prestations spécifiques au quartier) et une identification facile par les habitants. Elle permet aussi d'affiner les prestations fournies aux habitants en regroupant physiquement un "bouquet" de services adaptés aux besoins qui sont exprimés par les habitants ou recensés par les travailleurs sociaux.

Dans le Lot-et-Garonne par exemple, la création de la plate-forme des services publics "Agen Sud-Est" a ainsi été accompagnée d'une réflexion approfondie sur la nature des prestations à offrir aux habitants. Un cahier des charges de la plate-forme détaille les prestations, les partenaires et les modes d'organisation des trois pôles emploi, juridique et santé/social constitués au sein de la plate-forme. Les correspondants du réseau au sein des services font l'objet d'une attention particulière au sein du dispositif. Leur mode de désignation doit explicitement être effectué sur la base du volontariat.

Dans l'Isère également, le regroupement physique des services a été particulièrement démultiplié. Une plate-forme des services publics a été constituée à Vienne. Un pôle social (conciliateur, assistants sociaux, CMP, associations) a été implanté à Pont-de-Chéruy. Un centre de santé psychologique (préfecture, commune, DDASS, centre médico-psychologique, mutualité de l'Isère) a ouvert dans le quartier Mistral de Grenoble, pour "répondre aux problèmes des adolescents en souffrance aux confins de la psychiatrie, de la prévention et du soin". Enfin, le service interministériel d'accès au logement pour les personnes défavorisées de l'Isère (SIALDI) constitue une initiative intéressante. Les trois services (Préfecture, DDASS, DDE) sont implantés dans un local commun au sein d'un "quartier populaire de la banlieue grenobloise".

En Loire-Atlantique, comme dans d'autres départements, la ville de Saint-Nazaire a créé depuis 1991 les "*inter services de quartiers (ISQ), dispositif transversal, souple et rapide qui permet une meilleure coordination des acteurs de terrains entre eux. Ils regroupent des agents municipaux et para-municipaux volontaires, impliqués directement dans la vie quotidienne des habitants*".

3.2.2. Les formes alternatives de travail en réseau (partage d'expériences, travail par objectifs communs ou référent unique) sont toutefois des pratiques encore peu courantes

La lecture des diagnostics révèle aussi que, si le regroupement géographique des services est aujourd'hui répandu, d'autres formes de coordination parfois suggérées par les services de l'Etat s'avèrent en réalité peu courantes.

Il en est ainsi des partages d'expériences entre services sur des problématiques communes. Rares paraissent en effet dans la pratique les occasions de confrontation d'expériences et d'apprentissages entre agents, même lorsque les services sont regroupés dans des guichets uniques ou des plates-formes.

Le travail inter-service par objectifs communs, souvent proposé dans les diagnostics, n'a encore trouvé que très peu de traductions concrètes, de même que la pratique du "référent unique" pour les publics en difficulté.

3.3. Le renforcement des pratiques interministérielles accentue l'efficacité du regroupement géographique

Au-delà du regroupement géographique des services, le développement des pratiques et des procédures inter-services constitue un puissant moteur pour une meilleure coordination.

En Loire-Atlantique comme dans certains autres départements peu nombreux au demeurant, le regroupement géographique des services au travers des guichets uniques ou des plates-formes de services publics s'est accompagné de formations communes "*souvent dans le cadre des réseaux ou en préfiguration des réseaux*" pour l'accueil des publics difficiles ou issus de l'immigration, pour l'accueil des personnes présentant des troubles du comportement ou encore pour l'accueil des jeunes à comportement violent.

Dans l'Orne par exemple, la Commission sociale d'urgence du département a initié une démarche d'imprimé unique de demande d'aide pour accompagner la mise en réseau des services concernés (département, CCAS, DDASS). "*Ce formulaire unique est utilisé par l'ensemble des partenaires sociaux organisés en réseau qui instruisent – quel que soit le point d'entrée- la demande de la personne en difficulté*"

3.4. Un approfondissement de la mise en réseau est indispensable, et semble pouvoir s'appuyer sur des pratiques de diagnostic partagé

3.4.1. Le regroupement géographique ne semble pas être une condition suffisante d'un traitement global des phénomènes d'exclusion

Si le regroupement physique des services apparaît à bien des préfets comme un préalable indispensable, certains d'entre eux estiment indispensable de promouvoir une coordination plus étroite des services pour apporter des réponses administratives coordonnées et complémentaires, et pour fournir une réponse globale aux difficultés des habitants.

