

N° 2297

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement*

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux**

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JEAN-PAUL DUFREÈGNE ET JEAN-PAUL MATTEI  
Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	25
<b>INTRODUCTION</b> .....	29
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES SERVICES PUBLICS AU CŒUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	33
<b>I. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE, PREMIER DES SERVICES PUBLICS</b> .....	33
<b>A. LE NUMÉRIQUE, UN ENJEU VITAL ET PORTEUR D'AVENIR</b> .....	34
1. Le numérique au cœur de l'attractivité des territoires ruraux.....	34
2. Le numérique, principale voie d'accès aux services publics .....	39
<b>B. DES PLANS AMBITIEUX POUR RÉDUIRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE</b> .....	41
1. Une situation toujours pénalisante pour les territoires ruraux .....	42
2. Les plans THD et le <i>New deal mobile</i> , un changement de méthode pour résorber la fracture territoriale numérique .....	44
a. Quinze ans d'initiatives peu efficaces pour combler le fossé du numérique .....	44
b. Un changement de méthode pour accélérer le déploiement du réseau .....	46
3. Des obstacles à surmonter.....	51
a. Des difficultés qui concernent particulièrement les territoires isolés .....	52
b. Organiser l'évolution technologique .....	54
c. Améliorer la gouvernance et assurer la cohérence d'un réseau hétérogène.....	57
<b>II. DES SERVICES DE PROXIMITÉ INDISPENSABLES À L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	61
<b>A. L'EFFET LEVIER D'UN BOUQUET DE SERVICES</b> .....	61
1. Assurer un accès rapide aux services de la vie courante .....	61
2. Mettre la culture, le sport et le patrimoine au service de la qualité de vie.....	67
3. Faire de l'habitat un élément de l'attractivité des territoires ruraux .....	68
<b>B. LA PETITE ENFANCE ET L'ÉCOLE : UNE NÉCESSITÉ POUR L'INSTALLATION DE JEUNES ACTIFS</b> .....	69
1. La prise en charge de la petite enfance .....	69

2. L'accès à l'enseignement primaire et secondaire dans les territoires ruraux.....	71
a. Le maillage des territoires ruraux en établissements scolaires : un recul réel mais limité.....	71
b. Un environnement pédagogique qui pâtit de l'isolement .....	73
C. UN ACCÈS AUX SOINS QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉ AUX DIFFÉRENTES POPULATIONS DE CES TERRITOIRES .....	73
D. LE BESOIN DE SERVICES DE PROXIMITÉ POUR DÉVELOPPER L'INNOVATION, ACCOMPAGNER LES JEUNES ET LES ENTREPRENEURS.....	78
<b>DEUXIÈME PARTIE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE SERVICES DÉMATÉRIALISÉS ET ANCRAGE LOCAL .....</b>	<b>85</b>
<b>I. LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS : REMETTRE LES BŒUFS DEVANT LA CHARRUE .....</b>	<b>85</b>
A. UN OUTIL DE RATIONALISATION AUX AVANTAGES INDISPUTABLES MAIS QUI A ACCENTUÉ LA FRACTURE TERRITORIALE.....	85
1. Une dématérialisation aux avantages indiscutables et appelée à se poursuivre.....	85
a. Des avantages indiscutables .....	85
b. Un phénomène appelé à se poursuivre .....	89
2. Menée à la hussarde, la dématérialisation a accentué la fracture territoriale.....	90
a. La dématérialisation a été menée à la hussarde.....	90
b. La dématérialisation a accentué la fracture territoriale.....	95
B. ACCOMPAGNER LA DÉMATÉRIALISATION.....	105
1. Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif .....	105
a. Lui demander son avis .....	105
b. Lui faciliter la tâche.....	109
c. Prendre l'utilisateur tel qu'il est.....	115
2. Accompagner et former les usagers.....	119
a. Accompagner par la médiation numérique .....	119
b. Former les usagers .....	129
<b>II. LA MUTUALISATION AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ : DES MSAP AUX MAISONS FRANCE SERVICES, CONTINUITÉ OU RUPTURE ?.....</b>	<b>132</b>
A. AMÉLIORER LA RÉPONSE APPORTÉE AUX USAGERS.....	135
1. Un meilleur service ( <i>Engagement n°1 de la charte des maisons France Services</i> ).....	136
a. Un bouquet de services plus étoffé et recentré sur les services publics.....	136
b. Un meilleur accueil et une réponse plus performante.....	140
c. L'impérative montée en gamme des MSAP postales .....	140

2. Une meilleure accessibilité ( <i>Engagement n° 2 : pour un service de proximité</i> ).....	141
a. Une meilleure visibilité .....	142
b. Un meilleur maillage .....	143
<b>B. DONNER AUX AGENTS LES MOYENS DE LA RÉUSSITE .....</b>	<b>148</b>
1. Un plan de formation massif auprès d'une population très diverse.....	149
a. Des agents venant d'horizons très différents.....	149
b. Des formations obligatoires assurées par le CNFPT, la Caisse des dépôts et les opérateurs .....	150
2. Un véritable fonctionnement en réseau.....	151
a. Fluidifier les relations entre l'accueil et les opérateurs.....	152
b. Fluidifier les relations entre agents des maisons France Services .....	152
3. Quelles limites fixer à la polyvalence ? .....	153
a. Les limites tenant à la complexité de chaque démarche administrative .....	153
b. Les limites juridiques.....	154
<b>C. CONSOLIDER LES FINANCEMENTS ET LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....</b>	<b>155</b>
1. Un financement du dispositif national structurellement déficitaire.....	155
2. Une inconnue pourtant essentielle : le coût d'une MSAP .....	158
3. Un dispositif de mesure de la performance à construire.....	159
<b>D. ORGANISER LE PILOTAGE DU RÉSEAU FRANCE SERVICES.....</b>	<b>164</b>
1. Un pilotage collectif .....	164
2. Un pilotage effectif .....	167

**TROISIÈME PARTIE : GOUVERNANCE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES OUTILS POUR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS .....**

<b>I. SURMONTER LES DIFFICULTÉS DE GOUVERNANCE.....</b>	<b>169</b>
<b>A. DE NOMBREUX ACTEURS AU CHEVET DE TERRITOIRES DESHÉRITÉS .....</b>	<b>169</b>
1. Le rôle central des mairies, premières portes d'accès aux services publics .....	169
2. Intercommunalités et cantons : la difficile incarnation de collectivités et de circonscriptions électorales XXL.....	171
3. Le département, pivot de l'organisation de l'accès mutualisé aux services publics .....	173
4. L'État en ordre dispersé.....	174

B. LES SCHÉMAS ET LES CONTRATS : CONCURRENCE OU COMPLÉMENTARITÉ.....	175
1. Les SDAASP et les SRADDET, derniers outils de programmation pour l'accès aux services publics.....	175
2. Vers une unification et une dynamisation de la politique contractuelle .....	181
<b>II. UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À REPENSER .....</b>	<b>184</b>
A. UN ZONAGE IMPROPRE À SAISIR LA RURALITÉ CONTEMPORAINE.....	184
1. Les différents types de zonage.....	185
a. Le zonage en unités urbaines.....	185
b. Le zonage en aires urbaines .....	186
c. Le zonage selon la grille communale de densité .....	188
2. Les enjeux et les limites du zonage.....	188
a. Les enjeux .....	188
b. Un instrument rigide faiblement redistributif.....	189
B. ADAPTER LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DES TERRITOIRES.....	191
1. Les territoires ruraux ont changé .....	191
2. Sortir de la tyrannie de la démographie .....	192
C. L'EMPLOI PUBLIC COMME OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	193
<b>EXAMEN PAR LE COMITÉ .....</b>	<b>197</b>
<b>ANNEXE N° 1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....</b>	<b>199</b>
<b>ANNEXE N° 2 : L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE L'EMPLOI PUBLIC..</b>	<b>205</b>
<b>CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES À L'ÉVALUATION DE L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX.....</b>	<b>219</b>

## **SYNTHÈSE**



ASSEMBLÉE  
NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

# Services publics dans les territoires ruraux : pour une relance de l'aménagement du territoire

MM. Jean-Paul DUFREGNE et Jean-Paul MATTEI,  
rapporteurs

Jeudi 10 octobre 2019

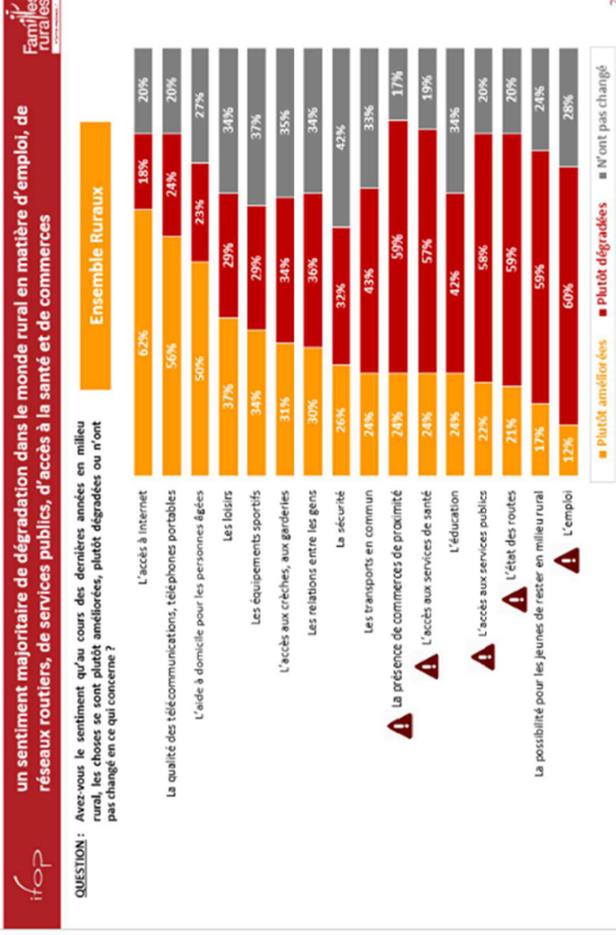


## I. Les services publics au cœur de l'attractivité des territoires ruraux

Sans services publics, de nouveaux habitants ne s'installent pas. Sans population, les services publics disparaissent,

L'attractivité des territoires ruraux repose sur deux facteurs :

- La présence de services publics et de services de proximité ;
- Le numérique, principale voie d'accès aux démarches administratives et facteur de développement d'activités économiques hors des centres urbains.





## 1. L'accès au numérique, premier des services publics

- **Le numérique, au cœur de l'attractivité des territoires ruraux :**
  - La plupart des nouveaux venus sont créateurs de micro-entreprises et d'activités innovantes ;
  - L'économie collaborative y tient une place croissante ;
  - Le développement du télétravail est un piste d'avenir pour la revitalisation des territoires ruraux.
  - Le numérique est nécessaire à la relocalisation d'emplois publics dans ces territoires.

- **Le numérique, principale voie d'accès aux démarches administratives**

En 2016, 62 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête du CRÉDOC avaient réalisé en ligne des démarches administratives ou fiscales.

- **Le numérique, moyen de développement des services au public tels l'école, la santé, les mobilités.**



Les objectifs de couverture numérique fixe et mobile, y compris dans les territoires ruraux, doivent être tenus, les financements pour les atteindre garantis et les collectivités territoriales soutenues.

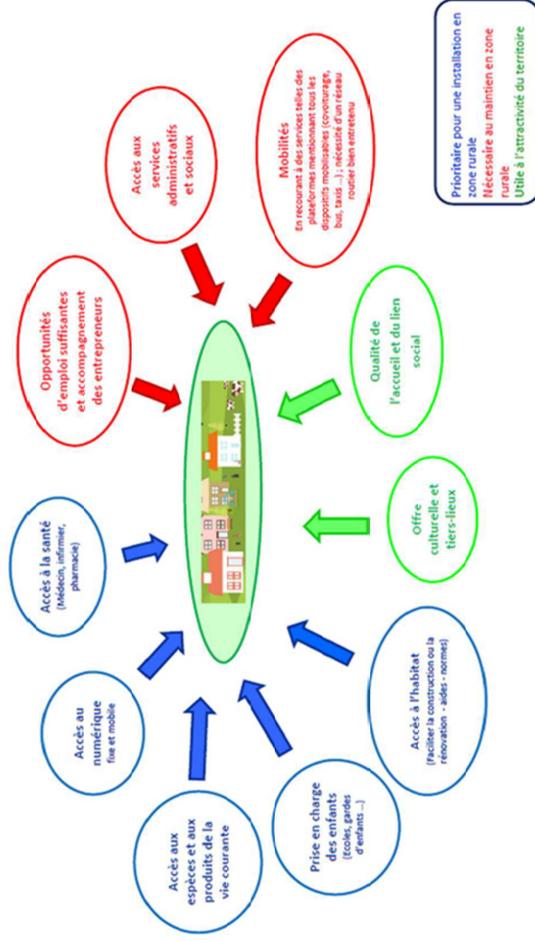
## 2. Des services de proximité pour une attractivité retrouvée

### ➤ Le nécessaire accès rapide aux services de la vie courante

Parmi les critères d'accessibilité figure le temps d'accès aux principaux services.

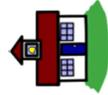
L'accès à la santé, à l'école, aux produits de la vie courante ainsi qu'à l'habitat conditionnent l'attractivité d'un territoire.

Les facteurs d'attractivité des territoires ruraux





## Les fondements de l'attractivité : un bouquet de services



**L'accès à l'école** : Les écoles rurales subissent les évolutions démographiques avec pour conséquence, une augmentation parfois substantielle du temps de transport en cas de fermeture d'école. Pour maintenir l'offre scolaire, certaines écoles choisissent de fonctionner en réseau. Il faut soutenir ce type d'initiatives car l'offre scolaire est un élément déterminant pour l'installation de jeunes actifs.



**L'accès à la santé** : Si les difficultés d'accès aux soins ne sont pas l'apanage des seuls territoires peu denses, l'isolement géographique représente une difficulté supplémentaire pour des habitants parmi lesquels les plus de 65 ans sont plus fortement représentés, tendance qui devrait s'accroître à l'horizon 2040.

Des mesures ont été prises par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé pour accroître l'offre de soin, promouvoir les structures mutualisées et développer le recours à la télémédecine. Elles pourraient être complétées.

**Notre proposition** : Accompagner la mise en œuvre de centres de santé ; rendre obligatoires les stages d'internat dans les territoires ruraux pour les étudiants en médecine ; organiser un accès effectif aux soins y compris d'urgence, dans les territoires ruraux en moins de vingt minutes.



**L'accès au logement** : La disponibilité et la qualité de l'habitat constituent un préalable à l'installation de nouveaux habitants. Pour autant, si l'offre y est beaucoup plus abordable qu'en zone urbaine, les logements disponibles sont souvent inadaptés (peu de logements de petite taille pour les jeunes) ou nécessitent d'importants travaux.

**Notre proposition** : Définir des aides à l'amélioration de l'habitat adaptées aux territoires ruraux.

## ➤ Des services pour développer l'attractivité des territoires ruraux

Les politiques défensives destinées au seul maintien des services publics dans des territoires en déprise ne peuvent constituer une solution de long terme, il est important de développer de nouveaux services dans les territoires ruraux afin d'y favoriser l'installation de jeunes actifs.

### Mieux accompagner les jeunes et les néo-entrepreneurs

- Le plus souvent, les créations d'entreprises se réalisent dans un domaine différent de la formation initiale de l'entrepreneur ; ces entreprises sont souvent fragiles ;
- Les entreprises peinent à trouver du personnel qualifié ;
- Les jeunes ruraux choisissent des filières courtes : Après la 3<sup>e</sup>, près de 50 % s'orientent vers la voie professionnelle (contre 41 % des urbains) et après le bac, 47 % contre 38 % des urbains choisissent des filières courtes (DUT, BTS).

**Notre proposition : Favoriser la mise en place des tutorats et d'échanges d'expérience pour accompagner les néo-entrepreneurs en liaison avec les chambres d'agriculture, les chambres des métiers et les chambres de commerce et d'industrie.**



### Viabiliser les tiers-lieux

Les tiers-lieux permettant le *co-working*, la mise à disposition d'équipements et le développement d'activités collectives se développent progressivement dans les territoires ruraux.

**Notre proposition : Trouver un modèle économique soutenable sur la durée pour pérenniser ces structures.**

### Valoriser le patrimoine, la culture et le sport

Les offres culturelles et les activités sportives favorisent l'attractivité des territoires ruraux.

**Notre proposition : Pour soutenir ces initiatives, faire appel au Fonds de développement de la vie associative.**





## II. Un équilibre à trouver entre services dématérialisés et ancrage local

### 1. La dématérialisation des services publics, remettre les bœufs devant la charrue

#### ➤ La dématérialisation des services publics : un atout...

L'accessibilité résulte de la combinaison de plusieurs facteurs.

Le numérique permet :

- une meilleure diffusion de l'information,
- limite les délais d'attente,
- une meilleure accessibilité en terme d'horaires et de déplacements,
- de favoriser l'accès au droit,
- de ne pas stigmatiser les personnes en difficulté, là où l'anonymat n'existe pas, notamment en milieu rural.

Critère	Description	Conditions	
		Accès physique	Accès dématérialisé
1. Information	Trouver une information complète, précise et à jour	Oui, grâce à la dématérialisation	Oui
2. Délai d'attente		Aléatoire sauf en cas de prise de rendez-vous	Aucun, sauf en cas de délai pour obtenir un rendez-vous
3. Accessibilité culturelle et sociale	Complexité des dispositifs, des démarches, du langage Convivialité des lieux d'accueil	Fonction de la présence d'un accompagnant	Convivialité et ergonomie du site
4. Accessibilité pratique en cas de besoin	Disponibilité du matériel Réponse à une question sur la procédure	Disponibilité du matériel	Téléphone ou chatbot
5. Convivialité des lieux d'accueil	Existence de services associés (photocopieur, internet, autres services...) Accès à distance : répondeur téléphonique de Pôle emploi, accès par téléphone numérique ou par internet (non disponible pour les personnes isolées)	Confort de l'attente, confidentialité des espaces	Sans objet
6. Accessibilité physique		Distance et desserte en transports en commun	Qualité de la couverture numérique
7. Adaptation des horaires		Étendue de la plage des horaires d'ouverture	Sans objet, 24 heures sur 24
8. Accessibilité économique		Coût du transport	Coût des équipements et du forfait



### ... devenu handicap à cause d'une mise en œuvre brutale

De fait, l'accès dématérialisé à nombre de services publics est devenu la règle, laissant nombre de nos concitoyens sur le bord du chemin.

#### ÉVOLUTION DU MODE DE CONTACT PRIVILÉGIÉ PAR LES USAGERS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contact : Physique Téléphone Internet Courrier												
La police et la gendarmerie (Base : 1043)												
La santé publique (Base : 1474)												
L'éducation nationale (Base : 848)												
L'environnement (Base : 421)												
La sécurité sociale (Base : 1319)												
La justice (Base : 402)												
La fiscalité (Base : 1277)												
Le logement (Base : 1217)												
L'emploi (Base : 661)												

Base : Usagers

At... J1. En règle générale, comment vous mettez-vous en contact avec... ?

Source : *Les services publics vus par Les Français et Les usagers. Baromètre de l'institut Paul Delcourrier, édition 2018*

**Notre proposition : Les administrations doivent proposer des modalités d'accès multicanal (en ligne avec la possibilité de recourir à d'autres modes d'accès téléphoniques ou physiques).**

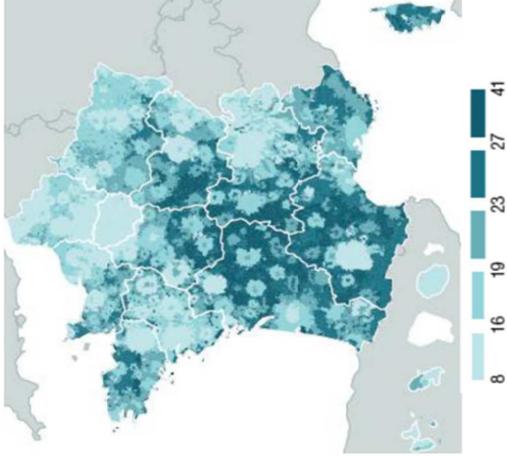


## ➤ La dématérialisation a accentué la fracture territoriale

### - La population rurale est plus fragile

Les populations rurales sont plus pauvres, plus âgées et moins diplômées que la moyenne. Les occasions de mobilité sont aussi moins nombreuses que dans la périphérie des grandes agglomérations.

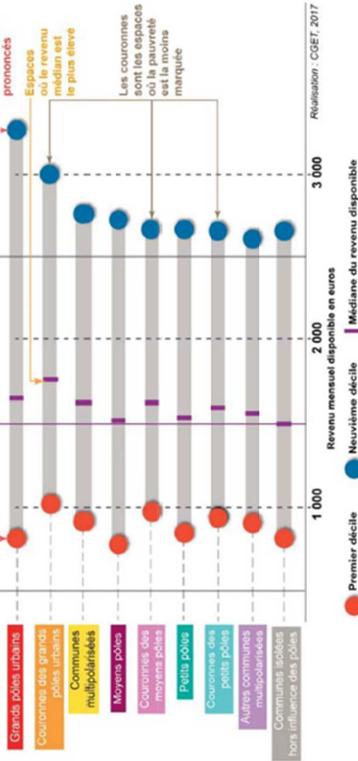
PROPORTION DE PERSONNES ÂGÉES DE PLUS DE 65 ANS (en % par commune)



Source : Le vieillissement de la population et ses enjeux – Observatoire des territoires, 2017

### INEGALITES DE REVENUS EN FONCTION DU ZONAGE EN AIRES URBAINES (2013)

Les plus grandes inégalités de revenus se concentrent dans les grands pôles urbains, leurs couronnes sont en revanche plus égalitaires



Source : Observatoire des territoires cité par le Rapport de la Cour des Comptes



### ➤ **Accompagner la dématérialisation**

Prendre en considération les usagers tels qu'ils sont et non pas tels que l'on voudrait qu'ils soient.

#### **- Mettre l'usager au cœur du dispositif :**

##### **- Lui demander son avis**

Se référer aux études existantes pour évaluer les attentes des usagers.  
Associer l'usager au fonctionnement et à la conception des services publics.

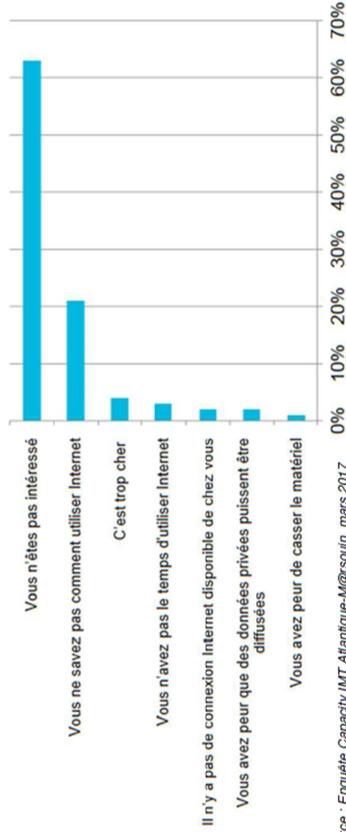
##### **- Lui faciliter la tâche**

S'assurer de la bonne qualité des sites et applications numériques  
Simplifier les démarches, les formulaires et adapter les applications à l'usage croissant du smartphone.

##### **- Prendre l'usager tel qu'il est**



POUR QUELLE RAISON PRINCIPALE N'UTILISEZ-VOUS PAS INTERNET ?