Plusieurs diagnostics soulignent les limites d'une coordination réduite à un rapprochement uniquement géographique des services, que l'on peut résumer par une formule employée dans un diagnostic : "*les permanences ne créent pas forcément une présence*".

Le diagnostic des Alpes-Maritimes note ainsi que "*le fait qu'il existe des expériences d'accueil issues de partenariats entre les pouvoirs publics et les associations est un point positif, mais il n'existe pas de partages d'expériences ni de travail commun pour résoudre les problématiques communes. Or l'adaptation du service public n'est pas liée seulement aux locaux mais aussi à l'organisation humaine*".

Selon l'analyse du préfet de la Réunion, les premières expériences montrent que la mise en réseau doit éviter de n'être qu'une "juxtaposition de services" et qu'elle doit plus largement "viser une approche globale de l'insertion".

Le préfet de la Loire expose aussi avec beaucoup de clarté la même analyse: "*il existe une forte focalisation actuellement sur les regroupements de services et de permanences. On est en effet passé directement, [sans réflexion préalable sur les pratiques communes], à la création de pôles de services. Ce passage immédiat à des démarches de plates-formes de services publics explique leur caractère quelque peu plaqué sans véritable inscription dans une pratique partenariale des services. Ainsi la présence de divers services en un même lieu s'est constituée plus sur le mode de l'opportunité que sur celui d'une logique d'articulation des structures [et des compétences] dans un même domaine.*" La composition des pôles ne répond pas à une logique thématique ou à un chaînage de prestation. "*On a une simple juxtaposition de services dans un même lieu. [...] Manifestement, il existe une importante marge de progression pour améliorer le fonctionnement en réseau des services sur et hors des quartiers. La difficulté est de savoir comment passer d'une logique d'implantation de permanences dans les quartiers à une logique de transformation du fonctionnement des services publics*".

Dans ce contexte, la mission de l'inspection générale de l'administration a recherché dans les diagnostics les éléments susceptibles de faciliter la mutation d'un rapprochement physique des services vers une coordination fonctionnelle plus étroite et un travail en réseau sur les contenus.

3.4.2. Le diagnostic partagé apparaît comme le point possible de départ d'une meilleure coordination

Pour le préfet des Alpes-Maritimes par exemple, l'élaboration d'un diagnostic partagé est pour les services de l'Etat, de la ville, du département et de la région "un préalable incontournable aux futurs contrats de ville dans le département".

Cette analyse est partagée par le préfet du Puy-de-Dôme, qui remarque que les dispositifs où existe, en amont, un lieu de coordination sur les éléments de diagnostics et les objectifs à poursuivre en commun sont ceux qui donnent les meilleurs résultats. *"Les cellules de concertation de la politique de la ville ont permis une mise en commun des connaissances générales des quartiers afin de rendre plus homogènes et plus cohérentes les différentes implantations et le fonctionnement des services publics."*

Le diagnostic fourni par le préfet de l'Isère souligne, dans le même ordre d'idée, que *"les échanges d'information sont un préalable indispensable à la coordination des services"*. "Les cellules de veille des acteurs de la lutte contre la délinquance des mineurs (commune, DDPJJ, CCAS, éducation nationale, DDJS) permettent d'être mieux à même de remplir leur mission, par une meilleure connaissance réciproque et des échanges informels d'informations".

Dans le Finistère également, l'amélioration de la coordination des services impliqués dans la lutte contre le chômage s'est appuyée sur le travail de "groupes locaux de diagnostic", associant les services du SPE, le PLIE, les associations et entreprises intermédiaires, la CLI.

3.4.3. Les réflexions sur le renforcement des complémentarités fonctionnelles ou la coordination des procédures sont encore balbutiantes.

Au delà du diagnostic initial, les expériences de véritable pilotage en réseau des politiques de l'Etat dans les quartiers bénéficiant de la politique de la ville sont, à la lecture des diagnostics, très insuffisantes.

La Commission de l'action sociale d'urgence (CASU) a permis de relancer récemment les réflexions sur ce thème, en engageant dans de nombreux départements une démarche interservice sur les modalités de collaboration des agents et sur

l'harmonisation des procédures administratives dans les domaines de l'action sociale et de la santé.

Ainsi en Isère par exemple, la CASU a établi une charte départementale pour la coordination des dispositifs et l'harmonisation des procédures entre le service social du département, les CCAS, les services du RMI, les missions locales et P.A.I.O., la CAF, et la CPAM.