Source : Enquête Capacity/INT Atlantique-M@rsoulin, mars 2017

## ➤ Accompagner et former les usagers

Il faut agir dans deux directions : accompagner les usagers qui ne suivent pas et former ceux qui le souhaitent.

### - Accompagner : la médiation numérique

#### • Adapter l'accompagnement à l'utilisateur

Le coup de pouce peut être financier en raison du coût du matériel et de l'abonnement.

L'aide peut aussi consister à financer la formation.

#### • Fédérer et coordonner des acteurs dispersés et hétérogènes

Il s'agit de structurer l'offre pour la professionnaliser, pour aider les collectivités à élaborer des stratégies locales, afin de mieux coordonner les acteurs et mieux cibler les financements publics. Une cartographie est en cours d'élaboration de même qu'un référentiel national pour rendre l'offre plus claire et plus lisible..

#### • Aider les aidants

Pour aider la multiplicité d'acteurs, des outils en ligne ont été créés pour « aider les aidants » et leur permettre de s'approprier les bonnes pratiques.

**Notre proposition : Délimiter et sécuriser l'intervention des accompagnants.**

### - Former les usagers

• Une offre claire, fiable et de qualité : une cartographie pour aider l'utilisateur à trouver le service dont il a besoin

• Un « produit » adapté, c'est-à-dire une formation qui donne envie d'aller plus loin, qui réponde aux besoins et sensibilise aux risques de fraude

**Notre proposition : Former les élèves à tous les usages du numérique (technique et compréhension) ; adapter les aides aux besoins des différents publics ; élargir le champ de la formation pour la rendre plus attractive.**



## 2. La mutualisation : des MSAP aux maisons France Services

### ➤ Améliorer la réponse apportée aux usagers

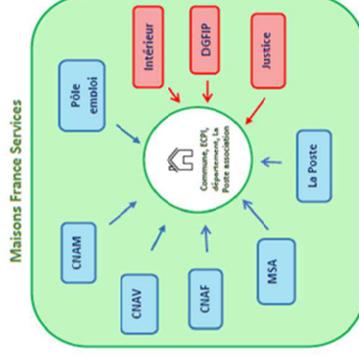
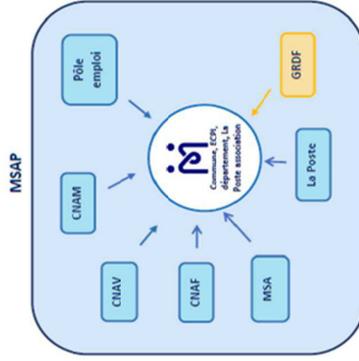
Le réseau des 1 340 MSAP a accueilli 2,6 millions de visiteurs en 2018 mais ce modèle n'a pas tenu toutes ses promesses.

Les futures maisons France Services reposent sur une charte d'engagement en cinq points et un bouquet de services enrichi. L'accent sera mis sur la formation du personnel et la labellisation des structures.

- **Un meilleur service** : Un bouquet de services enrichi ;

- **Une meilleure accessibilité** : Une meilleure visibilité (par une communication nationale et locale) ;

Un meilleur maillage (sur les bassins de vie) ;  
Des horaires adaptés et des solutions itinérantes.



Nos propositions : Recentrer le maillage du réseau France Services autour des bassins de vie en respectant un temps d'accès maximal de vingt minutes ; confier la gestion des maisons France Services aux intercommunalités et réunir chaque année les maires des communes membres au sujet de l'organisation des services publics ; favoriser l'itinérance des services publics ; renforcer la visibilité du réseau MSAP/MFS ; informer régulièrement les secrétariats de mairie des services proposés par les MSAP/MFS.



➤ **Donner aux agents les moyens de la réussite**

- *Un effort considérable de formation*

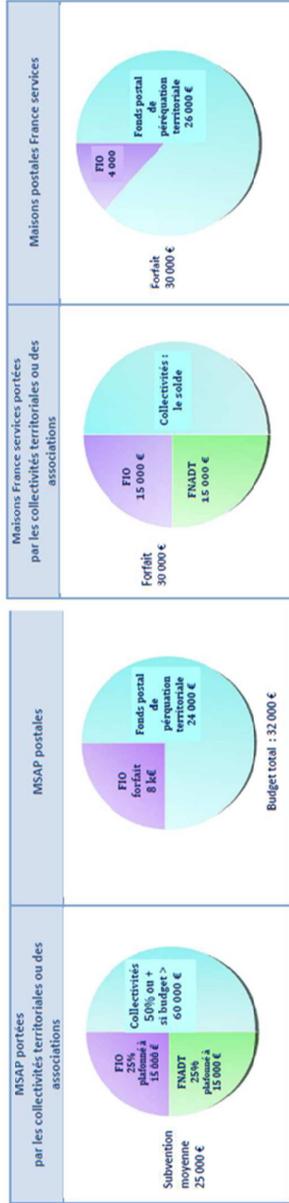
La formation obligatoire des agents doit être sanctuarisée et mise à jour en ayant recours aux supports numériques.

- *Une mise en réseau indispensable entre accueil de proximité et expertise des opérateurs*

Les opérateurs doivent instaurer des lignes directes ou des messageries instantanées avec les agents des guichets des MFS.

Nos propositions : donner aux agents des MSAP/MFS les moyens de réussir leur mission : Créer le métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public avec une obligation de formation continue ; mettre en place un plan national de formation et de certification des compétences ; constituer, chez chaque opérateur, un réseau d'interlocuteurs bien identifiés, compétents et à la disposition des agents d'accueil.

➤ **Conforter les financements et évaluer le service rendu**



Nos propositions : Instituer un dispositif de mesure des coûts et de la performance des MSAP/MFS ; sécuriser les financements pluriannuels des MSAP/MFS.



➤ **Organiser un pilotage efficace**

La ministre de la cohésion des territoires présidera un comité de pilotage stratégique une fois par an.

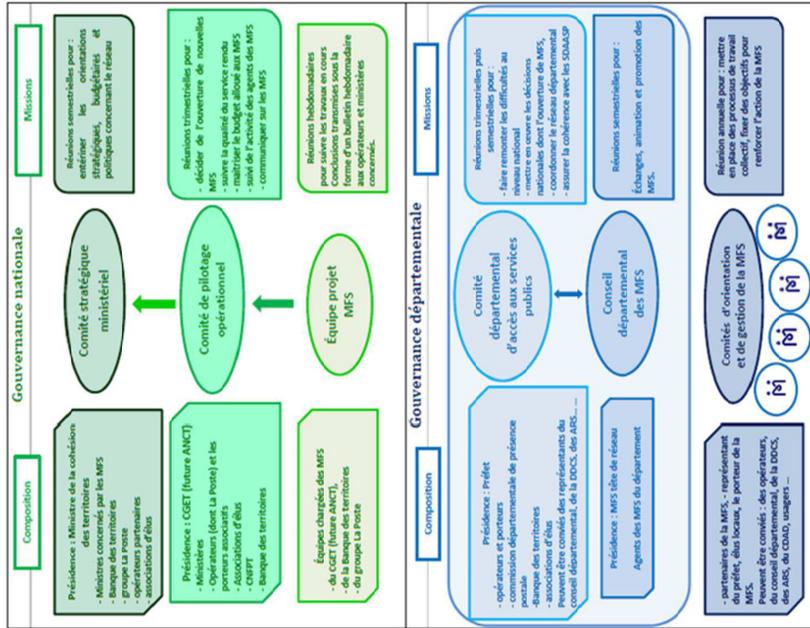
Le CGET – future ANCT - animera un comité technique tous les 3 mois.

Dans les préfectures, le référent France Services aura un rôle pivot entre les instances locales et les instances nationales.

Seront associés à la gouvernance : les élus au niveau national et départemental, et les opérateurs.

**Animer le réseau :**

- La Banque des territoires assurera trois missions :
  - financer la plateforme informatique de reporting,
  - coordonner et financer une partie de la formation des agents,
  - animer le réseau des agents.





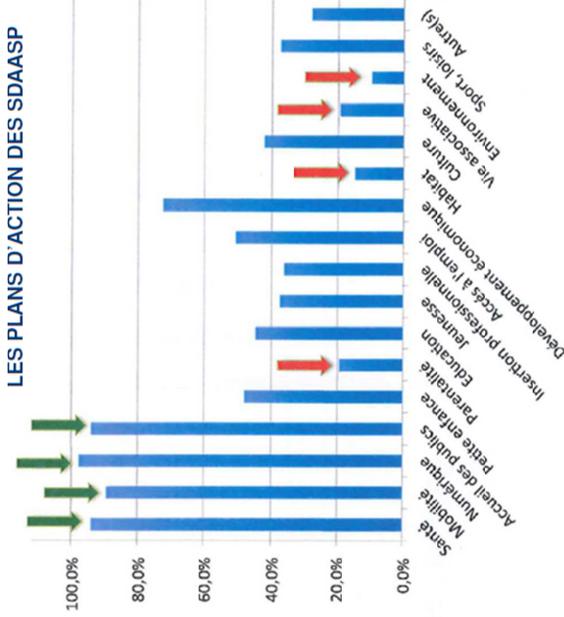
### III. Gouvernance et aménagement du territoire

#### ➤ Surmonter les difficultés de gouvernance et de pilotage

- Les acteurs historiques que sont la mairie et le département jouent un rôle clef dans l'organisation de l'accès aux services publics.
- Il faut mieux articuler les schémas et les contrats

**Nos propositions :** Rendre les SDAASP opposables, en organiser le suivi, y intégrer les schémas sectoriels, et assurer leur cohérence avec les SRADDET ;

Conforter le binôme préfet-président de conseil départemental comme coordonnateur de l'organisation de l'accès aux services publics ;  
Créer une mission interministérielle à la ruralité constituée de référents dédiés dans chaque ministère.





## ➤ Une politique d'aménagement du territoire à repenser

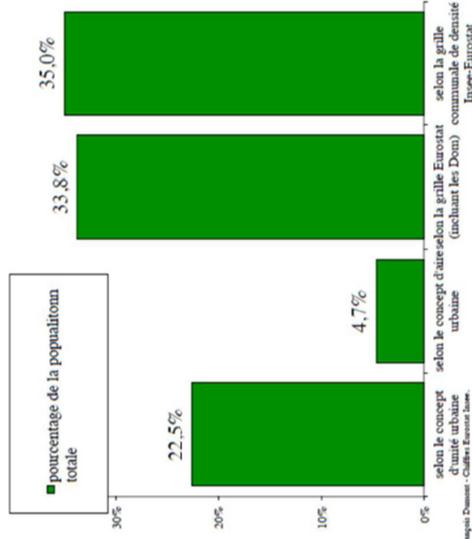
### - Un zonage inadapté à la ruralité d'aujourd'hui

Notre proposition : mesurer la population rurale selon la grille communale de densité INSEE/Eurostat et mettre à l'étude ses conséquences sur les mécanismes de péréquation financière.

### - Les territoires ruraux ont changé et leur évolution justifie de repenser la politique d'aménagement du territoire

Nos propositions : prendre en compte la vulnérabilité économique et sociale des populations pour calibrer la politique d'accès aux services publics et étudier la prise en compte d'autres critères que la population et le potentiel fiscal, notamment des critères environnementaux, dans l'attribution des dotations aux communes.

LA POPULATION RURALE SELON LES QUATRE TYPES DE ZONAGE





Répartition des emplois locaux de l'Etat selon la catégorie de zone d'emploi

Catégorie de zone d'emploi	Emplois pour 100 habitants	dont éducation pré-bac	dont autres locaux de l'Etat	dont autres opérateurs publics	Education pré-bac pour 100 hab. de moins de 16 ans
Ile-de-France*	2.7	1.4	0.6	0.6	7.2
dont Paris	2.9	1.3	0.9	0.7	7.2
Grandes Métropoles	2.5	1.4	0.4	0.7	7.6
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	2.5	1.5	0.4	0.5	8.3
UU de 50 000 à 100 000 hab.	2.3	1.4	0.4	0.5	8.1
UU de 20 000 à 50 000 hab.	2.3	1.5	0.4	0.4	8.4
Unités urbaines < 20 000 hab.	2.2	1.4	0.4	0.4	8.7
Total	2.5	1.4	0.5	0.5	7.8

\* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Ile-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie

Note : écarts types entre parenthèses. Opérateurs publics : Pôle emploi, La Poste, sécurité sociale.

Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2015) et du recensement.

**- La politique d'aménagement du territoire doit être repensée en utilisant l'emploi public**

Le déploiement du numérique offre l'occasion d'un nouvel élan en matière d'aménagement et de rééquilibrage des territoires ; une implantation plus équilibrée des services publics répondrait au moins partiellement à la question de leur accessibilité.

Part moyenne des services non locaux dans l'emploi total, par catégorie de zone d'emploi

Catégorie de zone d'emploi	Nombre de zones	Part de l'emploi public dans l'emploi total						
		Total non-local	dont défense	dont autres emplois nationaux de l'Etat	dont services régionaux de l'Etat	dont services départementaux de l'Etat	dont sièges collectifs vités	dont sièges opérateurs
Ile-de-France*	1*	6,1 %	0,8 %	2,1 %	1,7 %	0,9 %	0,4 %	0,2 %
dont Paris	1	7,6 %	1,0 %	3,3 %	1,9 %	0,7 %	0,3 %	0,4 %
Grandes Métropoles	12	7,1 %	0,8 %	1,4 %	3,0 %	1,0 %	0,8 %	0,1 %
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	62	5,3 %	1,4 %	0,4 %	1,8 %	1,1 %	0,6 %	0,1 %
Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab.	59	4,4 %	1,5 %	0,2 %	0,9 %	1,1 %	0,6 %	0,0 %
Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab.	83	2,9 %	1,0 %	0,2 %	0,5 %	0,8 %	0,4 %	0,1 %
Unités urbaines < 20 000 hab.	84	1,7 %	0,6 %	0,1 %	0,5 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %
<b>Moyenne France</b>		<b>5,7 %</b>	<b>1,2 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,6 %</b>	<b>0,1 %</b>

\* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Ile-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie

Sources : calculs France Stratégie à partir des données de l'ACOSS et de l'Insee (SIASP, ESTEL) pour 2015

**Notre proposition : En attendant des mesures volontaristes de la part du Gouvernement, il faudrait, à l'échelle du département, maintenir, dans les territoires ruraux, le niveau global de l'emploi public en y redéployant les postes qui seraient supprimés.**

## PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

**Proposition n° 1 : assurer la couverture numérique très haut débit dans les territoires ruraux :**

– recourir au *mix* technologique pour permettre un accès généralisé au réseau et aux usages en 2020 sans renoncer à l'objectif de 30 Mbit/s pour tous en 2022 et de 100 Mbit/s pour tous en 2025 ;

– sécuriser le financement des zones d'initiative publique.

**Proposition n° 2 : créer ou pérenniser des services de mobilité adaptés dans les territoires ruraux.**

**Proposition n° 3 : abonder le Fonds pour le développement de la vie associative à destination des territoires ruraux.**

**Proposition n° 4 : définir des aides à l'amélioration de l'habitat adaptées aux territoires ruraux.**

**Proposition n° 5 : accompagner la mise en œuvre de centres de santé.**

**Proposition n° 6 : fixer un seuil d'éloignement maximal des services de santé et d'urgence à vingt minutes.**

**Proposition n° 7 : favoriser la création de petites structures collectives à destination des personnes âgées isolées.**

**Proposition n° 8 : améliorer l'attractivité des stages dans les territoires ruraux pour les apprentis et les étudiants et rendre ces stages obligatoires pour les étudiants en médecine.**

**Proposition n° 9 : mettre en place des tutorats et des échanges d'expérience pour mieux accompagner les néo-entrepreneurs des territoires ruraux en liaison avec les chambres d'agriculture, les chambres des métiers et les chambres de commerce et d'industrie.**

**Proposition n° 10 : après le lancement du plan en faveur des tiers-lieux, assurer la viabilité de ces structures.**

**Proposition n° 11 : maintenir l'emploi public dans les territoires ruraux en y redéployant les postes supprimés à l'échelle du département.**

**Proposition n° 12 : améliorer l'efficacité des dispositifs publics de formation au numérique :**

- former les élèves à tous les usages du numérique (technique et compréhension) et définir un socle numérique de base en termes d'infrastructures et d'équipements ;
- adapter les aides aux besoins des différents publics ;
- élargir le champ de la formation afin de la rendre plus attractive.

**Proposition n° 13 : prévoir un accès multicanal à tous les services publics consistant à compléter l'accès normal en ligne par une possibilité de recourir à d'autres modes d'accès téléphoniques ou physiques.**

**Proposition n° 14 : délimiter et sécuriser l'intervention des accompagnants.**

**Proposition n° 15 : améliorer le service apporté aux usagers des MSAP/MFS :**

- recentrer le maillage du réseau France Services autour des bassins de vie en respectant un temps d'accès maximal de vingt minutes ;
- confier la gestion des maisons France Services aux intercommunalités dont les maires des communes membres seront réunis chaque année au sein d'une conférence sur l'organisation des services publics ;
- favoriser l'itinérance des services publics en direction des personnes éprouvant des difficultés à se déplacer.

**Proposition n° 16 : renforcer la visibilité du réseau MSAP/MFS :**

- mettre en place une politique de communication pour accroître la notoriété des maisons France Services et des autres structures mutualisées ;
- informer régulièrement les secrétariats de mairie des services proposés par les MSAP/MFS.

**Proposition n° 17 : donner aux agents des MSAP/MFS les moyens de réussir leur mission :**

- créer le métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public avec une obligation de formation continue ;
- mettre en place un plan national de formation et de certification des compétences ;
- constituer, chez chaque opérateur, un réseau d'interlocuteurs bien identifiés, compétents et à la disposition des agents d'accueil.

**Proposition n° 18 : instituer un dispositif de mesure des coûts et de la performance des MSAP/MFS.**

**Proposition n° 19 : sécuriser les financements pluriannuels des MSAP/MFS.**

**Proposition n° 20 : simplifier la gouvernance de la politique publique d’implantation et d’accessibilité des services publics territoriaux :**

– rendre les SDAASP opposables, en organiser le suivi, y intégrer les schémas sectoriels, et assurer leur cohérence avec les SRADDET ;

– conforter le binôme préfet-président de conseil départemental comme coordonnateur de l’organisation de l’accès aux services publics, y compris aux services de l’État ;

– créer une mission interministérielle à la ruralité constituée de référents dédiés dans chaque ministère.

**Proposition n° 21 : mesurer la population rurale selon la grille communale de densité INSEE/Eurostat et mettre à l’étude ses conséquences sur les mécanismes de péréquation financière.**

**Proposition n° 22 : prendre en compte la vulnérabilité économique et sociale des populations pour calibrer la politique d’accès aux services publics.**

**Proposition n° 23 : étudier la prise en compte d’autres critères que la population et le potentiel fiscal, notamment des critères environnementaux, dans l’attribution des dotations aux communes.**



## INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 5 octobre 2017, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a inscrit à son programme de travail une évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, demandée à la fois par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) et par le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MoDem), et sollicité en même temps, sur le fondement de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, l'assistance de la Cour des comptes. Pour répondre à la demande, la Cour a constitué une formation inter-chambres <sup>(1)</sup> dont les conclusions ont été présentées le 20 mars 2019 par le Premier président, M. Didier Migaud, et dont le rapport figure en annexe.

Les rapporteurs, M. Jean-Paul Dufrègne et M. Jean-Paul Mattei, issus chacun des deux groupes à l'initiative de la mission, respectivement GDR et MoDem, ont été désignés par le Comité le 24 janvier 2018.

La préoccupation des élus est donc ancienne ; elle ne doit rien à la crise de l'automne 2018 qui a porté une lumière crue sur les difficultés des territoires périphériques. Cette demande de considération exprimée par les Gilets jaunes, le pouvoir doit l'entendre malgré son caractère éruptif. Après plusieurs décennies de repli des services publics sous le signe des économies budgétaires – la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et sa version territoriale, la Révision de l'administration territoriale de l'État (RéATE), puis la Modernisation de l'action publique (MAP) ont durablement marqué le territoire –, elle constitue un signal adressé à l'État par une population travaillée par la révolte ou la résignation, qui éprouve un fort sentiment d'abandon.

« *Retisser le lien social* », tel est le programme annoncé par le Premier ministre dans son discours de politique générale de juin 2019. Un meilleur accès aux services publics dans les territoires, compliqué par la révolution numérique et les réformes territoriales successives, est, à cet égard, un rouage essentiel du pacte républicain. Depuis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'égalité d'accès aux services publics est l'un des objectifs de la politique d'aménagement du territoire, que la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a reformulé : « *Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire...* ». Il y a loin de l'intention à la réalité même si la Cour des comptes réfute le terme d'abandon puisque « *rapportée à la population, leur présence physique y reste*

---

(1) Comprenant les chambres régionales et territoriales des comptes des Hauts-de-France, du Centre-Val de Loire, d'Auvergne-Rhône-Alpes, de Nouvelle Aquitaine, du Grand Est et de Bourgogne-Franche-Comté.

*dense, dans certains cas davantage même que dans les autres parties du territoire national ».*

Ses conclusions, dont le caractère pratique mérite d'être salué, découlent d'une enquête évaluative menée dans des territoires « témoins »<sup>(1)</sup>, situés en dehors de l'influence des grandes villes conformément à la définition en creux de la ruralité retenue par l'INSEE, à savoir ceux qui ne répondent pas aux trois critères (continuité du bâti, concentration des emplois et déplacements domicile-travail) qui caractérisent une aire urbaine. Plusieurs géographes, tels Gérard-François Dumont ou Pierre-Marie Georges entendus par les rapporteurs, contestent cette méthodologie, trop favorable à l'urbain, qu'ils jugent imprégnée de « l'idéologie de la métropolisation ».

Globalement, ces territoires en déprise n'ont pas été abandonnés par les grands réseaux nationaux de services publics, malgré des réorganisations différenciées, moins brutales de la part de ceux tenus par des obligations légales (éducation nationale, gendarmerie, La Poste). La Cour déplore surtout un manque cruel de coordination, des décisions indifférentes aux spécificités locales et le caractère incomplet des outils de contractualisation qui, le plus souvent, ne concernent pas les services de l'État.

Tout en réaffirmant le cap de la dématérialisation, gage d'égalité devant le service public, la Cour invite les pouvoirs publics à s'appuyer sur des structures polyvalentes. Elle plaide en faveur des maisons de santé pluriprofessionnelles ou des maisons de services au public (MSAP) pour assurer l'accès aux services publics, sans négliger l'accès multicanal auprès des opérateurs et des services de l'État, tentés à tort par le tout numérique qui laisse beaucoup d'usagers au bord de la route. Il reste toutefois à harmoniser la qualité de l'offre, encore insuffisante, notamment dans les MSAP portées par La Poste, à en consolider le financement et à en accroître la notoriété. Ce sont deux des objectifs du dispositif des maisons France Services annoncé par le Président de la République.

La Cour appelle aussi l'attention sur l'impératif de « ne pas mettre la charrue avant les bœufs », c'est-à-dire d'anticiper soigneusement les réformes et, parallèlement, de proposer à tous les usagers un accompagnement en rapport avec leurs besoins, dans le cadre d'une stratégie inclusive, de façon à ne pas multiplier les handicaps dont souffrent les territoires ruraux.

Pour mener leurs travaux, les rapporteurs ont procédé, d'avril à juin 2019, à une série de tables rondes, pour entendre les principaux acteurs de cette politique<sup>(2)</sup>. Les deux premières ont réuni principalement des experts pour préciser les perspectives d'évolution des territoires ruraux et identifier les moyens de renforcer leur attractivité. Les deux suivantes ont été consacrées au numérique, portant respectivement sur la couverture du territoire et sur l'accompagnement des

---

(1) *Intercommunalités de l'Aisne, de l'Ardèche, du Cher, de la Corrèze, de la Côte-d'Or, de la Creuse, de la Haute-Saône et des Vosges.*

(2) *Le détail du cycle d'auditions est fourni en annexe.*

usagers. La cinquième table ronde a évoqué les difficultés rencontrées dans le pilotage de cette politique et la sixième a fait le point sur les maisons de services au public (MSAP) et leur transformation en maisons France Services (MFS). Une dernière audition a été consacrée aux projets du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Ce cycle a été complété par un déplacement dans le Calvados qui, avec les Points Info 14, veille depuis longtemps à maintenir la présence des services publics en milieu rural. Il s'agissait de recueillir le point de vue d'acteurs de terrain et de partager leur expérience, instructive à bien des égards.

Les rapporteurs remercient sincèrement tous ceux qu'ils ont entendus et qui ont enrichi leurs travaux par leurs connaissances, qu'elles soient théoriques ou pratiques, et leurs suggestions pour améliorer l'accès aux services publics et en faire un facteur d'égalité entre les citoyens.

De ces nombreuses rencontres, les rapporteurs concluent que la politique d'accès aux services publics dans les territoires ruraux doit reposer sur deux piliers. D'une part, la couverture numérique, premier des services publics, indispensable à la fois à l'accès aux services publics et à l'attractivité des territoires ruraux (I). D'autre part, ce vaste projet, aussi ambitieux que coûteux, doit impérativement aller de pair avec la recherche d'un meilleur équilibre entre un accompagnement plus attentif des personnes à l'accès dématérialisé des services et le maintien d'un service de proximité (II). Enfin, au-delà des aléas d'une politique de grande ampleur, il faudra, pour la mener à bien, l'inscrire dans une politique de l'aménagement du territoire renouvelée étayée par des moyens financiers pour conforter les propositions des rapporteurs (III).



## **PREMIÈRE PARTIE : LES SERVICES PUBLICS AU CŒUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX**

Alors que plusieurs vagues de réformes de l'action publique se sont traduites par la fermeture de nombreux services publics et le développement des démarches administratives en ligne, les territoires ruraux, souvent éloignés des grandes infrastructures de transport comme des infrastructures numériques, se sont sentis abandonnés. Dans le même temps, les grands pôles métropolitains drainaient activités économiques et culturelles.

À l'heure où le numérique permet de délocaliser nombre d'activités et où nos concitoyens aspirent de plus en plus à une meilleure qualité de vie, l'accès aux services publics au sens le plus large devient une question centrale, pour lutter contre la déprise de certains territoires en y engageant une dynamique de développement. Les experts entendus dans le cadre de ces travaux ont confirmé le lien étroit entre présence des services publics et attractivité des territoires (sans population, les services publics ont vocation à disparaître et là où les services publics ne sont pas accessibles, de nouveaux habitants ne s'installeront pas).

Or l'accès à ces services est possible de deux façons : par voie numérique, canal de plus en plus répandu pour l'accès à de nombreux services publics, mais aussi sur place car l'humain ne peut être totalement remplacé par le numérique, *a fortiori* pour les personnes qui en sont éloignées, nombreuses dans les campagnes. Les services de proximité permettent aussi de maintenir une vie sociale dans des territoires qui souffrent d'une fracture géographique.

Dans ce contexte, l'accès au numérique représente un préalable pour des territoires éloignés des grandes infrastructures et les services de proximité une nécessité pour lutter contre la déprise et développer leur attractivité dans un contexte où la qualité de vie devient une priorité pour nos concitoyens.

### **I. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE, PREMIER DES SERVICES PUBLICS**

« *Le numérique, ce n'est pas un luxe, c'est un droit* », rappelait récemment le ministre chargé de la ville et du logement lors d'un débat sur la couverture numérique<sup>(1)</sup>. Or, si des initiatives se sont succédé depuis quinze ans pour développer la couverture numérique et des progrès réels ont été enregistrés sur la période récente, les territoires ruraux ont encore un retard à combler.

---

(1) Discussion de la proposition de résolution n° 2012 présentée par Mme Marie-Christine Dalloz, le 18 juin 2019 à l'Assemblée nationale.

## A. LE NUMÉRIQUE, UN ENJEU VITAL ET PORTEUR D'AVENIR

L'accès à internet est devenu un service de première nécessité et la couverture numérique du territoire peut être assimilée, en termes de défi, à l'électrification au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans les territoires isolés, l'enjeu peut être vital au sens premier du terme car il permet d'appeler du secours. Le numérique constitue aussi un moyen incontournable pour lutter contre la désertification rurale et développer l'attractivité de ces territoires.

### 1. Le numérique au cœur de l'attractivité des territoires ruraux

#### *Des territoires attractifs malgré un sentiment d'abandon*

L'association Familles rurales a fait réaliser par l'IFOP une étude originale<sup>(1)</sup>, en analysant l'opinion des ruraux par rapport à celle de l'ensemble des Français, et riche d'enseignements. Même si le regard des Français sur le monde rural est équivoque – la qualité de vie leur inspire une certaine envie, mais la ruralité est souvent associée au déclin –, les ruraux sont contents de leur sort<sup>(2)</sup>.

Néanmoins, le monde rural éprouve un sentiment d'abandon, partagé d'ailleurs par le reste de la population, qui est lié au recul des services publics, sentiment qui nourrit leur pessimisme, et qui contribue au déclin de l'attractivité des territoires. *« Au-delà d'un sentiment global de délaissement, les ruraux regrettent la disparition progressive de l'État dans leurs territoires et à travers lui la matérialisation de la solidarité nationale (57 % d'entre eux considèrent que leur commune ne bénéficie pas de l'action des pouvoirs publics contre 36 % des Français, soit un écart spectaculaire de 21 points). [...] Plus les personnes interrogées habitent depuis longtemps en milieu rural, plus le sentiment de ne pas bénéficier de l'action publique est fort : 61 % des ruraux vivant depuis plus de 30 ans en milieu rural estiment que leur commune est délaissée par les pouvoirs publics, contre 51 % des ruraux y vivant depuis moins de 5 ans, soit un écart de 10 points. »*

Dans le même temps, la vie à la campagne est plébiscitée par une large majorité de Français tandis que plus d'un tiers souhaiteraient y travailler et y vivre.

Contrairement aux idées reçues, les dirigeants d'entreprise portent un regard positif sur le monde rural : 70 % d'entre eux l'associent au mot « dynamique » et 56 % au mot « moderne » contre 50 % et 46 % de l'ensemble des Français<sup>(3)</sup>.

Le monde rural reste attractif pour les jeunes : c'est le point de vue de 60 % des moins de 25 ans, contre 45 % pour l'ensemble des Français.

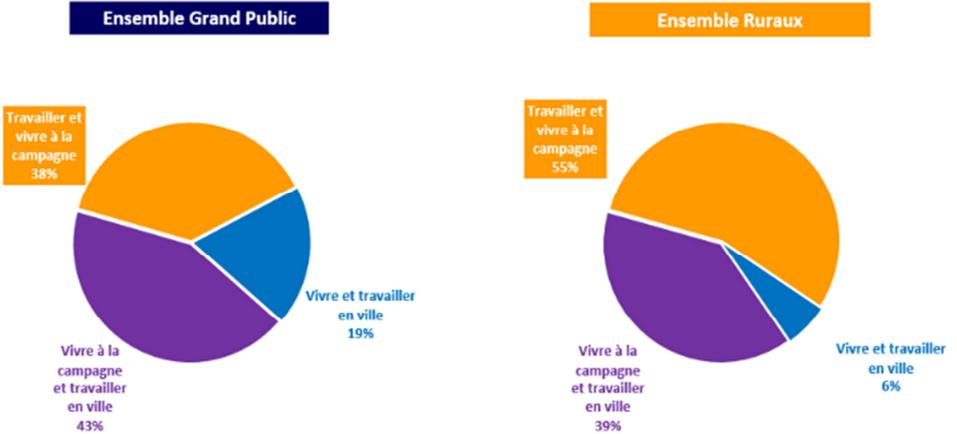
---

(1) « Territoires ruraux : perceptions et réalités de la vie », Familles rurales-IFOP, octobre 2018.

(2) Le sondage ne dénombre que 5 % de ruraux contraints.

(3) Ibid.

QUESTION : Pour vous, quel est le mode de vie idéal ?



Source : Étude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales, octobre 2018.

Pour les personnes interrogées, qualité de vie, environnement et moindre coût de la vie viennent en tête des critères d'attractivité des territoires ruraux.

QUESTION : Et selon vous, quels sont les principales motivations à l'installation de nouveaux habitants dans le monde rural ? En premier ? En deuxième ? En troisième ?



Source : Étude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales, octobre 2018.

### ***Téléphonie mobile et internet, indispensables à tous les habitants***

La forte diffusion des *smartphones*, dont disposent aujourd'hui deux Français sur trois, s'accompagne d'un essor des pratiques digitales depuis un téléphone mobile. On l'utilise ainsi de plus en plus pour naviguer sur internet, télécharger des applications, faire des recherches géolocalisées, regarder des vidéos...

Le Baromètre du numérique 2018 confirme cette tendance : 46 % de la population de plus de 12 ans se connecte à internet principalement depuis le *smartphone*, soit 4 points de plus qu'en 2017. En 2018, 61 % des détenteurs de *smartphones* se connectaient à internet par le réseau 4G, soit 20 points de plus en deux ans.

Selon cette même enquête, 98 % des jeunes de 18-24 ans possèdent un *smartphone*, 86 % utilisent la 4G et 83 % utilisent le *smartphone* pour se connecter à internet ; ils passent aussi plus de temps à visionner sur internet des vidéos ou des films que devant un poste de télévision (14 heures contre 10 heures par semaine). Tous utilisent quotidiennement internet. Cette évolution des usages souligne le risque évident de voir les jeunes quitter un territoire qui ne disposerait pas d'une bonne couverture numérique.

Le Baromètre du numérique 2018 met également en lumière la forte hausse de la fréquence d'utilisation d'internet chez les populations les moins connectées ; ainsi, les 70 ans et plus sont désormais 60 % à utiliser internet contre 38 % en 2015, 45 % en faisant un usage quotidien (contre 22 % en 2015).

### ***Le numérique, socle du développement de nouvelles activités économiques***

Plusieurs travaux font état de mutations profondes concernant les communes rurales dont le professeur de géographie à l'Université Montpellier III Pascal Chevalier relève que, depuis les années 2000, elles sont devenues un espace d'innovation et de création d'activités pour ceux qui viennent s'y établir <sup>(1)</sup>.

Ainsi, relève-t-il, « nous étions persuadés que ces populations venaient suite à un échec professionnel en ville et cherchaient refuge à la campagne, or près de 85 % d'entre eux sont des personnes insérées professionnellement qui migrent pour des raisons mûrement réfléchies ». Les trois quarts de ces nouveaux venus sont ainsi créateurs de micro-entreprises et d'activités innovantes.

Plusieurs types d'activités fort différentes se développent ainsi dans ces territoires : les projets d'installation agricoles – les moins nombreux mais plus durables – et les projets liés à l'agritourisme, plus fragiles mais aussi des micro-entreprises de services : outre les services à la personne (aide au maintien à

---

(1) Dossier « Dynamiques démographiques, le monde rural bouge », Revue « 36 000 communes » n° 350, novembre 2017, p. 6-8.

domicile des personnes âgées, assistantes maternelles), les activités de services concernent également le secteur du numérique et de la communication. Pour ces nouveaux arrivants, la campagne devient ainsi un espace d'opportunités professionnelles. Ainsi, M. Pascal Chevalier qualifie la mobilité des créateurs d'activités comme une composante complémentaire des migrations classiques vers la campagne de couples avec enfants. « *Ce qui change c'est qu'on ne vient plus uniquement pour vivre en milieu rural, mais aussi pour y travailler.* »

Pour sa part, M. Laurent Rieutort, géographe, professeur à l'Université Clermont-Auvergne et directeur de l'Institut d'Auvergne du développement des territoires<sup>(1)</sup>, constate que les espaces ruraux accueillent de plus en plus de cadres : « *Les espaces ruraux enregistrent souvent un renouveau démographique et socio-économique qui est lié à un niveau élevé d'innovations et de créativité. Ces évolutions sont pour partie tirées par le développement de la sphère résidentielle, certes, mais aussi par le développement des activités productives. L'agriculture, qui représente 10 % des emplois dans les espaces peu denses, et l'industrie (20 % des emplois) se recomposent et innovent en même temps que d'autres activités tertiaires s'installent sur les territoires.* »

Une étude du *think tank* Terra Nova<sup>(2)</sup> relevait également le rôle de l'économie collaborative : 30 % des villages ont au moins une annonce Airbnb (alors que 2/3 de ces villages ne comptent aucun hôtel) ; quelque 123 000 personnes ont été accueillies par ce biais, ce qui a généré des revenus directs et indirects (travaux de rénovation et d'entretien, dépenses des voyageurs) dans ces territoires.

Le numérique permet ainsi de désenclaver des territoires isolés : « *Les nouveaux usages et outils permettent d'envisager un développement économique différent, plus déconcentré, une qualité de services publics et de santé réellement égalitaires sur l'ensemble du territoire national et de facto un retour dans le monde rural de populations qui devaient jusqu'alors vivre et travailler dans les grands centres urbains* »<sup>(3)</sup>.

Dans le même esprit, le développement du télétravail constitue une formidable opportunité pour des personnes, y compris des agents publics, aspirant à vivre dans un environnement de qualité et par conséquent pour les territoires qui les accueillent.

Les géographes, économistes ou démographes entendus par les rapporteurs ont souligné l'importance déterminante de la couverture numérique pour les territoires ruraux : pour Gérard-François Dumont, le numérique y est plus important que l'autoroute ou le TGV, il n'y a pas d'avenir dans ces territoires sans le numérique, tandis que Jean Viard insiste sur la capacité des entreprises

---

(1) « *L'emploi : la face cachée du dynamisme des campagnes* », revue « 36 000 communes », n° 360, novembre 2018, p. 7.

(2) « *Que peut le numérique pour les territoires isolés ?* » Élisabeth Bargès, Thierry Pech, Mathis Cohen, Lionel Janin, Philippe Régard, janvier 2017.

(3) Ibid.

numériques à enclencher une dynamique vertueuse de création de richesse et d'innovation.

Certes, le numérique ne peut être considéré comme un facteur d'attractivité à lui seul mais il s'agit d'un « service minimum » soulignait le géographe Pascal Chevalier, faisant, sur ce point, le parallèle avec l'extension du réseau autoroutier qui, dans les années 1970, n'a pas tenu ses promesses pour la revitalisation des campagnes. Le numérique est désormais indispensable au maintien et au développement de toute activité économique et sociale car « *si la couverture numérique est mauvaise, les gens ne s'installeront pas* »<sup>(1)</sup>. Le développement de nouveaux services tels la télémédecine ou les rendez-vous à distance rendus possibles par visioconférences, la nécessité de télécharger des documents imposent d'assurer une couverture numérique de qualité.

### ***Le numérique, essentiel pour une relocalisation de services de l'État dans les territoires ruraux***

À l'appui du constat que les emplois publics non locaux (produisant des services destinés au département, à la région ou à la Nation) sont plus nombreux dans les métropoles (les grandes métropoles comptent près de 10 emplois publics pour 100 habitants quand les zones rurales en comptent 7), France Stratégie, dans son récent rapport sur la relocalisation des emplois publics<sup>(2)</sup>, dont l'analyse détaillée figure en annexe n° 2, invite à une réflexion d'ensemble sur la localisation des emplois publics. Prenant l'exemple de la politique de mutualisation conduite dans le réseau des caisses d'allocations familiales et consistant à confier à certains services départementaux une activité pour l'ensemble du territoire, les auteurs du rapport constatent qu'une telle approche permettrait à des zones en difficulté économique ou en déprise démographique d'accueillir des services interdépartementaux ou interrégionaux, ou de voir leurs services locaux maintenus, en confiant à leurs agents des tâches réalisables à distance.

Lors du débat qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 29 avril dernier sur le maintien des services publics sur le territoire, M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, est revenu sur l'engagement du Gouvernement de redéployer des fonctionnaires dans les territoires ruraux et périurbains, afin d'éviter leur concentration dans la région parisienne ou les métropoles régionales.

Il a ainsi précisé que chaque ministère avait été chargé d'identifier « *les services ou les directions chargés de l'instruction de dossiers, n'ayant pas vocation à recevoir du public issu du territoire où ils sont implantés aujourd'hui, afin de les déplacer dans des zones rurales ou périurbaines* », que ces

---

(1) « *Dynamiques démographiques, le monde rural bouge* », revue « 36 000 communes » n° 350, novembre 2017, p. 8.

(2) *La répartition des emplois publics*, Clément Dherbécourt, Flore Deschard, document n° 2019-03, France Stratégie, juin 2019.

redéploiements se feraient sur la base du volontariat et que le plafond de la prime dédommageant les déménagements des agents acceptant une mobilité géographique avait été doublé.

Là encore, ces perspectives confortent le besoin d'une bonne couverture numérique dans les territoires concernés pour y favoriser la réimplantation de services de l'État.

## 2. Le numérique, principale voie d'accès aux services publics

Dans le cadre d'une politique publique engagée de longue date et fondée sur une diminution de la dépense publique, de nombreux services publics ont disparu des territoires.

### *Une tendance de fond : la diminution des implantations de services publics et la dématérialisation des démarches administratives*

Cette tendance, qui n'est pas nouvelle et répond à des logiques différentes (faible densité et évolution des populations habitant les territoires ruraux, évolution des services, développement du numérique), a nourri un sentiment d'abandon renforcé par une couverture numérique défailante.

L'universitaire François Taulelle ne dit pas autre chose : « *La présence des services publics a fortement diminué et ce tout particulièrement depuis la fin des années 2000 avec la révision générale des politiques publiques (RGPP). Certes, ces évolutions répondent à des logiques différenciées en fonction notamment de l'évolution des technologies, mais la tendance vers la réduction de la présence est nettement lisible* » <sup>(1)</sup>.

(1) Méthode : Pour suivre les évolutions des services publics, les chercheurs ont sélectionné des équipements dont on peut suivre la présence sur le territoire en mobilisant deux sources de l'Insee : l'Inventaire communal de 1980 et la Base permanente des équipements de 2013.

Source : Alexandra Barczak et Mohamed Hilal, « *Quelle évolution de la présence des services publics en France* », dans *Services publics et territoires*, PUR, 2017.

Type de service	Évolution entre 1980 et 2013 <sup>(1)</sup>	Seuil d'apparition : nb d'hab. à partir duquel 25 % des communes possèdent le service		Seuil de généralisation : nb d'hab. à partir duquel 75 % des communes possèdent le service	
		1980	2013	1980	2013
École primaire	-24%	100	200	200	500
Bureau de poste	-36%	400	1050	1100	2200
Perceptions	-31%	3750	4100	6 950	7900
Gendarmeries	-13%	1500	3750	2050	6950
Gares	-28%	1700	2450	nc.	nc.
Maternités	-48%	4200	7500	7700	10850
Hôpitaux	-4%	3750	7700	5050	7700

Source : Revue « 36 000 communes », n° 363, mars 2019.

L'accès aux services publics par voie numérique s'est donc désormais inscrit dans le quotidien des Français : en 2016, 62 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête du CRÉDOC avaient réalisé en ligne des démarches

(1) François Taulelle, professeur des universités à l'Institut national universitaire Jean-François Champollion d'Albi, dans la Revue « 36 000 communes » n° 363, mars 2019.

administratives ou fiscales, taux dont la forte progression (+ 9 points en un an) plaçait cet usage devant les achats en ligne et le suivi de l'actualité<sup>(1)</sup>.

### ***Des services publics dont le développement repose sur le numérique***

Les territoires isolés comptent particulièrement sur le numérique pour compenser leur enclavement et leur manque d'équipements par rapport aux zones denses.

À titre d'exemple, le projet de loi d'orientation ***des mobilités*** prévoit l'ouverture des données de l'offre de transport sur tout le territoire, à partir de décembre 2019 et au plus tard d'ici 2021, afin de rendre accessibles « en un clic » toutes les informations sur les transports et de faciliter la combinaison de plusieurs solutions. Ces évolutions, prévues dans un futur proche, vont de pair avec une bonne couverture numérique.

L'accès au numérique est aussi au cœur de ***la valorisation des écoles rurales***, point de vue exprimé très récemment par la Cour des comptes pour qui l'école rurale a tout particulièrement besoin du numérique en raison de son éloignement des services culturels ; par ailleurs, les enseignants de petites écoles chargés de classes uniques peuvent trouver, avec le numérique, un moyen de rompre leur isolement. Or, malgré les efforts des collectivités territoriales et des équipes éducatives locales, « *les écoles ont été souvent négligées dans le choix des priorités de raccordement* »<sup>(2)</sup>.

Pour la Cour, si la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 a créé un service public du numérique éducatif, « *celui-ci est loin d'être effectif notamment dans les écoles rurales mal connectées et équipées* ».

Plusieurs programmes ont pourtant été initiés en faveur des écoles rurales (tels que « Collèges et ruralité » en 2016) mais la Cour regrette que la méthode des appels à projets, justifiée par le recours au Programme d'investissement d'avenir (PIA), « *creuse les inégalités entre les écoles dotées et les autres, au lieu d'assurer partout la mise en place d'un service de base* ». Pour la rentrée 2018-2019, au titre du PIA, l'initiative « Écoles numériques innovantes et ruralité » a prévu un co-financement par l'État de projets relatifs au numérique.

Au-delà des critiques de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du service public numérique pour l'éducation<sup>(3)</sup>, le numérique a désormais toute sa part dans les usages mais aussi dans l'enseignement scolaire (*initiation au codage à l'école primaire, enseignement du codage et de l'informatique au collège, des sciences numériques au lycée à partir de la rentrée scolaire 2019, certification de*

---

(1) *Le baromètre du numérique 2016, CRÉDOC pour le Conseil général de l'économie (CGE), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l'Agence du numérique, p. 10 et p. 14.*

(2) *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, enquête de la Cour des comptes, mars 2019, p. 117.*

(3) *Rapport de la Cour des comptes « Le service public numérique pour l'éducation : un concept sans stratégie, un déploiement inachevé », juillet 2019.*

compétences dès la rentrée scolaire 2019 avec la nouvelle plateforme de test PIX), la couverture et les équipements numériques dans les établissements scolaires sont donc fondamentaux.

Le numérique est également devenu un vecteur d'*accès aux soins* : tout d'abord avec le développement des prises de rendez-vous en ligne *via* les plateformes dédiées.

De même, le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, adopté le 16 juillet dernier, prévoit la création de l'espace numérique en santé, compte personnel en ligne qui permettra à chaque Français d'accéder à son dossier médical partagé, à des applications et à des informations de santé, dispositif qui suppose naturellement un accès de tous les usagers au numérique.

Le rapport de la commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français insistait également <sup>(1)</sup> : « *Afin de ne pas ajouter une fracture territoriale numérique à la fracture territoriale de santé, il faudra avant tout installer les bons tuyaux : le déploiement de la télémédecine nécessitera une couverture numérique en très haut débit sur l'ensemble du territoire, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui, et qui doit être une priorité absolue* ».