* * *

IV. L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC)

4.1. L'utilisation des NTIC est pour l'instant peu développée pour l'accueil et l'orientation du public

Les diagnostics montrent peu d'exemple d'utilisation des NTIC pour l'accueil et l'orientation des publics dans les quartiers. Il s'agit en pratique, lorsque ces dernières sont mises à profit dans le cadre de la politique de la ville, d'accroître les moyens d'information du public, à travers la mise à disposition de minitels ou de postes connectés à Internet.

Dans le Puy-de-Dôme par exemple, le Point Info Public, regroupant plusieurs associations de quartiers et des intervenants du domaine de l'emploi, de la formation et du secteur social, met en œuvre un programme "SAGETEL" permettant d'offrir un minitel en libre accès pour la consultation de services télématiques ainsi qu'un programme "PARTENET" déployant la même logique à partir de l'outil Internet.

On peut cependant s'interroger sur la généralisation à court terme de ce type d'expérience.

Les habitants des quartiers en difficulté sont-ils les premiers utilisateurs des NTIC ? Si l'utilisation d'Internet paraît simple aux utilisateurs quotidiens d'outils informatiques, est-ce aussi le cas pour les personnes qui n'ont pas accès à ces outils de travail ni à ces technologies ? Les habitants ne préfèrent-ils pas le contact direct ? Ne cherchent-ils pas aussi une écoute et une présence ?

Sans doute avec la démocratisation progressive de ces outils ou le développement des téléprocédures pour la délivrance des titres, l'utilisation des NTIC deviendra-t-elle un outil naturel pour tout un chacun. On peut cependant se demander aujourd'hui s'il n'y a pas une "illusion technologique" qui consiste à croire que ces outils vont susciter l'adhésion spontanée et la mobilisation d'un public défavorisé.

Inversement, les NTIC constituent, selon les diagnostics analysés, un puissant outil pour l'amélioration du travail des services publics et pour leur mise en réseau.

4.2. Les NTIC représentent un puissant moyen d'amélioration pour le travail en réseau des services publics en milieu urbain

Par les facilités de travail en réseau qu'elles permettent -échanges rapides de messages électroniques, transferts de données ou de fichiers, constitution de base de données- les NTIC peuvent faciliter la meilleure coordination des services. En particulier, lorsque les services sont géographiquement regroupés au sein d'un même

bâtimen, la mise en réseau informatique apparaît particulièrement adaptée et aisée puisque le câblage est plus aisé d'installation.

En Isère, le SIALDI (cf. *supra*) fonctionne en réseau informatique au sein du local commun et entre le réseau local et les réseaux de la DDASS, de la préfecture et de la DDE. Des données et des rapports d'activités sont ainsi échangés quotidiennement entre le pôle du SIALDI et les services de l'Etat.

Dans beaucoup de départements, la réalisation de systèmes d'information territoriaux (SIT), conformément à la directive de généralisation donnée par le comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier 1999, s'appuie sur les NTIC pour améliorer les échanges horizontaux entre services de l'Etat. Très souvent ces SIT sont constitués en pôles thématiques, aux premiers rangs desquels figurent presque systématiquement un pôle social et un pôle emploi. Les NTIC permettent en effet aux services participant au SIT de constituer des tableaux de bord, des instruments de suivi d'activités et des outils de travail partagé pour développer la coordination inter-service.

Les premiers retours d'expérience dans ce domaine sont très encourageants et mettent en évidence le profit que les services publics peuvent trouver dans l'utilisation des NTIC.

* *
*

DEUXIEME PARTIE : QUELQUES PROPOSITIONS

Les habitants des quartiers bénéficiaires de la politique de la ville sont, d'après les constats, plus dépendants des services publics que d'autres populations car, en général, les familles sont sociologiquement plus fragiles et leur situation financière plus précaire.

La présence et de l'accessibilité des services y revêt donc une importance toute particulière. Les services doivent aussi produire un effort tout particulier pour adapter leur fonctionnement aux besoins et aux pratiques de la population.

Dans cette perspective, les auteurs du présent rapport ont cherché, pour formuler leurs propositions, à rester au plus près des diagnostics. Les améliorations suggérées découlent en effet naturellement de la lecture attentive des analyses des préfets, voire même parfois des propositions qu'ils ont eux-mêmes formulées dans leur rapport.