Or, convenait M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique, lors de sa première audition devant la commission des affaires économiques le 3 avril dernier <sup>(2)</sup> : « *Si l'on a les services mais pas les réseaux ou les réseaux mais pas les services, en termes de continuité de l'État, le compte n'y est pas* ».

## **B. DES PLANS AMBITIEUX POUR RÉDUIRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE**

« *Le numérique, on a cru, pendant de nombreuses années que cela allait être la solution miracle pour lutter contre les fractures territoriales, la réalité c'est qu'au moment où je vous parle, le numérique a accentué les fractures territoriales* », tels étaient les premiers mots de M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, lors du débat de la proposition de résolution relative à la couverture numérique du territoire présentée par Mme Marie-Christine Dalloz <sup>(3)</sup>.

Ce qui devait favoriser l'égal accès des citoyens – en particulier les plus isolés – aux services publics est devenu un handicap compte tenu du retard pris sur

---

(1) Rapport d'enquête n° 1185 de M. Philippe Vigier, député, sur l'égal accès aux soins des Français sur l'ensemble du territoire et sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural et urbain, juillet 2018, p. 120.

(2) Audition de M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, sur le bilan de la mise en œuvre du New deal mobile, et de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé du numérique – 3 avril 2019 à l'Assemblée nationale.

(3) Proposition de résolution n° 2012 présentée par Mme Marie-Christine Dalloz, députée, et discutée le 18 juin 2019 à l'Assemblée nationale.

la couverture numérique du territoire. Si l'accélération du déploiement de la couverture fixe et mobile, engagée à la fin de l'année 2017, a permis, à l'appui d'investissements massifs, une amélioration notable de la couverture numérique, les difficultés d'équipement se concentrent sur les territoires peu denses où l'initiative publique doit se substituer à une initiative privée défaillante.

## 1. Une situation toujours pénalisante pour les territoires ruraux

La faible densité de la France, de moitié inférieure à celle de ses voisins (106 habitants au km<sup>2</sup> contre 234 en Allemagne, 272 au Royaume-Uni et 203 en Italie <sup>(1)</sup>), pénalise lourdement les territoires ruraux.

Ainsi Patrick Levy-Waitz, président de la Fondation Travailler autrement et chargé de la « mission *Coworking* » par le ministère de la cohésion des territoires, résumait-il récemment <sup>(2)</sup> : « *Il est urgent d'en finir avec la situation d'abandon à laquelle sont confrontés les territoires ruraux. La première raison de cet abandon (...) est liée aux mutations économiques globales, qui, (...) ont provoqué de nombreuses délocalisations d'entreprises. La seconde raison (...) c'est l'abandon numérique du territoire rural. En effet, alors qu'au moment de l'apparition du numérique dans les années 1990 les zones urbaines se sont équipées pour développer de nouvelles activités, la puissance publique n'a pas anticipé la fracture naissante avec les espaces ruraux et la nécessité de les accompagner pour permettre à tous les territoires d'être égaux dans la République.* »

Malgré les initiatives prises en 2010 puis le lancement, en 2013, d'un plan France très haut débit (PFTHD) dont l'objectif était de couvrir d'ici 2022 tout le territoire en débit supérieur à 30 Mbits/s, les difficultés d'accès ont perduré, pénalisant particulièrement les territoires ruraux.

Une étude de la Commission européenne publiée en février 2015 recensait 43 % de foyers français raccordables au très haut débit fixe et 12 % des foyers effectivement abonnés à une offre très haut débit, contre une moyenne européenne respectivement de 68 % et de 24 % ; cette même année, plus d'un Français sur dix ne disposait pas d'un accès à un débit supérieur à 3 Mbit/s <sup>(3)</sup>.

En 2016, une enquête du CRÉDOC <sup>(4)</sup> mettait en avant les difficultés persistantes d'accès aux services mobiles dans les zones peu denses :

---

(1) Source : Eurostat.

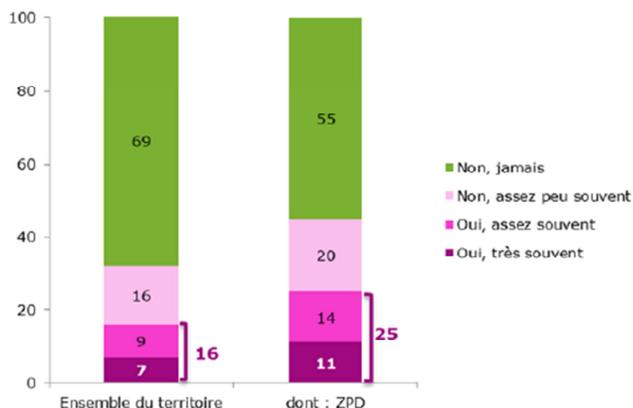
(2) « Les tiers-lieux : une opportunité pour faire vivre les territoires », revue « 36 000 communes » n° 360, novembre 2018 p. 10 ; et rapport de la mission *coworking* « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble », 2018.

(3) Rapport d'information n° 193 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur la couverture numérique des territoires, 25 novembre 2015.

(4) CRÉDOC, Enquête sur les « Conditions de vie et les aspirations des Français », juin 2016, citée dans le Baromètre du numérique 2016 – ARCEP, Agence du numérique, CGE, p. 12.

**PROPORTION DE PERSONNES ÉPROUVANT DES DIFFICULTÉS À PASSER DES APPELS, ENVOYER OU RECEVOIR DES SMS SUR LE MOBILE DEPUIS LE DOMICILE**

**Ensemble de la population de 12 ans et plus disposant d'un téléphone mobile, en %**



Source : CRÉDOC, Enquête sur les « Conditions de vie et les aspirations », juin 2016.

La même enquête réalisée auprès d'un échantillon de personnes habitant les zones peu denses<sup>(1)</sup> soit quelque 22 600 communes, 11,5 millions de personnes, 18 % de la population métropolitaine, relevait des difficultés plus marquées d'accès à internet depuis un téléphone mobile.

En septembre 2017, l'association de consommateurs UFC Que choisir constatait : « *Mal vécue de longue date par ceux qui la subissent, la fracture numérique prend aujourd'hui des proportions dramatiques puisque selon notre étude, 11,1 % des consommateurs (soit 7,5 millions) sont inéligibles à un Internet de qualité (débit théorique supérieur à 3 Mbit/s). Cette exclusion numérique frappe majoritairement les plus petites communes de France. Ainsi, dans les communes de moins de 1 000 habitants, moins des deux tiers de la population a en moyenne accès à Internet dans de bonnes conditions alors que c'est le cas pour au moins 86,8 % des consommateurs dans les autres zones.* »

Elle déplorait aussi que le déploiement des réseaux de nouvelle génération (fibre optique, câble...) creuse les inégalités territoriales, le meilleur du très haut débit étant accessible pour moins de 1 % des habitants en Creuse ou en Dordogne et pour plus de 90 % des habitants à Paris ou dans les Hauts-de-Seine.

Le Baromètre du numérique 2018 identifiait quant à lui l'impact du lieu de résidence sur la vitesse de connexion. Ainsi, 16 % des individus habitant des communes rurales affirmaient avoir une vitesse de connexion inférieure à 8 Mbits/s, tandis que 25 % des personnes résidant dans des villes de plus de 100 000 habitants disposaient d'une connexion internet supérieure à 30 Mbits/s ; 70 % de celles-ci affirmaient avoir une qualité de connexion suffisante pour

(1) Baromètre du numérique 2016, p. 53.

regarder ou télécharger des films, des vidéos ou des séries contre 30 % des habitants des communes rurales.

## **2. Les plans THD et le *New deal mobile*, un changement de méthode pour résorber la fracture territoriale numérique**

Contrairement au déploiement des grands réseaux publics d'énergie et de transport, la couverture numérique du territoire s'est déployée dans le cadre d'une réglementation européenne basée sur la concurrence, à l'exception des zones où la défaillance du marché justifie une intervention publique. Ce cadre a vocation à ouvrir aux citoyens européens l'accès à une couverture numérique en très haut débit à l'horizon 2025 (les principaux acteurs économiques et sociaux devraient accéder à une connexion permettant d'envoyer et de recevoir 1 Gbit de données par seconde et les foyers, urbains comme ruraux, accéder à une vitesse de téléchargement de 100 Mbits/s pouvant évoluer vers 1 Gbit/s). Pour les territoires ruraux, malgré les efforts des acteurs publics, cet objectif est longtemps resté un horizon très lointain...

Le réseau s'est en effet construit sur un modèle économique à deux vitesses : rapidement dans les zones denses donc rentables à l'initiative d'opérateurs privés, tant bien que mal et de façon hétérogène dans les zones peu denses, à l'initiative des collectivités territoriales.

Dans un contexte d'évolution technologique rapide, le développement du réseau numérique des territoires ruraux repose donc sur l'initiative de collectivités territoriales souvent dépourvues de moyens d'expertise propres.

### ***a. Quinze ans d'initiatives peu efficaces pour combler le fossé du numérique***

Plusieurs raisons ont pénalisé le déploiement du numérique dans les territoires ruraux : le choix de la fibre, qui, à terme, est celui de la qualité et de l'équité, le contexte concurrentiel et le défaut d'outils de pilotage.

Depuis le début des années 2000, plusieurs textes et programmes se sont succédé pour faciliter le déploiement des réseaux de communications électroniques. Ils ont certes permis une extension très rapide du réseau, au regard du temps qu'il a fallu pour installer l'électricité et le téléphone, mais ont aussi accentué la fracture territoriale.

En 2004, la loi pour la confiance dans l'économie numérique <sup>(1)</sup> pose les fondations du développement des réseaux numériques dans les territoires sous-équipés en donnant compétence aux collectivités territoriales pour constituer et exploiter des réseaux de communications électroniques *via* les réseaux d'initiative publique (RIP) qui peuvent ensuite être mis à disposition des

---

(1) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

opérateurs<sup>(1)</sup> ; les collectivités pouvant fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs, si l’initiative privée fait défaut.

En 2008, la loi de modernisation de l’économie<sup>(2)</sup> adapte le cadre du déploiement des réseaux, dans la perspective d’une généralisation du très haut débit ; elle est complétée, en 2009, par une loi relative à la lutte contre la fracture numérique<sup>(3)</sup> qui instaure un schéma pour permettre un déploiement cohérent du réseau, à l’échelle départementale ou pluri-départementale<sup>(4)</sup>, et crée un fonds d’aménagement numérique des territoires.

Au-delà du cadre législatif construit par strates, des plans de couverture numérique se sont enchaînés depuis 2010, année de lancement du programme national très haut débit (PNTHD) dont l’objectif était de raccorder 70 % de la population au très haut débit en 2020 et 100 % d’ici 2025, en privilégiant la technologie du FttH (fibre chez l’habitant), considérée comme la plus performante et la plus pérenne.

Afin de répartir les zones à équiper entre opérateurs privés et pouvoirs publics, l’ARCEP a lancé aux opérateurs un appel à manifestations d’intentions d’investissement (AMII) à horizon de cinq ans pour ensuite organiser l’intervention publique dans les zones restantes (un Fonds national pour la société numérique – FSN – étant créé à cette fin).

Dans la continuité des engagements gouvernementaux de 2010, le plan de couverture France très haut débit (PFTHD) lancé en 2013 a fixé un objectif de couverture ambitieux : la couverture de tout le territoire en très haut débit (30 Mbits/s) en 2022 et 80 % des ménages en FttH, un objectif intermédiaire prévoyant l’accès au très haut débit pour 50 % de la population en 2017.

Les investissements pour les zones d’initiative publique sont évalués à 14 milliards d’euros dont la moitié issus de fonds publics (subventions de l’État, collectivités territoriales, prêts de la Caisse des dépôts, subventions et prêts européens), l’autre moitié provenant de la commercialisation des réseaux auprès des fournisseurs d’accès à internet.

À la fin de l’année 2014, la fracture entre les zones d’investissement privé et les zones d’investissement public restait très importante.

En ce qui concerne le réseau fixe, la couverture en débit supérieur à 30 Mbit/s s’élevait, en 2015, à 59,8 % de la population en zone privée contre 21,2 % en zone

---

(1) Article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie.

(3) Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

(4) Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales créant les schémas directeurs territoriaux d’aménagement numérique (SDTAN) élaborés par les collectivités territoriales.

publique, les auteurs d'un rapport sénatorial<sup>(1)</sup> regrettant également le caractère insuffisamment contraignant des engagements des opérateurs en zone AMII.

La question du soutien financier de l'État pour déployer la couverture numérique dans les territoires ruraux reste un sujet crucial : alors qu'en 2015, le même rapport plaidait pour la mise en place de sources de financement pérennes, le récent débat sur la proposition de résolution relative à la couverture numérique du territoire, tenu à l'Assemblée nationale le 18 juin dernier, témoigne de l'inquiétude récurrente des élus sur ce point<sup>(2)</sup>.

Concernant la couverture mobile, les auteurs du rapport sénatorial cité plus haut regrettaient que son développement ait pâti d'« *un manque de priorisation entre les objectifs de politiques publiques : aménagement du territoire, préservation des finances publiques, baisses tarifaires au profit du consommateur, stimulation des investissements privés, valorisation du domaine public hertzien, promotion de la santé, environnement* ».

Afin de combler les inégalités territoriales de la couverture mobile, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit, à l'appui d'un nouveau recensement des zones blanches, leur couverture en téléphonie mobile (2G) et en internet mobile (3G) au moyen d'un accord contraignant conclu avec les opérateurs en mai 2015.

En 2016, la loi pour une République numérique facilite et encadre les usages du numérique, et ouvre en *open data* les données issues des cartes de couverture mobile.

Dans le même esprit, le site monreseau mobile.fr ouvert par l'ARCEP a permis l'identification de trois niveaux de qualité de réseau et une nouvelle définition des zones blanches fondée sur l'expérience des habitants, ce qui a conduit à en multiplier le nombre, la nouvelle cartographie diffusée en octobre 2017 ouvrant la voie à un changement de méthode pour développer la couverture numérique.

Malgré ces évolutions, le débat autour du nombre de citoyens n'ayant pas accès à une couverture mobile effective n'est pas clos.

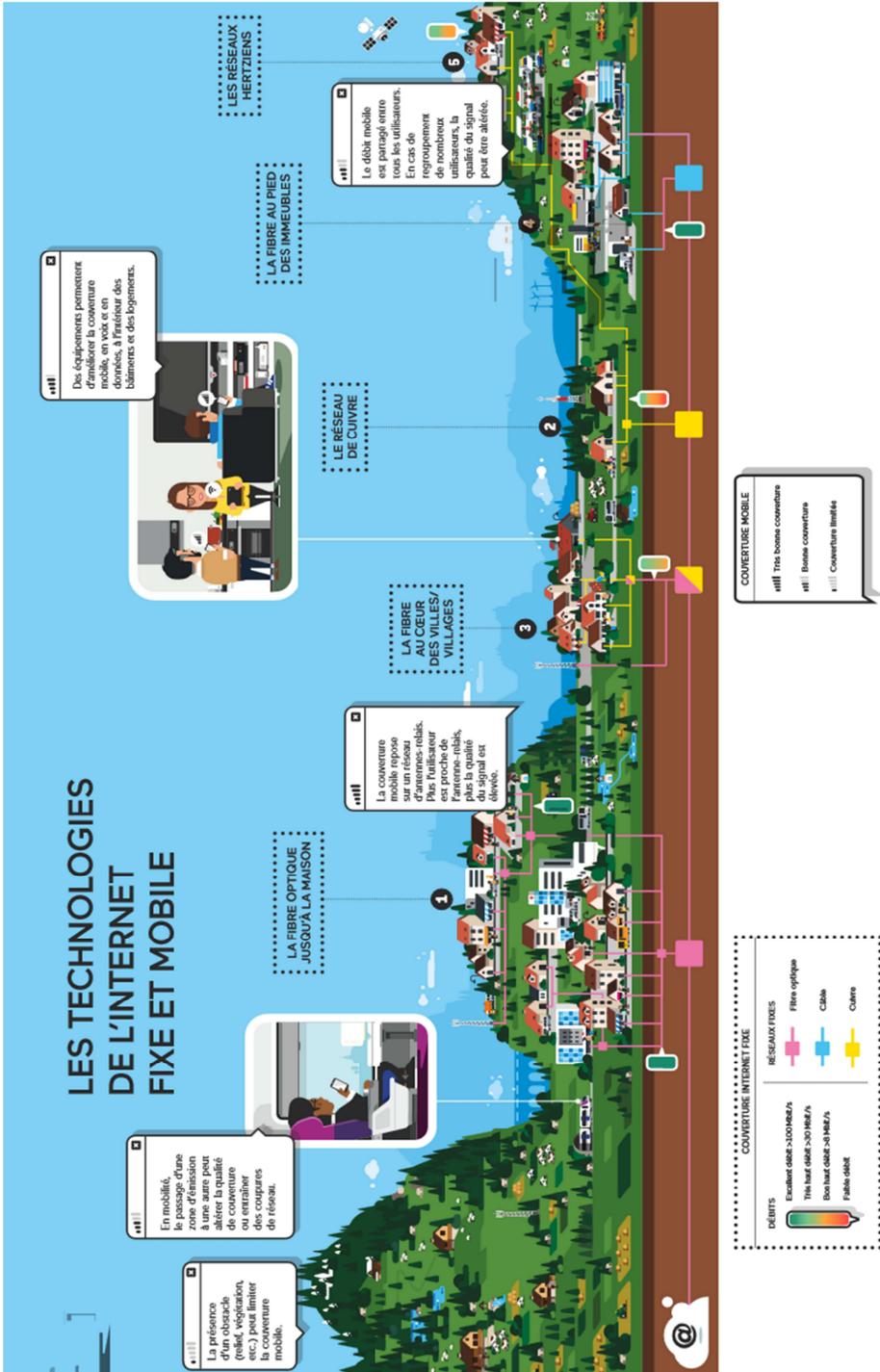
### ***b. Un changement de méthode pour accélérer le déploiement du réseau***

Lors de la Conférence nationale des territoires tenue à Cahors le 14 décembre 2017 et consacrée au plan « Aménagement numérique des territoires », le Premier ministre a précisé les conditions de mise en œuvre des annonces du Président de la République six mois plus tôt pour réduire la fracture numérique.

---

(1) Rapport d'information n° 193 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur la couverture numérique des territoires par MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, 25 novembre 2015, p. 62 et 36.

(2) Proposition de résolution n° 2012 relative à la couverture numérique du territoire présentée par Mme Marie-Christine Dalloz, débattue à l'Assemblée nationale le 18 juin 2019.



Source : Petit guide de l'aménagement numérique des territoires, Agence du numérique, décembre 2018.

- Au titre du réseau fixe (PFTHD) : l'objectif ambitieux du plan de 2013 prévoyant une couverture complète du territoire en très haut débit (plus de 30 Mbit/s) d'ici 2022, a été complété par un objectif intermédiaire de couverture en bon haut débit (plus de 8 Mbit/s) d'ici 2020, les engagements des opérateurs étant encadrés par le renforcement des dispositions de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques.

#### **Article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques**

Le ministre chargé des communications électroniques peut accepter, après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les engagements, souscrits auprès de lui par les opérateurs, de nature à contribuer à l'aménagement et à la couverture des zones peu denses du territoire par les réseaux de communications électroniques et à favoriser l'accès des opérateurs à ces réseaux.

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en contrôle le respect et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 36-11.

Cette procédure peut également concerner les déploiements prévus dans le cadre d'une convention locale qui est transmise conjointement par l'opérateur qui souscrit les engagements et par la collectivité ou le groupement de collectivités concerné au ministre chargé des communications électroniques. Ce dernier s'assure de la cohérence du projet local avec les dispositifs nationaux avant d'effectuer la saisine de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prévue au premier alinéa du présent article.

Le choix de la fibre est conforté car elle permet notamment de maintenir une qualité de transmission quelle que soit la distance, ce qui est important pour les territoires isolés. Toutefois, son déploiement, plus lent que d'autres technologies, a engendré un important retard de la France par rapport à ses voisins européens qui avaient opté pour des stratégies de court terme. Pour le combler, des solutions technologiques alternatives, filaires (notamment le réseau en cuivre) et non filaires (satellite, boucle locale radio, 4G fixe) permettront d'assurer l'accès à internet dans les territoires isolés ; un observatoire de l'internet fixe permettant le suivi du déploiement des réseaux de fibre optique.

#### **OBJECTIF DE COUVERTURE EN RÉSEAU FIXE (SECOND SEMESTRE 2018)**

	Couverture au premier trimestre 2018	Objectif 2020	Objectif 2022
<b>Haut débit (8Mbits/s ou plus)</b>	85 %	100 %	–
<i>dont</i> Très Haut débit (30 Mbits/s ou plus)	56 %	–	100 %
<i>dont</i> Fibre jusqu'à l'abonné (FttH)	26,8 %	–	80 %

Source : Avis de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).

Alors qu'en 2018, un peu plus de 16 millions de lignes restaient à construire pour tenir l'objectif de 2022 <sup>(1)</sup>, le Premier ministre, dans une communication de mars 2019 <sup>(2)</sup>, a indiqué l'ouverture en 2018 de 3,5 millions de lignes en fibre optique FttH (2 millions en 2016, 4 millions prévues pour 2019).

Dans les territoires isolés où les collectivités territoriales ont dû pallier l'absence des opérateurs en créant les RIP, près de 750 000 lignes FttH ont été établies, ce dispositif permettant, selon le Premier ministre, de couvrir, en fibre, 60 % des zones peu denses <sup>(3)</sup>.

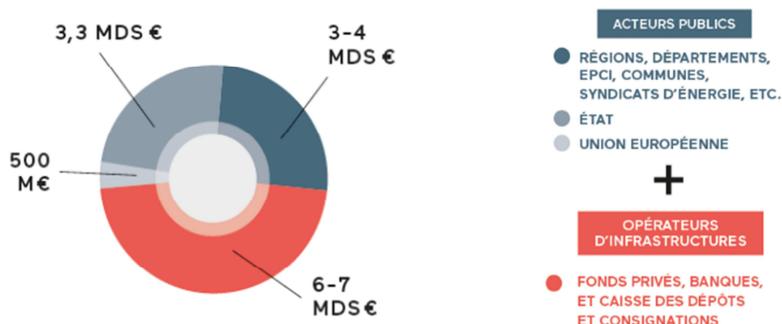
Les 40 % restants sont constitués de trois types de zones :

– celles devenues économiquement viables pour les opérateurs permettant aux collectivités de lancer, dans le cadre des dispositions de l'article L. 33-13 du code des postes et communications électroniques, un appel à manifestation d'engagements locaux (AMEL), contractualisation moins coûteuse que les RIP pour les collectivités territoriales car permettant la prise en charge des investissements par les opérateurs ;

– celles qui seront équipées de la fibre jusqu'à un nœud de raccordement pour améliorer la qualité du débit ;

– les 1,5 à 2 millions de foyers les plus isolés qui pourront bénéficier d'une enveloppe d'un maximum de 150 euros pour installer des équipements de réception d'internet par satellite ou par les réseaux hertziens terrestres (parabole, antenne ou *box*) pour tenir l'objectif de couverture à la fin de l'année 2020.

#### LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE



Source : *L'aménagement numérique des territoires – Conférence nationale des territoires, 14 décembre 2017.*

(1) Avis n° 1288 au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2019, tome IX Économie – communications électroniques et économie numérique, Mme Christine Hennion, p. 15.

(2) Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre, à Mirande le 22 mars 2019.

(3) Conférence nationale des territoires tenue à Cahors le 14 décembre 2017 consacrée au plan « Aménagement numérique des territoires ».

• Le déploiement du réseau mobile a longtemps souffert d'un défaut de diagnostic dans la mesure où toutes les zones considérées comme couvertes ne permettaient pas un accès réel au réseau mobile. Une cartographie plus conforme à la réalité de la couverture a ouvert la voie à un changement de méthode basé sur :

- la définition de nouvelles obligations de couverture pour les opérateurs ;
- la simplification des procédures de déploiement des antennes ;
- plus de transparence sur la couverture fixe et mobile combinée à une redéfinition des zones blanches (des zones antérieurement qualifiées de grises ont ainsi été qualifiées de blanches).

Au 1<sup>er</sup> avril 2018, la Cour des comptes faisait état de la couverture numérique suivante :

**ÉTAT DE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE MOBILE 4G AU 1<sup>ER</sup> AVRIL 2018**

	Couverture population en %	Couverture territoire en %
<i>France tous opérateurs confondus</i>	88,6	66,9
<i>Dans les départements non ruraux</i>	93,5	76,6
<i>Dans les départements ruraux</i>	83,7	57,1

Source : Cour des comptes d'après fichiers Arcep-Open data.

Conclu le 14 janvier 2018, le *New deal mobile* prévoit d'apporter la 4G aux 10 000 communes qui, fin 2017, ne l'avaient pas et dans lesquelles vivent plus d'un million de Français, et qui représentent 10 % du territoire.

Tirant les enseignements d'un processus de mise aux enchères des fréquences, bénéfique pour les caisses de l'État mais conduisant les opérateurs à rechercher une rentabilité rapide de leurs investissements par la couverture des zones denses, le Gouvernement a renoncé à des recettes de plusieurs milliards en contrepartie desquelles les opérateurs se sont vus demander des engagements contraignants de couverture du territoire, retranscrits dans les licences afin de les rendre juridiquement opposables. À ce titre :

- d'ici fin 2020, les opérateurs devront fournir un service très haut débit mobile en équipant tous leurs sites existants (2G/3G) ainsi que tous leurs nouveaux sites en 4G<sup>(1)</sup>. Cet accord prévoit également l'amélioration de la couverture de tous les axes routiers prioritaires<sup>(2)</sup> et du réseau ferré régional<sup>(3)</sup> ainsi qu'à l'intérieur des bâtiments ;

(1) Par exception, les sites du programme « zones blanches centres-bourgs » devront être équipés en 4G à 75 % d'ici fin 2020 et 100 % d'ici fin 2022.

(2) Les autoroutes, les axes routiers principaux reliant, au sein de chaque département, le chef-lieu de département (préfecture) aux chefs-lieux d'arrondissements (sous-préfectures) et les tronçons de routes sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins cinq mille véhicules par jour, tels qu'ils existent au 1<sup>er</sup> janvier 2018 soit 55 000 km de route et autoroutes.

(3) Les lignes ferroviaires non souterraines où circulent des TER, les RERA, B, C, D, E et le réseau Transilien H, J, K, L, N, P, R, U d'Île-de-France ; des trains du réseau des chemins de fer de la Corse soit 23 000 km de voies ferrées devront être couvertes à 90 % d'ici fin 2025.

– un dispositif de couverture ciblée a été mis en place pour améliorer la couverture de zones identifiées par les collectivités territoriales et le Gouvernement. Ainsi, chaque opérateur sera tenu d’assurer la couverture de 5 000 nouvelles zones grâce à de nouveaux sites dont certains seront mutualisés <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, en novembre 2018, la loi dite ELAN portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique a simplifié le déploiement des nouveaux équipements de téléphonie mobile.

Lors d’un déplacement le 22 mars dernier dans le Gers, le Premier ministre faisait état de 4 000 pylônes équipés en 4G depuis janvier 2018, 700 sites par opérateur devant être définis pour 2019.

Désormais, un atlas cartographique par département, réalisé avec le concours des opérateurs, permet de suivre l’évolution de la couverture numérique. Une carte du déploiement de la fibre figure par ailleurs sur le site de l’ARCEP, qui prépare un outil complet de la couverture du territoire par les réseaux fixes toutes technologies confondues, à l’échelle de l’adresse.

Si l’accélération récente du déploiement de la couverture fixe et mobile, à l’origine d’investissements considérables – le déploiement du THD sur le territoire représente un investissement de plus de 20 milliards d’euros dont la plus grande part est supportée par les opérateurs <sup>(2)</sup> –, permet à de plus en plus de nos concitoyens d’accéder à internet, des obstacles restent à surmonter concernant particulièrement les territoires isolés.

### **3. Des obstacles à surmonter**

Les travaux et débats récents ainsi que les auditions conduites par les rapporteurs témoignent des difficultés techniques, financières et organisationnelles qui doivent encore être surmontées pour assurer une couverture réelle, de qualité et pérenne dans les territoires isolés.

En effet, 1 % du territoire est toujours en zone blanche et 6 % ne bénéficie que d’une couverture mobile limitée (qui nécessite des contorsions) soit 180 000 personnes qui, légitimement, se sentent exclues ; 15 % du territoire ne bénéficie toujours pas de la 4G même si cette proportion décroît fortement ; par ailleurs, 30 % des habitants des communes de moins de 1 000 habitants ne disposent pas d’un débit de 3 Mbits/s.

---

(1) Un arrêté définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l’année 2019 a été publié le 21 mars 2019.

(2) Avis n° 1288 de Mme Christine Hennion au nom de la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 16.

### ***a. Des difficultés qui concernent particulièrement les territoires isolés***

Les territoires qualifiés de ruraux sont confrontés à des difficultés qui leur sont propres ; elles concernent la tenue des objectifs de couverture réelle et de qualité ainsi que le soutien de l'initiative publique sur laquelle repose le développement du réseau dans ces territoires.

#### ***– Les questions du coût et des technologies utilisées pour tenir les objectifs de 2020 et 2022***

Certains des interlocuteurs entendus par les rapporteurs ont formulé des inquiétudes quant à la tenue des objectifs de couverture pour 2020 (8 Mbit/s) et 2022 (30 Mbit/s), alors même que près de 7 millions de nos concitoyens n'ont pas accès à la qualité minimale de connexion. Quant au déploiement de la fibre, la faible densité et la difficulté d'accès compliquent l'installation et grèvent les coûts.

Certes, il a été indiqué aux rapporteurs que l'objectif de 2020 serait tenu grâce au *mix* des technologies et à l'obligation contractuelle sous peine de sanction dans les zones d'initiative privée et peu denses. Pour autant, les solutions hertzienne ou satellite ne sont équivalentes ni en terme de prix ni en terme de qualité ; si on y a recours de manière transitoire, elles sont par nature partagées et donc plus rapidement saturées.

Ainsi, l'observatoire de la qualité de l'internet mis en place par l'UFC Que choisir relève que la qualité de la connexion décroît avec la taille de la commune et que le temps de chargement d'une page web prend une seconde de plus dans les zones rurales soit 30 % de temps de plus qu'en zone dense tandis qu'avec du haut débit, des difficultés de lecture vidéo interviennent dans 25 % des cas en zones rurales pour 11 % en zones denses.

La question du coût de raccordement (le fameux dernier kilomètre dans les zones difficiles d'accès et peu peuplées) se pose tant pour les collectivités qui financent les RIP que pour les usagers, et de façon très aiguë outre-mer.

La division du territoire entre des réseaux d'initiative publique et des réseaux d'initiative privée se traduit par des inégalités tarifaires car la concurrence est peu présente dans les zones publiques ; par ailleurs, lorsque les collectivités territoriales trouvent un accord avec les opérateurs, elles s'accordent sur un coût moyen qui peut réserver des surprises et freiner la concrétisation du raccordement. En la matière il convient d'être vigilant sur la différence entre les locaux raccordables et les locaux effectivement raccordés.

#### ***– La pérennité du soutien de l'initiative publique***

La couverture numérique fixe des territoires ruraux repose sur les collectivités territoriales qui financent, sous différentes formes, les investissements dans un contexte où le retour sur investissement de la fibre peut s'avérer long ; en

effet, lorsqu'une commune dispose de la fibre, par vase communicant, le VDSL devient mécaniquement de meilleure qualité ce qui conduit certains foyers à choisir cette solution sans surcoût car leur usage du numérique ne justifie pas le passage à la fibre.

Depuis la création des RIP, la question du soutien de l'État à l'initiative locale et sa pérennité suscitent des inquiétudes. Ainsi le récent rapport d'évaluation des finances publiques<sup>(1)</sup> rappelait qu'en décembre 2017, le Gouvernement avait « *décidé de stopper l'examen des dossiers des collectivités territoriales pour le déploiement des RIP et de ne plus financer de nouveaux projets, cette décision (suscitant) la crainte des collectivités qui n'ont pas achevé leurs projets de déploiement de la fibre.* »

Quelques mois plus tôt, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, la rapporteure pour avis de la mission « économie » (communications électroniques et de l'économie numérique) rappelait que, selon l'Agence du numérique, environ 3,5 millions de locaux demeureront sans prise FttH en 2022 (soit quelque 10 % d'entre eux), essentiellement dans les territoires ruraux. Le coût pour l'État de leur raccordement nécessiterait une dépense supplémentaire de 700 millions d'euros<sup>(2)</sup>.

Le 18 juin dernier, des inquiétudes se sont aussi exprimées dans le cadre du débat de la proposition de résolution de notre collègue Marie-Christine Dalloz sur la couverture numérique du territoire<sup>(3)</sup> qui demandait notamment une accélération du déploiement de la fibre optique afin de couvrir tout le territoire au plus tard d'ici 2025, conformément aux objectifs adoptés par la Commission européenne, et la réouverture du guichet du Fonds pour la société numérique (FSN) afin d'aider les collectivités territoriales à achever le déploiement des réseaux d'initiative publique.

Le dispositif des appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL), destiné à solliciter l'investissement privé au-delà des zones denses et donc de diminuer le coût du déploiement de la fibre pour les collectivités territoriales, semble rencontrer un succès modéré comme en témoigne le faible nombre de projets validés. Selon l'ARCEP, cela s'explique par le contrôle étroit de leur rigueur et leur cohérence afin de ne pas déstabiliser les RIP et de garantir des prix raisonnables, la péréquation tarifaire étant l'un des piliers du plan France très haut débit.

---

(1) Rapport d'information n° 2104 présenté par M. Éric Woerth au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le printemps de l'évaluation – évaluation des politiques publiques 2019 – Direction de l'action du Gouvernement – Investissements d'avenir, p. 91.

(2) Avis n° 1288 de Mme Christine Hennion au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 16.

(3) Proposition de résolution de Mme Marie-Christine Dalloz, relative à la couverture numérique du territoire (n° 2012).

– *La transparence et la fiabilité des indicateurs*

Malgré les incontestables progrès accomplis au titre de la visibilité de la couverture et de la définition des zones blanches, des interlocuteurs des rapporteurs ont appelé à plus de transparence sur les données, estimant que l'information s'était dégradée en particulier sur les données commune par commune fournies par l'ARCEP, laquelle semble néanmoins déterminée à améliorer la transparence sur la qualité des réseaux, tout en rappelant qu'un temps incompressible est nécessaire pour développer les applications dédiées.

Pour ce faire, le *crowdsourcing*, mobilisant usagers et collectivités, devrait être mieux utilisé pour renseigner les cartes d'accès aux réseaux car il est nécessaire de dépasser la seule mesure du « nombre de barres de réseau », insuffisante pour évaluer le débit, notamment en cas de saturation.

*b. Organiser l'évolution technologique*

Ainsi que le rappelait M. Gabriel Dupuy lors d'une table ronde organisée par les rapporteurs, dans le secteur des télécommunications, l'offre précède la demande ; dès lors, la 4G ou la fibre ne doivent pas être vues comme des fins en soi, alors même que la 5G se prépare déjà. En ce qui concerne le réseau fixe, l'objectif d'un débit supérieur à 100 Mbit/s a été annoncé à l'horizon 2025.

– *Disposer des personnels et matériaux suffisants*

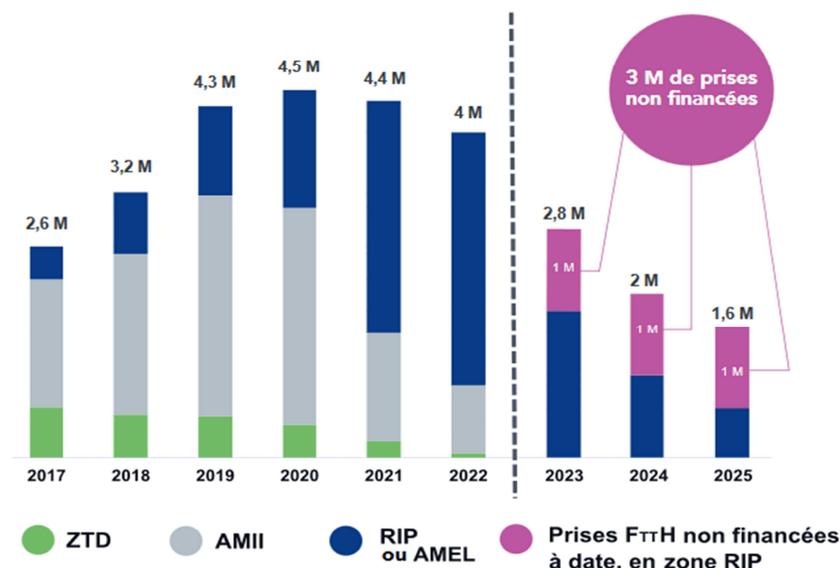
Alors que la dernière publication de l'Observatoire du Très haut débit <sup>(1)</sup> relevait que les recrutements de techniciens devraient être doublés en 2019 pour atteindre l'objectif de production de 4 millions de prises par an d'ici 2022, des interrogations se sont faites jour sur le manque de personnel et de matériel.

En effet, quelque 28 000 techniciens seront nécessaires pour installer la fibre avant 2022. Or s'il existe 190 organismes de formation dans ce domaine, ils ne sont pourvus qu'à 60 % de leur capacité. Par ailleurs, des tensions sur le matériau lui-même ont été constatées.

---

(1) Observatoire du Très haut débit 2019, Enquête réalisée pour InfraNum, la Banque des Territoires et l'Avicca, 21 mai 2019.

### CAPACITÉ ANNUELLE DE PRODUCTION DES PRISES FTTH



Source : Observatoire du Très haut débit 2019, Enquête réalisée pour InfraNum, la Banque des Territoires et l'Avicca, 21 mai 2019.

#### – assurer la continuité du service des télécommunications

La téléphonie fixe reste un gage de continuité du service, de sécurité en cas d'urgence et garde une importance clef dans l'accès aux services publics. Or, lors des auditions conduites par les rapporteurs, il a été rappelé que certains villages étaient privés de téléphone.

– Le service universel des communications électroniques garantit d'avoir accès au service téléphonique à un prix abordable. Des tarifs spécifiques, appelés tarifs sociaux, sont proposés aux personnes ayant de faibles revenus. Le service universel est assuré sur les territoires de la métropole, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion, de la Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Lors de sa création en 1997, le service universel comprenait l'accès au téléphone, à l'annuaire, au service de renseignement et aux cabines téléphoniques publiques. En 2015, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a recentré le service universel sur l'accès au service téléphonique avec un débit suffisant pour permettre l'accès à internet. En application de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques, une obligation de qualité de service est imposée au prestataire du service universel sous le contrôle de l'ARCEP, qui peut sanctionner les manquements constatés. Les obligations du service universel s'imposent quelle que soit la technologie utilisée.

En novembre 2017, la société Orange a été désignée, pour une durée de trois ans, comme opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » du service universel. Ces prestations sont encadrées par un cahier des charges arrêté par le Gouvernement, qui a fixé une douzaine d'indicateurs de qualité.

— Après de nombreux signalements d'utilisateurs et de collectivités territoriales portant sur la dégradation du service rendu, l'ARCEP a adressé une mise en demeure à l'opérateur<sup>(1)</sup>. Sollicité par les habitants de plusieurs communes pour des pannes récurrentes sur le réseau fixe, le Défenseur des droits a rendu une décision le 9 novembre 2018<sup>(2)</sup> qui rappelle que les défaillances répétées du réseau de téléphonie fixe peuvent, en particulier dans les zones rurales, insulaires ou isolées, révéler une inégalité de traitement entre usagers. Compte tenu du développement du numérique et de la dématérialisation des services publics, l'impossibilité d'accéder au service universel des télécommunications et à la téléphonie fixe était de nature à entraver non seulement l'accès à internet, mais aussi aux nombreux droits qu'il conditionne désormais.

#### *— préparer l'évolution des technologies*

Les technologies du numérique évoluant en permanence, un suivi et une anticipation de ces évolutions sont indispensables pour s'adapter aux usages et assurer la continuité du service.

L'attention des rapporteurs a été appelée sur la fin du réseau téléphonique commuté (RCT) annoncée par l'opérateur historique qui, en ce qu'il constitue la seule possibilité de communication d'urgence en cas de panne électrique, doit être anticipée.

À l'autre extrémité du spectre, même si ce n'est pas aujourd'hui la première préoccupation des territoires ruraux, il convient de préparer l'arrivée de la 5G qui représente un enjeu important, sur lequel nos collègues de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques se sont récemment penchés<sup>(3)</sup>.

Le *mix* technologique est privilégié en zone peu dense pour atteindre les objectifs de couverture, ce qui est une bonne chose, mais ce choix ne doit pas faire oublier, à plus long terme, l'objectif du gigabit par seconde, débit que la France souhaite atteindre en 2025. Ainsi que le rappelait M. le ministre chargé de la ville

---

(1) Décision n° 2018-1276-RDPI de l'ARCEP en date du 23 octobre 2018 portant mise en demeure de la société Orange de se conformer à son obligation en matière de service universel des communications électroniques.

(2) Décision n° 2018-262 du 9 novembre 2018 relative aux défaillances et pannes survenues de manière récurrente sur le réseau téléphonique fixe.

(3) Rapport de MM. Pierre Henriot, député, et Gérard Longuet, sénateur, au nom de l'OPECST du 11 décembre 2018 sur les perspectives offertes par la 5G.

et du logement le 18 juin dernier <sup>(1)</sup>, « *cet objectif-là n'est nullement remis en cause – et sa réalisation, au moment où je vous parle, ne peut passer que par la fibre.* »

Enfin, les usagers peinent à s'y retrouver dans le maquis des différentes offres et performances des technologies disponibles ; un gros travail d'explication doit être mené pour les aider à trouver le meilleur service.

### ***c. Améliorer la gouvernance et assurer la cohérence d'un réseau hétérogène***

La place du numérique dans la vie quotidienne des citoyens fait de la continuité et de la pérennité du réseau un enjeu majeur. Ces impératifs nécessitent de porter un regard global sur les usages, l'état et le fonctionnement des réseaux, ce que la fracture entre zones d'initiative publique et zones d'initiative privée et la gouvernance éclatée entre plusieurs acteurs ne facilitent pas.

#### ***– un réseau hétérogène***

Grâce à la concurrence, nos concitoyens ont bénéficié des prix les plus bas d'Europe en même temps que d'investissements considérables. Les consommateurs s'en réjouissent mais ce système a nui à l'unification et à la mutualisation des structures.

Un des opérateurs entendu par les rapporteurs a rappelé que l'arrivée d'un 4<sup>e</sup> opérateur en cours de déploiement de la 4G a déstabilisé le marché et freiné les investissements dans les zones peu denses, préoccupation dont un rapport du Sénat s'était déjà fait l'écho en 2015 <sup>(2)</sup>.

Le système d'enchères, intéressant pour les finances de l'État, et le marché très concurrentiel ont conduit les opérateurs à chercher prioritairement à rentabiliser leurs investissements dans un contexte de guerre des prix, ce qui n'a pas favorisé le déploiement du réseau dans les zones non rentables.

Dans le cadre des travaux cités plus haut <sup>(3)</sup>, nos collègues sénateurs soulignaient que, malgré l'engagement considérable de nombreuses collectivités territoriales, une infrastructure aussi décisive avait besoin d'homogénéité alors qu'elle était confiée « *à une multitude d'acteurs privés et publics intervenant sur des périmètres fluctuants et avec une conception technique variable* », ce qui représentait « *un pari risqué pour la cohérence et la complétude du futur réseau national de fibre optique* ».

---

(1) Discussion à l'Assemblée nationale de la proposition de résolution de Mme Marie-Christine Dalloz, relative à la couverture numérique du territoire (n° 2012).

(2) Rapport d'information n° 193 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur la couverture numérique des territoires par MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, 25 novembre 2015, p. 54.

(3) Ibid p. 47.

Ainsi, la distinction entre zones d'initiative privée et zones d'initiative publique voit cohabiter :

– les réseaux des opérateurs dans les zones denses d'initiative privée et les zones peu denses mais avec des perspectives de rentabilité (AMII) ;

– les différents modèles juridiques et économiques des zones d'initiative publique (RIP et AMEL).

Cette situation ne facilite pas le suivi de l'évolution du réseau.

– *le débat sur la mutualisation et l'itinérance*

Des voix se font entendre pour regretter le nombre croissant de pylônes sur le territoire et demander le passage d'une logique de compétition qui a poussé les opérateurs à la différenciation (par les pylônes qui ont nécessité de lourds investissements) à une logique d'itinérance par laquelle on se raccorde à différents opérateurs selon la qualité de connexion.

Néanmoins, d'autres interlocuteurs des rapporteurs ont relevé que le *New deal mobile* va dans ce sens avec la mutualisation du stock des pylônes et le très fort encouragement à mutualiser dans les zones les plus rurales. Une itinérance généralisée équivaldrait à la fin de la concurrence.

– *une gouvernance peu lisible*

Lors du débat sur la couverture numérique du territoire qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 18 juin dernier, votre co-rapporteur faisait siennes les remarques de la Cour des comptes<sup>(1)</sup> : « *En matière numérique, l'éclatement des responsabilités résultant du dédoublement du portage des plans – l'Agence du numérique gérant France très haut débit et l'ARCEP, le New deal mobile, chacune visant le même objectif d'une couverture numérique de l'ensemble du territoire selon le même calendrier – n'est pas gage d'efficacité. Une approche globale devrait s'imposer, mais elle suppose la désignation d'un pilote reconnu, référent sur les sujets ayant trait à la cohésion territoriale. Espérons que l'Agence nationale de la cohésion des territoires jouera ce rôle.* »

Les rapporteurs partagent les remarques de la Cour sur l'éclatement des responsabilités des acteurs institutionnels du numérique (*cf. schéma ci-après*), sujet sur lequel le Gouvernement pourrait trouver une occasion de traduire dans les faits, son souci d'améliorer la lisibilité et la gouvernance des services de l'État.

**L'enjeu immédiat dans les territoires ruraux, est de surmonter la fracture numérique. Pour autant, l'enjeu de demain est de rendre les territoires ruraux attractifs, ce qui passe par le très haut débit, véhicule des**

---

(1) Intervention de M. Jean-Paul Dufrègne lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la proposition de résolution de Mme Marie-Christine Dalloz, relative à la couverture numérique du territoire (n° 2012).

**usages du futur. Vos rapporteurs formulent, par conséquent, la proposition suivante :**

**Proposition n° 1 : assurer la couverture numérique très haut débit dans les territoires ruraux :**

– recourir au *mix* technologique pour permettre un accès généralisé au réseau et aux usages en 2020 sans renoncer à l’objectif de 30 Mbit/s pour tous en 2022 et de 100 Mbit/s pour tous en 2025 ;

– sécuriser le financement des zones d’initiative publique.