I. AMELIORER L'ACCESSIBILITE ET LA VISIBILITE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU URBAIN

1.1. Assurer une présence des services publics en milieu urbain

1.1.1. Développer la création de plates-formes des services publics

La présence des services publics dans les quartiers bénéficiaires de la politique de la ville est perçue par les habitants comme un signe fort de reconnaissance de leur citoyenneté pleine et entière. Le développement des plates-formes de services publics est unanimement reconnu dans les diagnostics comme une avancée significative. Il doit donc être poursuivi pour les quartiers qui n'en disposent pas encore.

1.1.2. Poursuivre les efforts d'amélioration des locaux d'accueil

L'aménagement des espaces dédiés à l'accueil des publics en difficulté est souvent présenté par les habitants comme un élément clé dans la création d'une "vie de quartier". Il faut donc poursuivre les efforts de remise à niveau. Les agents doivent eux-mêmes être informés régulièrement des projets de rénovation ou d'amélioration de leurs locaux. La mise en sécurité doit être aussi être un impératif mais demeurer discrète.

1.2. Favoriser une meilleure identification des services par les habitants

Sur les itinéraires d'accès et à l'extérieur des locaux, une double signalisation – écrite et par symboles- pourrait être mise en place. L'indication claire et la diffusion large des horaires d'ouverture doivent être assurées.

1.3. Renforcer les dispositifs impliquant les habitants dans la gestion des espaces communs

L'animation d'un quartier incombe avant tout à ceux qui y résident. Les services publics doivent aider les habitants à prendre en charge la gestion de leur quartier, favoriser leurs initiatives, accompagner les volontés locales qui vont dans le sens d'une responsabilisation et d'une implication accrues.

1.4. Maintenir et développer les lieux de dialogue entre habitants et gestionnaires de services publics

Adapter l'action des services publics aux besoins des habitants suppose que les organismes gestionnaires de ces services restent à l'écoute de ceux-ci. Cette écoute doit être renforcée par une participation plus systématique des services publics aux lieux de dialogue qui rassemblent les habitats des quartiers : comités d'intérêt de quartier, collectifs de quartier.

1.5. Améliorer la contribution des services publics à la sécurité des quartiers

La question de la sécurité est très largement évoquée dans les diagnostics comme un facteur de qualité de vie et d'attractivité. Les services publics jouent sur ce plan un rôle essentiel, qui passe par une action sur l'espace public (meilleurs conditions d'éclairage, entretien régulier des espaces) et la présence accrue des agents publics (polices nationale et locale, agents locaux de médiation). C'est tout l'enjeu de la police de proximité, qui constitue l'une des priorités gouvernementales. On notera que le nouveau mode d'intervention de la police et de la gendarmerie met tout particulièrement l'accent sur la prévention, le dialogue au plus près des habitants et le partenariat.

*

*

II. ASSURER UNE MISE EN RESEAU EFFICACE ET CONCRETE

- 2.1. Approfondir le rapprochement géographique des services par une réflexion interservices sur l'accueil du public et le traitement des dossiers "en réseau"

2.1.1. Dégager rapidement des préoccupations communes entre services

Le rapprochement géographique des services, au sein des plates-formes de services publics par exemple, doit être complété par une réflexion sur les préoccupations communes. Rapprochés, les services doivent en effet éviter de reproduire les habitudes de travail cloisonnées. Un tel cloisonnement des services alors qu'ils sont voisins de quelques mètres est en effet difficilement supporté par les usagers. Cette réflexion sur des problématiques communes peut s'appuyer par exemple pour commencer sur l'accueil du public et le traitement des dossiers entre les services.

2.1.2. Déboucher sur des solutions concrètes

Le travail inter-service doit déboucher sur des solutions concrètes concernant l'accueil et la circulation des dossiers, dont l'utilité pour les agents doit être quasiment immédiate. Pour cette raison, il est souhaitable que les agents élaborent eux-mêmes, au sein de groupes de travail interservices, les solutions à leurs difficultés quotidiennes.

- 2.2. Appuyer la coordination des services au sein des plates-formes des services publics sur un travail de diagnostic partagé et d'objectifs communs à propos de la situation dans les quartiers

2.2.1. Faire travailler les services sur un diagnostic partagé de la situation des quartiers

Afin de renforcer l'appropriation par les agents de la problématique des quartiers en difficulté et de favoriser le travail en réseau, les services regroupés au sein des plates-formes de services publics doivent travailler sur l'élaboration d'un diagnostic partagé sur la situation du quartier où ils sont implantés. Ce diagnostic partagé peut concerner par exemple l'organisation urbaine du quartier, la population, les besoins spécifiques des usagers. Cette démarche n'est pas sans évoquer celle qui préside à l'élaboration des contrats locaux de sécurité.