## Principaux acteurs institutionnels du numérique

### Collectivités territoriales

Moteurs du déploiement des plans France Très Haut débit dans les zones peu denses (RIP, AMEL)  
Acteurs du *New deal* mobile au titre de l'identification des zones à couvrir

Co-concepteurs des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics avec lesquels s'articulent parfois d'autres schémas dont les SCORAN (stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique)

### ARCEP

*Autonome administrative indépendante chargée de la régulation des secteurs des communications électroniques et des postes*

Définit la réglementation applicable, attribue les fréquences, veille au financement et à la fourniture du service universel. Elle contrôle la mise en œuvre du *New deal* mobile.

### Commission supérieure du numérique et des postes

Composée de 14 parlementaires et 3 personnalités qualifiées, elle contrôle les activités de communications électroniques, évalue la portée des nouvelles technologies, vérifie l'application de la loi du 2 juillet 1990

### Ministère de la cohésion des territoires

Il coordonne des initiatives en faveur de la cohésion économique et sociale des territoires, de leur attractivité et du développement économique ;  
Il concourt aux politiques d'innovation et de soutien à l'investissement ;  
Il accompagne la transition numérique des territoires.

### Commissariat général à l'égalité des territoires

(CGE) – futur ANCT  
*Service placé sous l'autorité du ministre de la cohésion des territoires*  
Conçoit et anime les politiques d'aménagement du territoire, notamment en matière d'accès aux services au public, d'inclusion numérique, de transition numérique et de redynamisation des territoires fragiles

### Secrétaire d'État chargé du numérique

*auprès du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics*

Traite des questions relatives à la promotion et à la diffusion du numérique, à la gouvernance de l'internet, aux infrastructures, équipements, services, contenus et usages numériques, à la sécurité des échanges, des réseaux et des systèmes d'information

### Agence du numérique – future ANCT

*Service du ministère de l'économie et des finances*

Pilote le Plan France très haut débit, gère la plateforme France mobile pour identifier avec les concours des collectivités territoriales, les problèmes de couverture mobile et y remédier  
Par la Mission Société numérique, soutient les initiatives innovantes liées au numérique.

### France numérique

*Plateforme initiée par la Direction générale des entreprises en partenariat avec Régions de France pour l'accompagnement des TPE/PME à la transformation numérique.*



### Opérateurs du numérique

## II. DES SERVICES DE PROXIMITÉ INDISPENSABLES À L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX

La perspective d'une bonne couverture numérique et l'aspiration à une meilleure qualité de vie dans un environnement préservé, offrent une opportunité sans précédent pour redynamiser des territoires éloignés de l'influence des métropoles et trop longtemps oubliés.

Si la couverture numérique est aujourd'hui considérée comme le premier des services pour des territoires ruraux attractifs, plusieurs services de proximité, au-delà des services publics administratifs et sociaux traités plus loin, constituent un écosystème indispensable à l'installation de jeunes actifs, qu'ils viennent y créer de nouvelles activités ou occuper les emplois publics réimplantés conformément aux annonces gouvernementales sur la transformation des administrations centrales <sup>(1)</sup>.

En 2015, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'INSEE ont élaboré quatre paniers de services « de base » et de proximité, nécessaires pour répondre aux besoins de toutes les catégories de la population à tous les âges de la vie. À la sécurité, l'éducation et la santé, viennent s'ajouter les commerces alimentaires, les services financiers et l'emploi.

La présence de services à visage humain est d'autant plus importante que le développement des communications numériques isole les individus, ruraux comme urbains. Les services de proximité représentent donc, au-delà de la lutte contre l'engrenage de la déprise, un moyen essentiel de promouvoir une certaine qualité de vie et de relations sociales.

### A. L'EFFET LEVIER D'UN BOUQUET DE SERVICES

#### 1. Assurer un accès rapide aux services de la vie courante

*« Si les communes rurales ont de nombreux atouts comme le cadre de vie, l'environnement et le bâti disponible, cela ne se fera pas tout seul. Il faut veiller à rendre l'ensemble de l'écosystème attractif en faisant attention aux questions du coût du carburant et à l'absence d'alternatives de transport ainsi qu'à l'éloignement des services »* ; tel était le constat de M. Patrick Levy-Waitz, chargé par le ministère de la cohésion des territoires d'une mission sur le *coworking* <sup>(2)</sup>.

L'absence de certains services publics constitue en effet un frein à l'installation dans les territoires ruraux, comme le souligne la récente enquête

---

(1) Circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

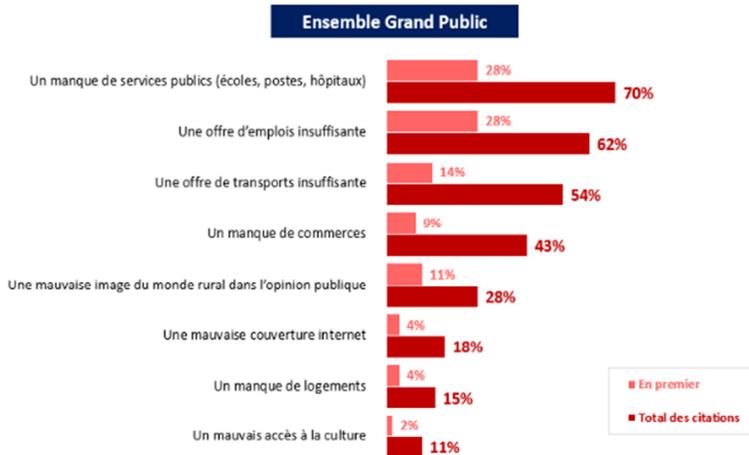
(2) « Les tiers-lieux : une opportunité pour faire vivre les territoires », revue « 36 000 communes » n° 360, novembre 2018, p. 10.

réalisée pour Familles rurales qui met en évidence le rôle central des services de proximité dans l'attractivité de ces territoires :

**Le manque de services publics et d'emplois, principaux repoussoirs du monde rural aux yeux du grand public**

**QUESTION :** Selon vous, quels sont les freins principaux à l'installation de nouveaux habitants dans le monde rural ? En premier ? En deuxième ? En troisième ?

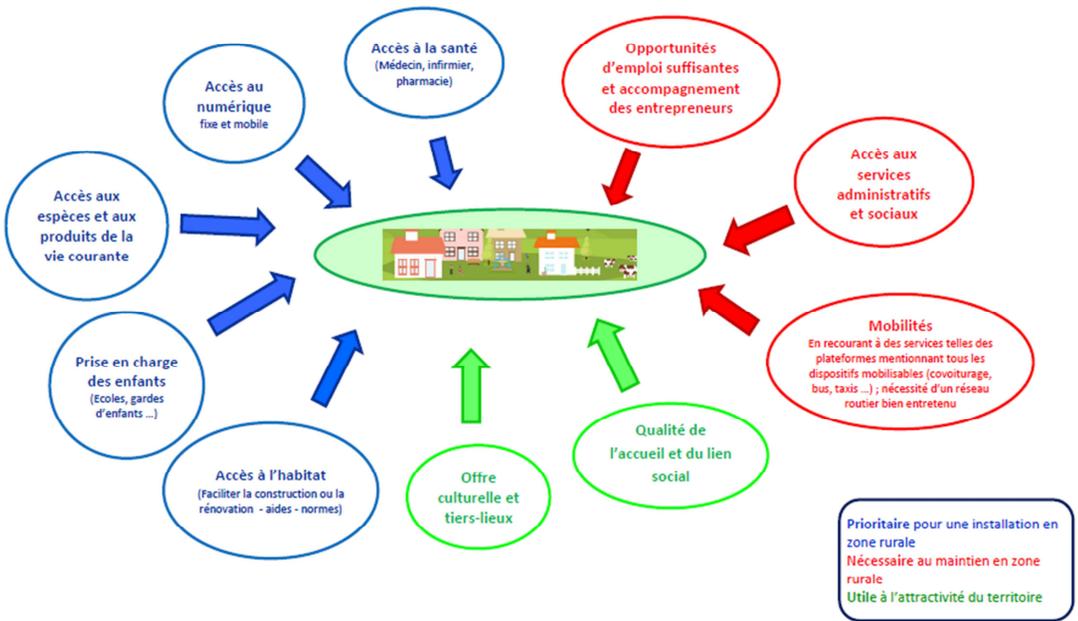
**Base :** Aux personnes qui souhaitent quitter le monde rural, soit 00% de l'échantillon



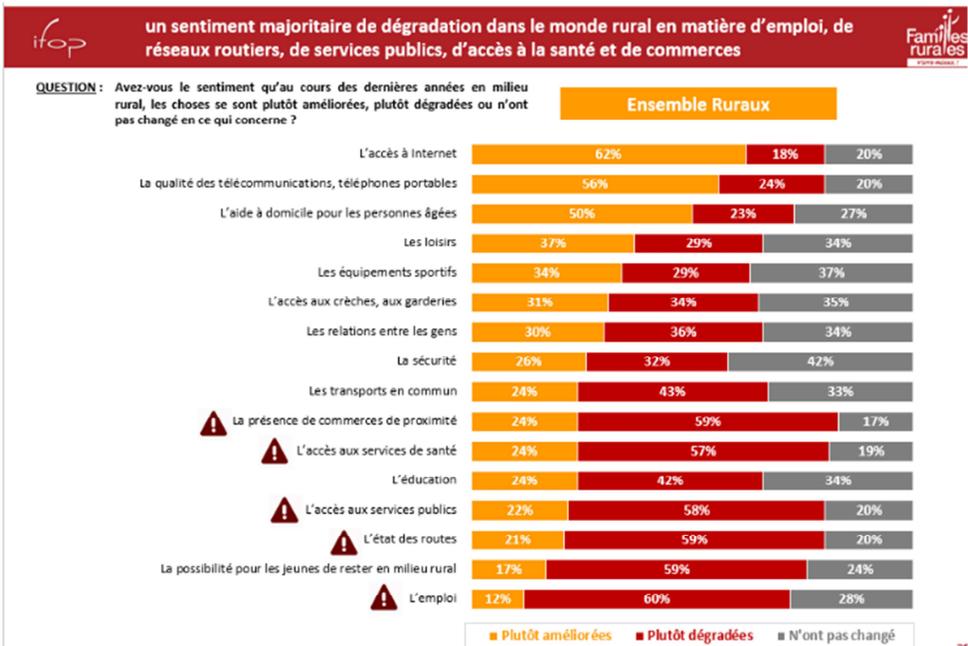
Source : Étude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales, octobre 2018.

Les services cités dans le cadre de cette enquête rejoignent ceux mentionnés lors des premières tables rondes de la mission d'évaluation :

## LES FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX



Or, s'agissant de ces services essentiels, l'étude de Familles rurales faisait état d'un sentiment de dégradation de la part des habitants concernés.



Source : Étude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales, octobre 2018.

L'usage des services est subordonné à leur accessibilité. Cette préoccupation avait déjà été traduite en 2011, dans une proposition de loi instaurant un « bouclier rural »<sup>(1)</sup> et garantissant la proximité et l'égal accès des citoyens aux services publics sur l'ensemble du territoire.

Si la notion défensive induite par le terme « bouclier » a été critiquée, la question de l'accès aux services publics reste au cœur des débats sur la revitalisation des territoires ruraux.

Samuel Depraz estime que les dispositifs conventionnels ou incitatifs ont aujourd'hui montré leurs limites, et qu'il est nécessaire, pour maintenir un minimum de services publics et d'attractivité sur un territoire, de recourir à un mécanisme contraignant, sur le modèle du « bouclier rural » qui existe en Allemagne et qui garantit juridiquement l'accès à un socle de services de base, une notion proche du panier de services<sup>(2)</sup> utilisé par l'INSEE.

En 2017, la Fédération nationale Familles rurales appelait de ses vœux la constitution d'un bouclier rural, socle de services incluant la couverture numérique, la mobilité (avec, sur chaque établissement public de coopération intercommunale – EPCI –, une application qui recense les moyens de mobilité disponibles), l'éducation (une école à maximum 30 km, mais aussi une crèche et un service de garde ou d'accueil collectif) et l'accès aux soins médicaux.

Dans le cadre de la mission confiée en avril 2013 par la ministre de l'égalité des territoires et du logement<sup>(3)</sup>, Mme Delga et M. Morel-À-L'Huissier soulignaient que les critères d'accessibilité des services au public ne pouvaient se limiter au nombre de services pour 100 000 habitants, ni à la distance kilométrique séparant les services de l'habitat non dense, mais nécessitaient de prendre en compte plusieurs paramètres et d'associer les usagers à cette appréciation.

L'Observatoire des territoires du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) suit cette logique en prenant en compte plusieurs indicateurs dont le temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile, le temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du trajet domicile travail ou la part de la population éloignée de plus de 20 minutes d'au moins un des services de santé de proximité. Or, ces critères confirment la situation défavorable des territoires ruraux.

---

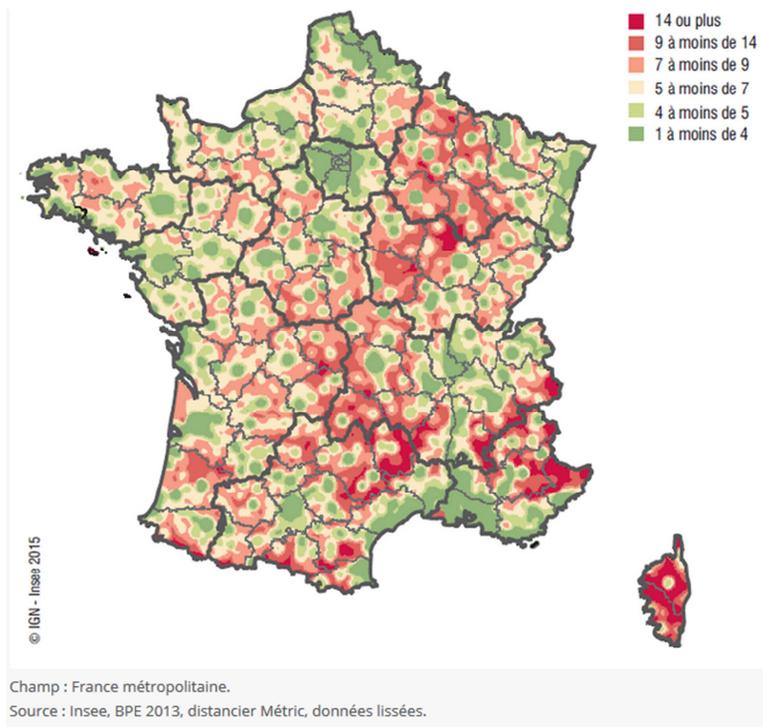
(1) Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir, n° 3158, déposée le 9 février 2011.

(2) Classification des équipements en trois gammes :

- Gamme de proximité : école maternelle, pharmacie, boulangerie, bureau de poste...
- Gamme intermédiaire : collège, orthophoniste, supermarché, police, gendarmerie...
- Gamme supérieure : lycée, maternité, hypermarché, agence Pôle Emploi...

(3) Rapport de la « Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles », confiée aux députés Pierre Morel-À-L'Huissier (UMP) et Carole Delga (PS), octobre 2013.

### TEMPS D'ACCÈS MÉDIAN ROUTIER EN MINUTES, AUX PRINCIPAUX SERVICES DE LA VIE COURANTE



Source : INSEE Première, *L'accès aux services, une question de densité des territoires*, n° 1579, janvier 2016.

### L'accès à l'argent liquide

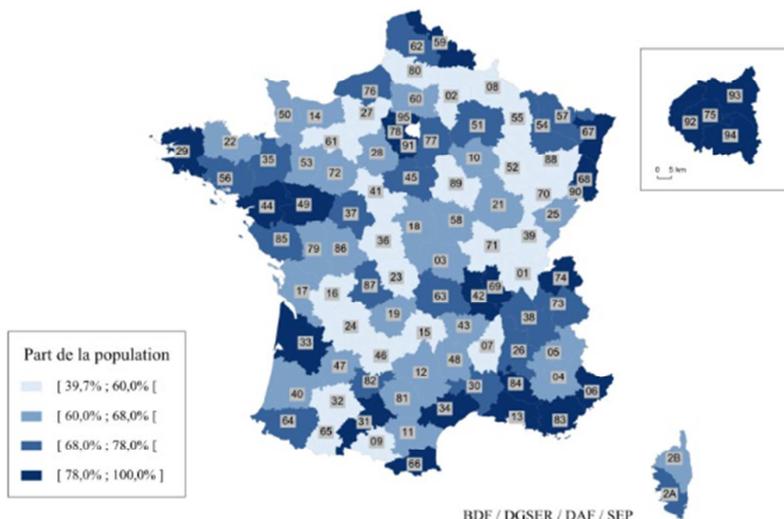
À titre d'exemple, l'état des lieux de la répartition des points d'accès aux espèces récemment publiés par la Banque de France est éclairant : s'il établit que l'essentiel de la population réside soit dans une commune équipée d'au moins un distributeur, soit dans une commune située à moins de 15 minutes en voiture de la commune équipée la plus proche, 600 000 personnes de plus de 15 ans vivent dans une commune située à plus de 15 minutes en voiture de la commune équipée d'un distributeur, les communes de moins de 500 habitants représentant 89 % de celles-ci. Ce document met en lumière les difficultés des personnes ne disposant pas de moyens de transports et dont la commune n'est pas équipée de distributeur automatique de billets (DAB) :

#### TAUX D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES SELON LEUR TAILLE EN NOMBRE D'HABITANTS

Nombre d'habitants	Nombre de communes équipées	Part des communes équipées d'au moins un DAB	Nombre d'habitants âgés de 15 ans et plus résidant dans une commune équipée	Part des habitants âgés de 15 ans et plus résidant dans une commune équipée
de 0 à 499	168	0,9%	48 850	1,4%
de 500 à 999	586	8,6%	377 689	9,8%
de 1 000 à 1 999	1 429	31,5%	1 768 051	34,4%
de 2 000 à 4 999	2 370	75,5%	6 295 047	79,7%
de 5 000 à 9 999	1 128	99,2%	6 382 803	99,3%
10 000 et plus	932	100,0%	25 782 281	100,0%
<b>Ensemble des communes</b>	<b>6 613</b>	<b>18,7%</b>	<b>40 654 722</b>	<b>77,3%</b>

Source : État des lieux de l'accès du public aux espèces en France métropolitaine - Banque de France – juin 2019

#### PART DE LA POPULATION RÉSIDANT DANS UNE COMMUNE ÉQUIPÉE D'AU MOINS UN DAB, PAR DÉPARTEMENT



Source : État des lieux de l'accès du public aux espèces en France métropolitaine - Banque de France – juin 2019.

La mobilité fait aussi l'attractivité d'un territoire ; ainsi, le choix de certaines entreprises familiales de réimplanter leur siège dans leurs territoires d'origine, gage de meilleure qualité de vie <sup>(1)</sup>, ne peut se concrétiser que si ceux-ci ne sont pas enclavés (TGV et aéroport faciles d'accès).

Lors des auditions de la mission d'évaluation, M. Gabriel Dupuy a également appelé l'attention des rapporteurs sur le nécessaire entretien régulier des réseaux routiers dont l'importance est cruciale dans les territoires ruraux.

*« En France, la mobilité est en panne (...) Nous avons multiplié les TGV, fierté technologique enviée et exportée de notre pays, au prix d'une dégradation lente et sournoise des autres voies ferrées, mais aussi des routes et du réseau fluvial, privant ainsi de nombreux territoires du minimum vital. »* Ainsi s'exprimait Mme la ministre chargée des transports devant la représentation nationale en introduisant la discussion du projet de loi d'orientation des mobilités. Ce texte simplifie la prise de la compétence mobilité par les intercommunalités tout en confortant le rôle de la région comme chef de file, facilite l'émergence de nouvelles mobilités, et met l'accent sur l'entretien des structures.

Depuis plusieurs années, les collectivités territoriales en zone rurale multiplient les initiatives. Ainsi la Cour des comptes <sup>(2)</sup> relevait de nombreux exemples d'offre de mobilité solidaire fondées sur le covoiturage, l'autopartage, la mise à disposition de chauffeurs. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'initiative locale fait émerger des solutions novatrices ; il est important de soutenir les collectivités les plus isolées souvent dépourvues de moyens d'action. Dans cet esprit, les rapporteurs plaident pour la pérennisation ou la création de services de mobilité de proximité destinés aux personnes les plus isolées, et proposant un transport mutualisé à coût minimal.

## **2. Mettre la culture, le sport et le patrimoine au service de la qualité de vie**

Plusieurs interlocuteurs entendus dans le cadre des travaux de la mission ont fait valoir que le potentiel économique des zones rurales ne dépendait pas tant des activités productives (nombre de zones artisanales de campagne sont vides) que de « l'économie résidentielle » sur laquelle doivent se fonder les politiques de développement local. Dans ce contexte, il est certes important d'y maintenir des services publics mais aussi de proposer des offres culturelles. C'est le sens des travaux de Claire Delfosse et Pierre-Marie Georges <sup>(3)</sup> qui, dès 2013, identifiaient cette dynamique par laquelle, par exemple, les communes du Val de Drôme ont élargi l'attractivité touristique et résidentielle d'un territoire peuplé, depuis les années 1980, de néo-ruraux en quête d'une meilleure qualité de vie. Pour attirer

---

(1) Dossier *Les Échos* 18 mars 2019, *Comment les entreprises dynamisent les territoires.*

(2) *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux – mars 2019* p. 122-124.

(3) Claire Delfosse, Pierre-Marie Georges, « Artistes et espace rural : l'émergence d'une dynamique créative », *Territoires en mouvement – Revue de géographie et aménagement*, n° 19-20, 2013.

les touristes mais aussi de nouveaux résidents, les acteurs locaux ont certes mis en avant les atouts environnementaux mais surtout une importante offre culturelle.

Le patrimoine naturel représente aussi, depuis plusieurs années, un levier de revitalisation des territoires comme l'analysait, en 2014, le géographe Denis Mathis au sujet du patrimoine naturel du « Pays des Étangs » en Moselle <sup>(1)</sup> où le développement touristique relayé par des acteurs publics et privés a redynamisé cette zone rurale fragile.

Dans le même esprit, la pratique sportive collective, au-delà de ses bénéfices directs, constitue un important moyen de créer un lien social. Or, la mission « agenda rural » s'en faisait l'écho tout récemment <sup>(2)</sup>, les équipements sportifs y sont souvent vétustes et plus difficiles d'accès tandis que les petits clubs sportifs rencontrent des difficultés à se développer, faute de moyens.

Pour favoriser le développement des activités culturelles et sportives, les rapporteurs propose de faire appel au Fonds pour le développement de la vie associative.

### **3. Faire de l'habitat un élément de l'attractivité des territoires ruraux**

La disponibilité et la qualité de l'habitat constituent un préalable à l'installation de nouveaux habitants. Pour autant, si l'offre y est beaucoup plus abordable qu'en zone urbaine, les logements disponibles sont souvent inadaptés (peu de logements de petite taille pour les jeunes) ou nécessitent d'importants travaux. Plusieurs observateurs et acteurs entendus ont ainsi plaidé pour favoriser la rénovation de l'existant, par exemple en maintenant un prêt à taux zéro pour rénover des habitations en zone rurale et en assouplissant la réglementation notamment pour le changement d'affectation de bâtiments agricoles inutilisés.

Sur ce point également, les rapporteurs partagent les constats de la mission « agenda rural » <sup>(3)</sup> sur le sujet et ses recommandations portant sur le développement des aides à l'amélioration de l'habitat en milieu rural.

**Proposition n° 2 : créer ou pérenniser des services de mobilité adaptés dans les territoires ruraux.**

**Proposition n° 3 : abonder le Fonds pour le développement de la vie associative à destination des territoires ruraux.**

**Proposition n° 4 : définir des aides à l'amélioration de l'habitat adaptées aux territoires ruraux.**

---

(1) Denis Mathis « Recomposition territoriale d'un espace rural flou : l'exemple du "Pays des Étangs" en Moselle », *Territoire en mouvement – Revue de géographie et aménagement*, n° 22, 2014.

(2) « Ruralités, une ambition à partager – propositions pour un agenda rural », M. Daniel Labarome et alii – juillet 2019.

(3) Ibidem.

## B. LA PETITE ENFANCE ET L'ÉCOLE : UNE NÉCESSITÉ POUR L'INSTALLATION DE JEUNES ACTIFS

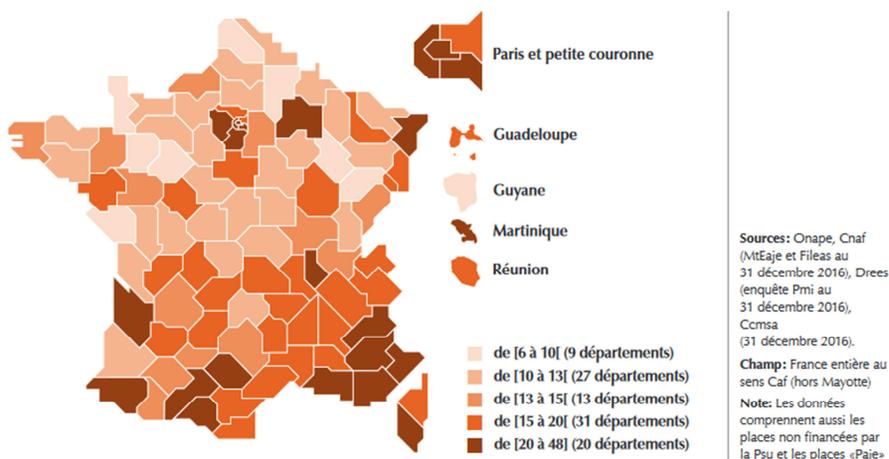
Parmi les services considérés comme prioritaires pour l'installation de jeunes actifs, la prise en charge de la petite enfance et l'école tiennent une place de choix. Pour les enfants comme pour leurs parents, le temps d'accès est une donnée essentielle.

### 1. La prise en charge de la petite enfance

#### *L'accueil des très jeunes enfants*

De fortes disparités existent entre les territoires pour l'accueil des jeunes enfants, au demeurant peu nombreux dans les zones peu denses : selon les départements, le potentiel d'accueil en structures collectives, familiales et parentales varie de 6 (Guyane) à 48 (Paris) places pour 100 enfants de moins de 3 ans <sup>(1)</sup>.

#### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU NOMBRE DE PLACES EN ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS (EN %) EN 2016



Source : Observatoire national de la petite enfance, Rapport 2018.

Le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) établit, pour sa part, une forte corrélation entre l'offre de places en crèches et le potentiel financier de la commune <sup>(2)</sup>, l'accueil chez les assistantes maternelles étant plus répandu dans les territoires intermédiaires et les communes rurales.

(1) Observatoire national de la petite enfance, Rapport 2018 : L'accueil du jeune enfant en 2017, février 2019, p. 28.

(2) Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), L'accueil des enfants de moins de trois ans – Tome II : Orientations, avril 2018, p. 142.

Afin de mieux organiser et coordonner le développement des modes d'accueil, la Convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la CNAF pour 2013-2017 a inscrit l'objectif de « *renforcer le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en direction de toutes les familles et de tous les territoires* » pour proposer 275 000 nouvelles solutions d'accueil en cinq ans pour les moins de trois ans.

### *Les écoles maternelles*

Dans un contexte de scolarisation non obligatoire avant six ans<sup>(1)</sup>, les chercheurs Mohamed Hilal et Aleksandra Barczak notaient<sup>(2)</sup> de fortes disparités dans le maillage territorial des écoles maternelles : « *Considérablement moins fréquentes sur le territoire [que les écoles élémentaires], les écoles maternelles étaient implantées dans un peu plus d'un quart des communes regroupant 82,7 % de la population en 1980 ; cette présence se réduit à 19,7 % de communes en 2013 soit 74,6 % de la population française desservie sur place. (...) Les fermetures ont davantage concerné les communes avec une croissance démographique modérée alors que de nouvelles écoles ont été créées dans les petites communes à forte croissance démographique.* »

Cette évolution a eu des conséquences sur le temps de trajet moyen des élèves : en 1980, les habitants des 5 % des communes les plus éloignées d'une école maternelle mettaient plus de 13 minutes à y accéder, et 17 minutes en 2013. L'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) souligne toutefois que, « *depuis vingt ans, quasiment tous les enfants âgés de trois ans et plus sont scolarisés* »<sup>(3)</sup>.

L'IGEN explique ainsi ce constat<sup>(4)</sup> : les taux d'accueil sont faibles dans les académies qui connaissent une pression démographique importante mais aussi dans les territoires ruraux. Les variations territoriales traduisent des réalités de terrain différentes, pour une politique publique qui exige « *un travail partenarial important, des objectifs partagés, des investissements conjoints* ». Certains territoires connaissent une hausse de la démographie scolaire et peinent à trouver des locaux disponibles ; dans d'autres, les enfants de moins de trois ans sont dispersés sur l'ensemble du département, ce qui pose la difficile question des déplacements.

---

(1) L'adoption du projet de loi pour une école de la confiance, le 4 juillet dernier, prévoit l'abaissement de la scolarité obligatoire à 3 ans.

(2) Aleksandra Barczak et Mohamed Hilal, « *Quelle évolution de la présence des services publics en France ?* » dans « *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions* » de Thibault Courcelles et al., 2017, p. 46-47.

(3) IGEN, *La scolarisation en petite section de maternelle*, mai 2017, p. 6.

(4) IGEN, *rapport n° 2017-032 La scolarisation en petite section de maternelle*, mai 2017, p. 7.

## 2. L'accès à l'enseignement primaire et secondaire dans les territoires ruraux

La fermeture de classes ou d'écoles, consécutive à l'évolution démographique, participe à la spirale de la déprise et au sentiment d'abandon. Lors de sa conférence de presse tenue à l'issue du grand débat le 25 avril dernier, le Président de la République engageait un nouveau pacte territorial au titre duquel il n'y aurait plus, « *d'ici à la fin du quinquennat de nouvelles fermetures, ni d'hôpitaux ni d'écoles, sans l'accord du maire. Cela ne veut pas dire* », ajoutait-il, « *qu'il n'y aura pas de réorganisation. On le sait très bien. Elles sont parfois indispensables. Cela veut dire qu'il n'y aura plus de disparition comme on l'a aussi trop vécu.* »

### a. Le maillage des territoires ruraux en établissements scolaires : un recul réel mais limité

Le maillage des établissements scolaires est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales : l'ouverture ou la fermeture d'une école, d'un collège ou d'un lycée dépend respectivement d'une décision du conseil municipal, départemental ou régional. En revanche, l'affectation des enseignants est décidée par l'académie, de même que l'ouverture et la fermeture de classes, dès lors qu'elles n'entraînent pas la création ni la suppression d'un établissement.

Si la Cour des comptes constate que « *la ruralité n'est pas définie de façon univoque par le ministère de l'éducation nationale* »<sup>(1)</sup>, elle relève une diminution de 5,31 % du nombre d'écoles implantées dans des communes rurales correspondant à une baisse des effectifs de ces écoles sur la même période (-3,7 %), la diminution du nombre d'écoles étant consécutive à la création de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI). Pour autant, les taux d'encadrement restent favorables aux départements ruraux (5 enseignants pour 100 élèves dans les Hauts-de-Seine et 8,8 en Lozère en 2016).

Un récent rapport des inspections de l'Éducation nationale<sup>(2)</sup> note une surreprésentation d'écoles et de collèges de petite taille (45 % des écoles « rurales » ne comportent qu'une à deux classes) et souligne que, si le temps médian d'accès (en voiture) aux écoles et collèges se situe entre 6 et 10 minutes dans les espaces peu denses et très peu denses, une grande partie des élèves se déplace par transports scolaires, ce qui accroît le temps de trajet, celui-ci pouvant atteindre 30 voire 45 minutes.

Pour adapter l'offre scolaire à chaque territoire, des « conventions ruralité » ont été créées à l'occasion des comités interministériels aux ruralités de 2015 et 2016. Encadrées par l'instruction ministérielle du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurales et de montagne, elles sont

---

(1) Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019, p. 42.

(2) IGEN-IGAENR, *Mission ruralité : Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux*, 2<sup>e</sup> rapport d'étape n° 2018-080, juillet 2018.

généralement conclues à l'échelon départemental entre les services déconcentrés (académie, préfecture) et des élus locaux. Les parents d'élèves sont souvent représentés dans le comité de pilotage sans être signataires.

À l'appui d'un diagnostic territorial, ces conventions prévoient l'évolution de l'organisation scolaire du premier degré, les moyens afférents et les dispositifs pédagogiques adaptés à la ruralité (équipes mobiles, plan numérique, etc.). L'État peut financer les projets inclus dans la convention par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Selon le ministère de l'éducation nationale, 44 conventions avaient été signées à la rentrée 2018 <sup>(1)</sup> avec l'objectif d'atteindre la soixantaine.

Cependant, la Mission ruralité <sup>(2)</sup> estimait, en juillet 2018, que « *le dispositif contractuel ne produit pas en soi des transformations décisives* », la plupart des conventions étant « *centrées sur les seuls enjeux d'organisation et de moyens à court terme, sans toujours faire émerger une stratégie territoriale et pédagogique d'ensemble.* »

Les nécessaires réorganisations évoquées par le Président de la République le 25 avril dernier devaient néanmoins se traduire par la fermeture de plusieurs dizaines d'écoles à la rentrée : quelque 250 seront regroupées et plus d'une centaine fermées, notamment à la suite du transfert de la compétence scolaire à une nouvelle communauté de communes ou en raison de l'évolution démographique <sup>(3)</sup>.

Pour éviter de longs transports scolaires aux enfants et la disparition d'un pôle de vie de village, plusieurs écoles auvergnates menacées de fermeture ont choisi de fonctionner en réseau, grâce au numérique, en mutualisant certains enseignements et en organisant une collaboration entre établissements éloignés <sup>(4)</sup>.

Sur ce sujet comme sur d'autres, il est fondamental que les élus disposent d'une visibilité suffisante pour programmer les équipements et services publics nécessaires. Or ils manquent d'outils. Il serait nécessaire d'apporter une réponse à ce problème difficile, par exemple avec le concours des services de l'État pour les évolutions qui les concernent et qui pourraient, par exemple, être renseignées dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

---

(1) Ministère de l'éducation nationale (en ligne), « *L'éducation nationale engagée en faveur d'une école rurale de qualité* », 8 mars 2018.

(2) IGEN-IGAENR, *Mission ruralité : Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux, 2<sup>e</sup> rapport d'étape n° 2018-080*, juillet 2018, p. 36.

(3) *Fermeture des écoles rurales : pris au piège, contraints ou désabusés, des maires expliquent leur décision* – Libération – 4 juillet 2019.

(4) « *Avec les classes éloignées en réseau, les écoles rurales jouent collectif* » - *Le courrier des maires et des élus locaux* – 9 juillet 2019.

### ***b. Un environnement pédagogique qui pâtit de l'isolement***

Une récente étude du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO)<sup>(1)</sup> constate l'hétérogénéité des investissements des collectivités territoriales en matière de transports scolaires, de construction et de rénovation d'établissements. Ainsi, les départements abritant une métropole bénéficient de son réseau de transport en commun tandis que d'autres, plus isolés, doivent les financer. Or, il est nécessaire que les collectivités territoriales éloignées des métropoles soient soutenues pour conserver et développer les structures scolaires indispensables à l'accueil de jeunes actifs.

Plusieurs travaux récents pointent également une proportion plus élevée d'enseignants de moins de 35 ans et de non-titulaires, ainsi qu'un plus faible taux d'enseignants agrégés et de plus de 50 ans dans les périphéries rurales sous faible influence urbaine ; sujet dont la Cour des comptes s'était saisie en 2017 dans le cadre d'un rapport sur la gestion des enseignants et leur affectation par rapport aux besoins des élèves<sup>(2)</sup>. Qu'il s'agisse du profil des enseignants, des équipements ou des infrastructures, ces éléments font la qualité de l'offre scolaire et donc l'attractivité d'un territoire.

### **C. UN ACCÈS AUX SOINS QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉ AUX DIFFÉRENTES POPULATIONS DE CES TERRITOIRES**

Si les difficultés d'accès aux soins ne sont pas l'apanage des seuls territoires peu denses, l'isolement géographique constitue une difficulté supplémentaire pour des habitants parmi lesquels les plus de 65 ans sont plus fortement représentés, tendance qui devrait s'accroître à l'horizon 2040<sup>(3)</sup>.

L'accès à la santé représente aussi un enjeu majeur pour une plus grande attractivité des campagnes même si « *on ne peut pas dissocier la problématique de l'installation d'un médecin en zone rurale de celle de l'installation d'une école, d'un boulanger, d'un bureau de poste ou encore de la 4G* », indiquait le président de la Conférence des doyens des facultés de médecine, M. Jean Sibilis, lors de son audition dans le cadre de la commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français<sup>(4)</sup>.

---

(1) CNESCO, *Panorama des inégalités scolaires d'origine territoriale en France, Rapport scientifique*, octobre 2018.

(2) *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire – Cour des comptes, rapport thématique*, octobre 2017.

(3) *Rapport de la Cour des comptes « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux »*, p. 58.

(4) *Commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français sur l'ensemble du territoire et sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural et urbain – M. Alexandre Freschi, président, M. Philippe Vigier, rapporteur – rapport n° 1185 – juillet 2018.*

### ***Déserts médicaux et territoires ruraux***

Plusieurs travaux récents ont fait le constat de la difficulté d'accès aux soins dans les territoires ruraux, bien que les indicateurs utilisés soient perfectibles <sup>(1)</sup>.

Le rapport de la commission d'enquête précitée, s'appuyant notamment sur une étude de l'UFC Que choisir publiée en juin 2016 sur l'offre de soins « de ville » pour quatre spécialités (généralistes, pédiatres, ophtalmologistes et gynécologues), établissait le constat suivant :

Entre 2012 et 2016, l'accès aux médecins généralistes (à moins de 30 minutes du domicile) s'est dégradé pour plus du quart de la population, l'accès aux ophtalmologistes a diminué pour 38 % des Français, aux pédiatres pour 40 % et aux gynécologues pour 59 % de la population. La situation est encore plus alarmante pour les spécialistes au tarif de la sécurité sociale, dont l'offre a reculé pour plus de la moitié des usagers, quelle que soit la spécialité étudiée. Le rapport de la commission d'enquête constatait que « *dans les communes rurales des périphéries des grands pôles et dans les communes hors influence des pôles, la part de la population ayant l'accessibilité la plus faible aux médecins généralistes était la plus grande* » <sup>(2)</sup>.

Le constat de la Cour des comptes, dans son enquête pour le CEC, va dans le même sens tant en ce qui concerne la densité départementale des médecins généralistes que les déséquilibres de la présence des médecins spécialistes pour lesquels le rapport va de 1 à 8, la ligne de fracture s'établissant entre les départements ruraux et les métropoles. La diminution du nombre de maternités <sup>(3)</sup>, frappe particulièrement les territoires isolés pour lesquels il ne faut pas seulement raisonner en kilomètres mais en temps d'accès, ce qui est de nature à dissuader l'installation de jeunes actifs.

Les aides à l'installation constituent une première solution pour développer l'offre de soins mais elles ne suffisent pas. Ainsi, la commission d'enquête conduite par nos collègues Alexandre Freschi et Philippe Vigier a déploré l'échec des politiques publiques mises en œuvre pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural et urbain, tandis que les sénateurs Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, regrettaient, un peu plus tôt <sup>(4)</sup>, que « *par la diversité des intervenants (ARS, services fiscaux, collectivités territoriales, assurance maladie...), les différentes aides à destination des professionnels de santé dans les zones sous-dotées constituent un paysage assez peu lisible, ce qui*

---

(1) *Rapport de la Cour des comptes précité, p. 54* : « En outre, la réalité de l'accès aux soins dans les territoires ruraux reste imparfaitement connue et les indicateurs existants devraient être complétés ».

(2) *DREES, « 10 000 médecins de plus depuis 2012 », étude n° 1061, mai 2018.*

(3) *Les établissements de santé – édition 2018 – DRESS.*

(4) *Rapport d'information de MM. Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales n° 686 – 26 juillet 2017, p. 62.*

*entrave leur portée* ». Ce constat a également été formulé par la Cour des comptes (p. 63 de son enquête pour le CEC).

Ces difficultés en génèrent d'autres car l'installation de professionnels de santé permet le fonctionnement de tout un écosystème de soins ; en effet, 80 % du chiffre d'affaires d'une pharmacie est constitué par les médicaments prescrits par les médecins, tandis que les actes des auxiliaires médicaux ne peuvent être remboursés que s'ils ont initialement fait l'objet d'une prescription médicale <sup>(1)</sup>.

### ***Quelques solutions adaptées aux territoires isolés***

– Favoriser de nouveaux modes d'exercice :

En attendant les effets des mesures prises pour augmenter le nombre de médecins formés, le développement des compétences des professionnels de santé et de nouvelles conditions d'exercice sont au cœur des propositions visant à élargir l'offre de soins.

La commission d'enquête précitée rappelait ainsi : « *le développement de l'exercice regroupé en général, et des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) en particulier, a été un objectif politique prioritaire lors de ces dernières années. Le Gouvernement actuel a également fait du soutien aux MSP une priorité, avec pour objectif de doubler leur nombre d'ici 2022. Les centres de santé, au sein desquels les professionnels sont salariés, sont également apparus comme une solution pour renforcer l'accès au soin sur le territoire* ».

La stratégie « Ma santé 2022 », présentée en septembre 2018, vise notamment à faire des structures d'exercice coordonné la règle (maisons ou centres de santé, communautés professionnelles territoriales de santé – CPTS –) ; le plan gouvernemental ayant aussi pour objet de libérer du temps de soins aux médecins par la création d'une fonction d'assistant médical.

Adopté en juillet dernier, le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé se place dans la continuité de ces orientations. Il contient, en particulier, des dispositions pour accroître l'offre de soin (adaptation du nombre d'étudiants aux besoins des territoires, stage semestriel d'internat de médecine générale, prioritairement dans les zones sous-denses, extension du dispositif de médecin adjoint, c'est-à-dire la possibilité, pour un interne en fin de formation, de soutenir un médecin installé), pour promouvoir et coordonner les structures mutualisées dans les territoires (création de projets territoriaux de santé).

Les délégués nationaux à l'accès aux soins <sup>(2)</sup> avaient aussi constaté, sur le terrain, que les jeunes médecins, massivement désireux d'exercer dans ce type de

---

(1) Commission d'enquête sur l'égal accès aux soins des Français citée plus haut – rapport n° 1185, juillet 2018.

(2) Rapport du 15 octobre 2018 des délégués nationaux à l'accès aux soins.

structures, ne souhaitent pas s'investir dans leur gestion et proposé la création de nouveaux métiers dédiés à la coordination et à l'administration de ces structures.

– La télémédecine pour améliorer l'accès aux soins :

La télémédecine peut aussi améliorer l'accès aux soins dans des zones isolées ou pour des patients ayant des difficultés à se déplacer (résidents d'EHPAD notamment) et faciliter l'accès à l'expertise faisant défaut dans certains territoires.

Les délégués nationaux à l'accès aux soins <sup>(1)</sup> ont également souligné les perspectives ouvertes par ces technologies permettant des consultations à distance (téléconsultations) ou des avis médicaux (télé-expertises) tout en formulant trois points de vigilance : une telle organisation doit être cohérente avec l'organisation territoriale des soins, des politiques de formation et d'information doivent être développées et d'autres professionnels de santé (infirmières, kinésithérapeutes, pharmaciens) associés.

La loi du 24 juillet 2019 comporte ainsi des mesures pour développer le recours à la télémédecine et aux télé-soins (pendant de la télémédecine pour les professions paramédicales et les pharmaciens).

Lors de la discussion générale du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, des voix se sont élevées pour souligner l'efficacité des initiatives locales, la nécessaire présence des élus et des patients au cœur de l'organisation territoriale de la santé et le besoin d'accompagnement des professionnels de santé. Force est de constater que des initiatives locales, qui savent créer une dynamique en impliquant tous les acteurs, sont couronnées de succès.

#### **Des initiatives de terrain qui réussissent**

« *C'est dans et à partir des territoires fragiles que s'inventent les soins de proximité de demain* », tels sont les propos introductifs des travaux des délégués nationaux à l'accès aux soins, chargés, en octobre 2017, de présenter les difficultés et les expériences réussies de chaque territoire afin de nourrir la mise en œuvre du plan pour un égal accès aux soins <sup>(2)</sup>.

Dans le domaine de la santé comme dans d'autres, les initiatives locales et la bonne coordination des professionnels sont porteuses d'efficacité. Ainsi le rapport de la commission d'enquête précitée sur l'égal accès aux soins souligne-t-il la pertinence des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), introduites par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Organisées autour du bassin de vie qu'elles ont elles-mêmes défini, elles émanent directement de l'initiative des professionnels de santé et rassemblent une grande diversité d'acteurs. À ce titre, les exemples d'exercice coordonné et d'implication des acteurs locaux pour accompagner les jeunes médecins ne manquent pas.

---

(1) Ibidem.

(2) Rapport du 15 octobre 2018 des délégués nationaux à l'accès aux soins.

Le même rapport cite l'exemple du réseau de la montagne limousine (plateau de Millevaches) qui regroupe six médecins généralistes de Corrèze et de la Creuse, qui assurent, en dépit des 70 kilomètres séparant les deux cabinets les plus éloignés, une permanence des soins, y compris les week-ends ; le partage des dossiers médicaux, de la patientèle, et l'existence d'une régulation téléphonique permettent le fonctionnement de ce réseau.

En ce qui concerne l'accompagnement, les délégués nationaux à l'accès aux soins, au terme de nombreux déplacements sur le terrain, l'ont rappelé : encourager les stages ambulatoires et accompagner les projets d'installation constituent des clefs pour favoriser l'installation des jeunes médecins dans les territoires isolés.

Offrir aux étudiants de bonnes conditions matérielles (logement et/ou défraiement) ; garantir la qualité de l'encadrement, ce qui implique de mieux prendre en compte les retours d'expérience des stagiaires dans l'agrément des maîtres de stage ; organiser des politiques d'accueil des étudiants dans ces territoires, non seulement par la promotion du cadre de vie, mais aussi par la rencontre avec le réseau des professionnels de santé du territoire, contribuent ainsi à faire de ces stages des expériences réussies.

C'est en procédant ainsi que le département de l'Aveyron garde 9 % de ses internes et a vu 21 médecins s'installer l'année dernière. Une « cellule médecins » au conseil départemental facilite et accompagne l'installation des nouveaux praticiens, tandis qu'une soixantaine de généralistes sont formés pour devenir maîtres de stages pour accompagner les étudiants venus de la faculté de médecine de Toulouse ; Didier de Labrusse, président de l'ordre des médecins, relevant en outre que le département, précurseur sur les maisons pluriprofessionnelles de santé, en compte 26 et 15 en cours de finalisation <sup>(1)</sup>.