2.2.2. Tirer de ce diagnostic partagé des objectifs communs de travail en réseau

La mobilisation des agents et l'amélioration du service rendu à l'usager doivent s'appuyer ensuite sur des objectifs communs tirés du diagnostic partagé.

III. UTILISER LES NTIC COMME LEVIER D'ACTION SUR L'AMELIORATION DU TRAVAIL EN RESEAU

Encore peu utilisées, les NTIC sont susceptibles d'améliorer de façon importante les possibilités de travail en réseau pour les services de l'Etat, surtout s'ils sont regroupés sur un lieu unique.

3.1. Utiliser les NTIC pour renforcer les habitudes de travail inter-service en réseau

La constitution d'intranets dans les plates-formes de services publics peut servir de support au travail en réseau. Le diagnostic partagé et les objectifs communs des services de l'Etat dans un quartier donné peuvent structurer leur collaboration autour d'outils d'information et de travail partagé –suivi inter-service des procédures interministérielles, organisation et préparation de réunions interministérielles, diffusion de notes de services etc.

3.2. S'appuyer sur la constitution progressive des SIT pour intégrer les NTIC dans la pratique administrative de la politique de la ville

La généralisation des systèmes d'information territoriaux -SIT- a été décidée lors du comité interministériel pour la société de l'information du 19 janvier dernier. Dans certains départements, la politique de la ville a très tôt formé un pôle thématique de mise en réseau. La gestion des procédures relatives au logement social –Préfecture, DDE, DDASS- a été améliorée par ce biais dans le sens d'une interministérialité accrue.

3.3. Ouvrir les réseaux "Etat" vers les partenaires de la politique de la ville (extranets)

Les SIT et les intranets des services de l'Etat doivent aussi pouvoir s'ouvrir aux partenaires multiples de la politique de la ville. Cette ouverture des réseaux informatiques, dans le respect de conditions de sécurité à déterminer localement, sera de nature à renforcer les liens entre les partenaires de l'Etat pour la mise en œuvre des contrats de ville. Par exemple, des outils de suivi de l'évolution des projets locaux ou des bulletins d'information peuvent trouver grâce à ces extranets des moyens de diffusion large et aisée.

* * *

CONCLUSION

Bien que de qualité inégale, les diagnostics analysés par le présent rapport permettent de caractériser avec une précision satisfaisante l'efficacité des services publics en milieu urbain. Si la localisation et l'accessibilité se sont améliorées indéniablement et continuent de l'être, le fonctionnement en réseau des services doit demeurer un axe d'effort important pour les prochains contrats de ville.

Beaucoup plus que sur la quantité, c'est sur la qualité des services rendus qu'il conviendrait de mettre l'accent. L'objectif n'est pas, en effet, de doter ces quartiers de la totalité des services publics et de faire en sorte qu'ils puissent vivre dans une certaine autarcie. Bien au contraire la recherche d'une desserte suffisante ne doit pas aller à l'encontre d'une mixité, d'une fluidité et d'un brassage des populations.

Cette recherche de l'ouverture la plus large possible devrait même conduire à installer dans "les quartiers" des services et des équipements destinés à l'ensemble de l'agglomération, donc y compris aux populations les moins défavorisées. Et ceci n'est concevable que si ne règnent plus l'insécurité et le sentiment d'insécurité.

Les propositions avancées sont directement tirées des évaluations conduites par les préfets, après consultation des acteurs locaux impliqués dans la politique de la ville et des habitants eux-mêmes dans certains cas. Elles sont donc volontairement très concrètes et pourront ainsi servir à alimenter la réflexion des acteurs locaux.

C'est en effet en croisant les approches locales et les évaluations à un niveau plus général que les solutions les plus innovantes et les plus efficaces pourront le mieux émerger.

En d'autres termes, les recommandations les plus précises et les plus pertinentes seront celles que les auteurs des diagnostics étudiés sauront déduire, compte tenu des indications générales avancées ci-dessus, des lacunes et des imperfections qu'ils auront constatées eux-mêmes. Les améliorations à apporter, aussi bien dans la localisation des services que dans la desserte et la qualité de l'accueil et des prestations, doivent, en effet, être aussi bien adaptés que possible à chaque situation particulière.