En Saône-et-Loire, c'est l'exercice salarié de la médecine, au sein d'antennes du centre de santé départemental, qui a permis de remédier à la désertification médicale, les municipalités prenant à leur charge les locaux, le chauffage et le ménage. Ce principe de centres de santé départementaux a également été adopté en Corrèze et en Dordogne <sup>(2)</sup>.

À l'appui de ce constat et pour répondre sans délai à la pénurie de médecins en milieu rural, les rapporteurs souhaitent que la mise en œuvre de centres de santé en milieu rural soit soutenue et accompagnée.

Tout en reconnaissant les limites des mesures coercitives, ils considèrent que les difficultés à trouver des médecins dans les territoires ruraux justifient de rendre obligatoires les stages d'internat dans les territoires ruraux pour les étudiants en médecine.

La fragilité et l'isolement des habitants des territoires peu denses, souvent âgés et se déplaçant avec difficulté, rendent cruciale la question de l'accès aux soins. Les rapporteurs souhaitent donc un maillage plus resserré de la présence effective des soins dans les territoires ruraux qu'il devrait être possible de rejoindre en vingt minutes. Ce même critère doit aussi présider à l'organisation des services d'urgence par les Agences régionales de santé.

---

(1) *Le Journal du Dimanche*, 5 mai 2019.

(2) *Le Monde*, 19 mars 2019.

Par ailleurs, pour remédier à l'isolement des personnes âgées, la création de petites structures d'accueil collectif permettrait, tout à la fois, de recréer du lien social là où il n'y en a plus et d'assurer un suivi médical plus satisfaisant.

**Proposition n° 5 : accompagner la mise en œuvre de centres de santé.**

**Proposition n° 6 : fixer un seuil d'éloignement maximal des services de santé et d'urgence à vingt minutes.**

**Proposition n° 7 : favoriser la création de petites structures collectives à destination des personnes âgées isolées.**

**Proposition n° 8 : améliorer l'attractivité des stages dans les territoires ruraux pour les apprentis et les étudiants et rendre ces stages obligatoires pour les étudiants en médecine.**

#### **D. LE BESOIN DE SERVICES DE PROXIMITÉ POUR DÉVELOPPER L'INNOVATION, ACCOMPAGNER LES JEUNES ET LES ENTREPRENEURS**

Formation des jeunes, tiers-lieux, accompagnement des entrepreneurs : ces services au public feront l'attractivité des territoires ruraux de demain. Si de telles structures collectives connaissent aujourd'hui une forte dynamique et sont soutenues par les pouvoirs publics, elles émergent depuis plusieurs années dans des territoires isolés. Ces initiatives doivent néanmoins s'appuyer sur des habitants impliqués, des financements pérennes et des partenariats solides par exemple avec des écoles et des universités pour disposer d'un vivier d'étudiants à même de développer des projets innovants.

##### **Une initiative novatrice :**

##### **l'Association de revitalisation du canton de Fournels (ARCAF)**

En 1997, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, élu du canton de Fournels (1 500 habitants répartis sur 10 communes, 137 hameaux) en Lozère (département métropolitain dont la densité au km<sup>2</sup> est la plus faible), après avoir commandé un diagnostic de territoire, a créé une association de revitalisation de son canton. En fédérant de nombreux partenaires, l'ARCAF a ainsi proposé aux habitants un panel de services de toute nature (sociaux, culturels, formation...), le statut associatif apportant une grande souplesse et permettant la collaboration d'acteurs de tous horizons et de tout statut.

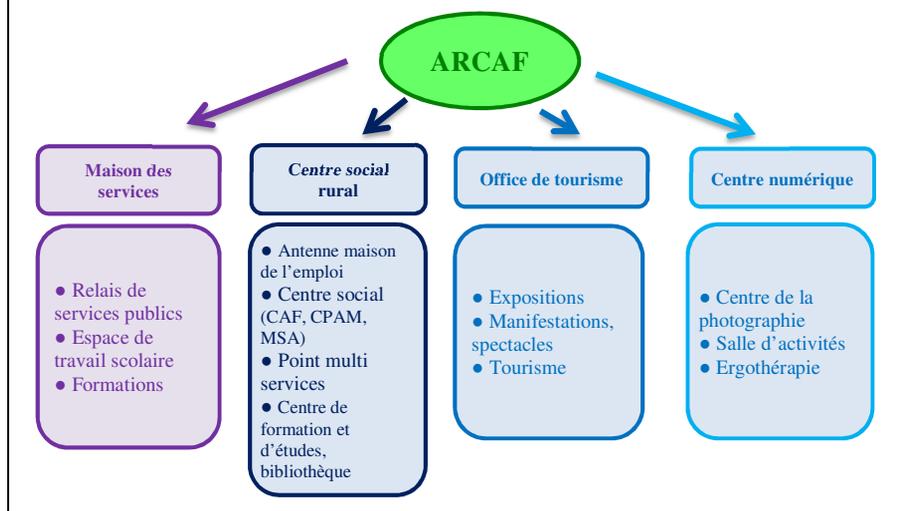
Outre le soutien financier déterminant de la MSA et de la CAF, le concours des communes, du conseil général pour l'action sociale, de services publics (Maison de l'emploi, ONF, centre d'information et d'orientation, CPAM, DDASS, chambre d'agriculture...) et d'associations locales a permis de faire vivre ce pôle multi-services.

Des étudiants stagiaires de grandes écoles d'agronomie constituaient des dossiers de financement nationaux et européens (FEADER, LEADER...), l'emploi de deux salariés à temps plein étant rendu possible par l'allègement de charges sociales applicable aux associations d'intérêt général.

Des locaux ont été aménagés afin d'organiser des services dédiés à l'enfance comme aux personnes âgées et d'ouvrir un espace à l'équipement informatique et multimédia.

Au-delà des permanences et de l'accompagnement des administrés assurés par les services publics, de nombreuses initiatives (centre de photographie, institut du paysage, musée du sabot...) ont valorisé le patrimoine local, créé une attractivité touristique et fédéré les acteurs du territoire – lycée agricole, entreprises... – soit quelque 150 à 200 personnes.

La dynamique ainsi créée s'est traduite, sur dix années, par une augmentation de la population du canton et la création d'emplois sur ce territoire.



### ***Les promesses des tiers-lieux***

Selon l'étude de Familles rurales <sup>(1)</sup>, 47 % des ruraux sont engagés dans la vie de leur commune soit au sein d'une association (24 %), soit en participant occasionnellement à l'organisation d'événements (23 %). Cet engagement local est une force pour créer des pôles de travail collectif et collaboratif, conjointement au développement du numérique dans les territoires ruraux.

Chargé par le ministère de la cohésion des territoires d'une mission sur le *coworking* <sup>(2)</sup>, M. Patrick Levy-Waitz soulignait en effet qu'« *aujourd'hui le travail n'est plus localisé dans une unité de lieu et une unité de temps. C'est cette nouvelle capacité à travailler en différents lieux qui peut permettre de redonner vie à certains espaces ruraux, d'autant que la demande sociale produit des dynamiques susceptibles de créer des choses nouvelles.* »

(1) Étude de l'IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie » réalisée pour Familles rurales, octobre 2018.

(2) « Les tiers-lieux : une opportunité pour faire vivre les territoires », revue « 36 000 communes » n° 360, novembre 2018, p. 10.

Espaces partagés pour « télétravailler », accéder à des services, transmettre des connaissances, démarrer une activité économique ou culturelle, les tiers-lieux – dont 46 % des 1 800 recensés se situent hors des métropoles <sup>(1)</sup> – sont soutenus par des entreprises, des collectivités ou des associations en s'appuyant sur le numérique.

Pour favoriser leur développement, le Gouvernement a lancé le 17 juin dernier un programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens » porté par le ministère de la cohésion des territoires. Dans le cadre de ce programme, un appel à manifestation d'intérêt devrait labelliser, d'ici 2022, 300 « Fabriques des territoires » existantes ou en projet, que l'État soutiendra à hauteur de 75 000 à 150 000 euros sur trois ans, en tenant compte de l'offre de services et du lieu d'implantation. 15 millions d'euros sont destinés à la création de tiers-lieux ruraux.

Les tiers-lieux se développent déjà depuis plusieurs années dans les territoires peu denses mais on ne soulignera jamais assez qu'au-delà de l'enthousiasme qui porte les engagements initiaux, il est indispensable d'assurer la pérennité de ces structures et donc de trouver un modèle économique soutenable sur la durée. En effet, si des réussites exemplaires permettent de créer une vraie dynamique, le modèle des tiers-lieux reste fragile.

Le 6 novembre 2018, la Banque des territoires a réuni des porteurs de projets de tiers-lieux, qui ont notamment mis en avant la difficulté de faire adhérer à ces projets des habitants soit souvent déjà très investis par ailleurs, soit rétifs au télétravail.

#### **Exemples de tiers-lieux ruraux <sup>(2)</sup>**

- Le tiers-lieu de Hautes Terres communauté dans le Cantal (35 communes, 11 500 habitants), créé en 2008, accueille chaque année cinq créateurs de projets. La Cocotte numérique de Murat comprend aussi un « fablab » pour fabriquer et réparer et un espace de *coworking*.
- La communauté de communes du Pilat rhodanien (14 communes, 16 700 habitants) a aménagé un espace partagé dans sa maison des services en 2014, avec des postes de travail, une salle de réunion équipée de matériel de visioconférence, des ateliers « boîte à outils » qui permettent des échanges d'expérience et de développer l'activité de chacun.
- La société coopérative d'intérêt collectif de Crest dans la Drôme (8 400 habitants) regroupe entreprises, particuliers, associations et collectivités territoriales, comporte un laboratoire de fabrication numérique avec 18 machines à commande numérique dont une imprimante 3D à céramique qui attire les artisans locaux ainsi qu'un espace de *coworking*.

(1) Rapport « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble », Mission Coworking – territoires, travail, numérique, 2018.

(2) « Ouvrir des tiers-lieux en milieu rural, chiche », La Gazette des communes, 15 avril 2019.

### ***Le besoin d'accompagnement des néo-entrepreneurs***

Lors des auditions conduites par les rapporteurs, M. Pascal Chevalier a insisté sur la nécessité de soutenir les activités initiées par les néo-ruraux, puisque ces derniers sont une majorité à créer leur propre emploi, ce qui est par exemple le cas de 8 nouveaux résidents sur 10 dans le Massif central, dont 90 % opèrent une reconversion professionnelle. Bien que des aides existent déjà, les faillites restent fréquentes et induisent des pertes financières qui empêchent alors ces néo-ruraux de revenir en ville pour trouver une autre activité, ouvrant la voie à un processus de précarisation. À l'échelle du pays, « *le passage du salariat à la création d'entreprise s'opère dans 78 % des cas dans des domaines professionnels pour lesquels les personnes n'ont pas été formées initialement. C'est un facteur de fragilité, car on observe un taux très élevé de renouvellement de ces activités* »<sup>(1)</sup>. M. Chevalier a donc insisté sur la nécessité d'accompagner les porteurs de projet car « *là où un accompagnement spécifique est mis en place, ça fonctionne.* »

Les conjoints des créateurs d'activités rencontrent également des difficultés à trouver un emploi, ce qui engendre une baisse de leur taux d'activité. Le géographe Laurent Rieutort faisait récemment un constat analogue<sup>(2)</sup> sur la faible stabilité de l'entrepreneuriat dans la durée et la difficulté d'organiser l'activité des conjoints.

La mise en place d'un solide accompagnement des entrepreneurs paraît donc de nature à pérenniser les activités développées dans les territoires peu denses. Au-delà de l'expertise, un soutien aux petites entreprises implantées dans les territoires serait nécessaire, par exemple pour les aider à développer leur site internet dont seules un tiers des PME de moins de 10 salariés sont pourvues<sup>(3)</sup>.

Le 10 juillet dernier, la délégation sénatoriale aux entreprises a présenté les conclusions de ses travaux sur l'accompagnement de la transition numérique des PME-TPE. Elle suggère notamment d'instituer un volontariat numérique en PME (VNPME) sur le modèle du volontariat international en entreprise pour favoriser l'inclusion numérique des PME-TPE.

La difficulté, pour les entreprises qui choisissent de s'implanter dans les territoires, de trouver des personnels qualifiés est aussi un problème pour les territoires ruraux. Ce sujet est d'autant plus sensible que les jeunes adultes des territoires ruraux optent plus souvent que les autres pour des formations courtes.

### ***Encourager la formation et adapter les services aux jeunes adultes***

Le parcours scolaire des jeunes ruraux interpelle : en effet, en dépit d'une surreprésentation des catégories socioprofessionnelles modestes, les collégiens ont

---

(1) « *Dynamiques démographiques, le monde rural bouge* », 36 000 communes n° 350, novembre 2017, p. 6-8.

(2) « *L'emploi : la face cachée du dynamisme des campagnes* », revue « 36 000 communes », n° 360, novembre 2018, p. 7.

(3) INSEE, *Les entreprises en France – édition 2017*.

des taux de réussite légèrement supérieurs aux taux nationaux puis, après la 3<sup>e</sup>, près de la moitié s'orientent vers la voie professionnelle (contre 41 % des urbains). Après le bac, 47 % contre 38 % des urbains choisissent des filières courtes (DUT, BTS) tandis que le nombre de ceux qui possèdent un diplôme universitaire de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> cycle est deux fois plus faible en milieu rural très peu dense (7,3 % des 18-29 ans) qu'en milieu urbain (15,4 %).

Parmi les explications avancées : l'attachement au territoire d'origine, l'offre de formation de proximité, l'économie du territoire, les difficultés de mobilité ou le coût <sup>(1)</sup>.

*« Il faut savoir que six jeunes sur dix vivent dans ces territoires et choisissent leur avenir en fonction de l'offre de formation proche, parce qu'ils sont persuadés qu'ils ne peuvent accéder aux centres universitaires. »*, relevait en juin dernier un entrepreneur développant le numérique dans les territoires <sup>(2)</sup>.

Ainsi, la part des diplômés du supérieur chez les 30-34 ans est plus faible dans les territoires ruraux qu'ailleurs (*cf. infra*) et ces jeunes entrent tôt sur le marché du travail (les deux tiers des jeunes ruraux de 18 à 29 ans sont en emploi, en apprentissage ou en stage rémunéré) contre 56 % en milieu urbain, la part des jeunes employés dans le secteur agricole, la construction ou le commerce étant relativement élevée <sup>(3)</sup>.

En France métropolitaine, les zones rurales sont pourtant globalement moins frappées par le fléau des jeunes sans études, sans emploi et sans formation. Ce n'est pas parce qu'ils sont peu nombreux <sup>(4)</sup> et qu'ils ne posent pas de problème particulier, qu'ils ne méritent pas d'être plus entourés ; c'est peut-être même l'inverse.

---

(1) « Place des jeunes dans les territoires ruraux », CESE, Danielle Even et Bertrand Coly, janvier 2017, p. 13-14.

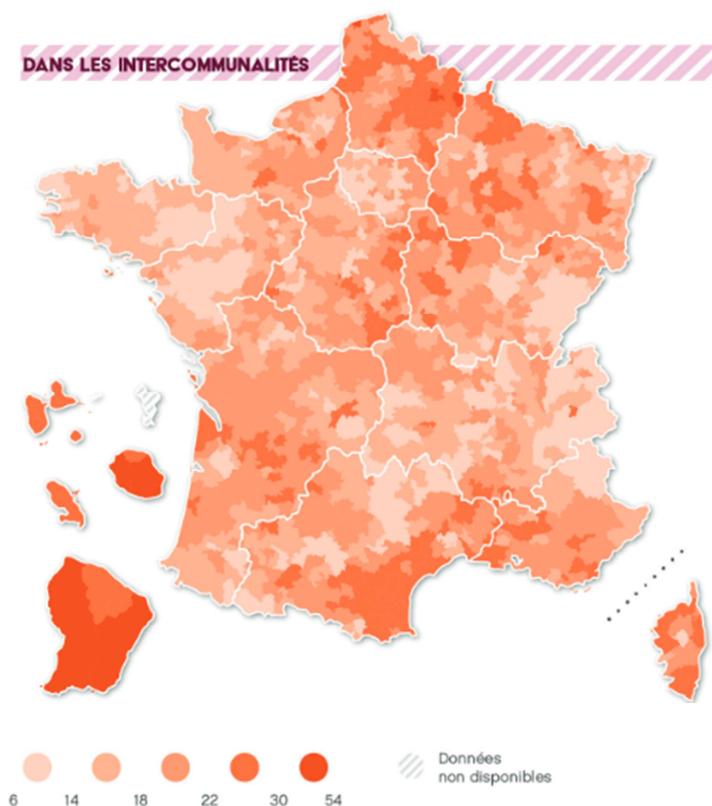
(2) « Le numérique, levier d'emplois dans les territoires », *Le Figaro* site web, juin 2019.

(3) « Place des jeunes dans les territoires ruraux », CESE, Danielle Even et Bertrand Coly, janvier 2017, p. 17.

(4) Les jeunes de 15 à 29 ans sont tout de même 1,6 million à résider dans les espaces à dominante rurale, qui accueillent 18 % de la population totale. Ils sont 240 000 jeunes de 18 à 29 ans en 2011 dans les espaces ruraux très peu denses, qui représentent 4 % de la population. Les travaux conduits soulignent la diversité des jeunes ruraux et leur fort attachement à leur territoire.

**PART DES 15-24 ANS NI EN EMPLOI, NI EN ÉTUDES, NI EN FORMATION EN 2014**

(en %)



Source : Observatoire des territoires.

Entendue par les rapporteurs, Mme Hélène Tallon a, pour sa part, évoqué la précarité qui frappe aussi les jeunes ruraux mais qui se distingue par son « invisibilité »<sup>(1)</sup>. Elle a aussi souligné que le coût de l'accès au numérique, indispensable aux jeunes actifs, était de nature à accroître les inégalités sociales car au-delà de celui du raccordement s'ajoute celui du matériel.

Une aide spécifique à l'orientation des collégiens et des lycéens de ces territoires, pour leur ouvrir des horizons qu'ils n'explorent pas, encourager le suivi de formations qualifiantes et informer sur les secteurs d'activité d'avenir serait très utile. Des témoignages d'employeurs et d'acteurs publics soulignent qu'il est plus aisé d'encourager l'installation sur un territoire peu dense de professionnels qui en sont issus. C'est donc dès l'orientation scolaire qu'il faut soutenir des

---

(1) « L'invisibilité sociale : publics et mécanismes, les pauvres en milieu rural et notamment les jeunes ruraux et néo-ruraux », Hélène Tallon, Ingrid Lignères, Marie-Christine Bureau et Éliane Le Dantec (étude réalisée par l'ARIAC pour le compte de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), novembre 2015.

parcours ambitieux (par exemple des études de médecine...). Ainsi, faciliter l'accès aux études supérieures ou la réalisation dans les territoires de projets professionnels de jeunes gens attachés à leurs territoires y ancrerait davantage une jeunesse active et motivée, contribuant ainsi à un plus grand dynamisme <sup>(1)</sup>.

L'accès à certains services est particulièrement difficile pour les jeunes ruraux notamment en raison d'une offre limitée et dispersée. Ainsi, si le logement est plus abordable, l'offre de logements vacants de petite taille est plus limitée et le parc immobilier parfois en mauvais état. Ainsi, les jeunes ruraux qui habitent chez leurs parents entre 18 et 25 ans sont plus nombreux que les urbains (56,5 % contre 50 %) <sup>(2)</sup>.

De même, les besoins importants en mobilité des jeunes ruraux se heurtent à une faible offre en transports en commun, ce qui explique un plus fort recours à l'automobile (86 % des ruraux de 18-30 ans en possèdent, contre 62 % des jeunes urbains). Néanmoins, l'accès au permis de conduire peut être problématique en raison de l'éloignement des écoles de conduite. Or le permis de conduire est essentiel pour accéder à un emploi : ainsi, après un CAP, 45 % des jeunes ayant le permis ont un emploi contre 19 % pour ceux qui en sont dépourvus.

Les jeunes ruraux subissent également la rareté de l'offre de santé et des services culturels même si les associations sont très dynamiques dans certains territoires <sup>(3)</sup>.

**La perspective de voir se développer, dans les territoires ruraux, de nouvelles activités notamment basées sur le numérique, justifie pleinement de maintenir les services publics de proximité propres à rendre ces territoires attractifs (prise en charge de la petite enfance, écoles, services de santé, maisons de services au public, transports) et d'en développer d'autres (valorisation des études longues, implantation de structures de formation et de services de l'État, accompagnement des néo-entrepreneurs, services culturels, tiers-lieux). Aussi les rapporteurs formulent-ils les propositions suivantes :**

**Proposition n° 9 : mettre en place des tutorats et des échanges d'expérience pour mieux accompagner les néo-entrepreneurs des territoires ruraux en liaison avec les chambres d'agriculture, les chambres des métiers et les chambres de commerce et d'industrie.**

**Proposition n° 10 : après le lancement du plan en faveur des tiers-lieux, assurer la viabilité de ces structures.**

---

(1) Voir le rapport du Conseil économique, social et environnemental (Danielle Even et Bertrand Coly) « Place des jeunes dans les territoires ruraux », janvier 2017, demandé par le Gouvernement.

(2) Ibidem, p. 16.

(3) Ibid., p. 18.

## **DEUXIÈME PARTIE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE SERVICES DÉMATÉRIALISÉS ET ANCRAGE LOCAL**

La rétractation des guichets administratifs et la dématérialisation des procédures ne doivent pas être synonymes de disparition des services publics ; c'est pourquoi les solutions de mutualisation des services publics doivent être privilégiées afin d'accompagner les usagers qui en ont besoin.

### **I. LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS : REMETTRE LES BŒUFS DEVANT LA CHARRUE**

Le numérique fait désormais partie de la vie quotidienne de la très grande majorité des Français, que ce soit dans leur travail, leur vie sociale ou leurs relations avec l'administration. Et c'est précisément pour cette raison que les élus des territoires ruraux réclament, au nom du principe d'égalité, une meilleure couverture des territoires. Toutefois, malgré ses indéniables avantages, la dématérialisation des services publics, par son déploiement brutal, a mis en lumière surtout ses inconvénients qu'il faut désormais atténuer.

#### **A. UN OUTIL DE RATIONALISATION AUX AVANTAGES INDISCUTABLES MAIS QUI A ACCENTUÉ LA FRACTURE TERRITORIALE**

Si la dématérialisation de l'accès aux services publics présente d'indéniables avantages, elle a néanmoins conduit à exclure nombre de nos concitoyens des territoires ruraux.

##### **1. Une dématérialisation aux avantages indiscutables et appelée à se poursuivre**

###### ***a. Des avantages indiscutables***

On serait tenté d'oublier les avantages que cette technologie apporte tant les critiques fusent pour fustiger la déshumanisation qu'elle véhicule dans son sillage. Et pourtant...

Dans le rapport de la mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles<sup>(1)</sup>, Mme Delga et M. Morel-À-L'Huissier détaillaient neuf critères pour qu'un service, public ou non, soit effectivement accessible, dont les principaux sont repris ci-après :

---

(1) *Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, ministère de l'égalité des territoires et du logement, Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-À-L'Huissier, octobre 2013.*

### LA CHAÎNE D'ACCESSIBILITÉ COMPARÉE

Critère	Description	Conditions	
		Accès physique	Accès dématérialisé
1. Information	Trouver une information complète, précise et à jour	Oui, grâce à la dématérialisation	Oui
2. Délai d'attente		Aléatoire sauf en cas de prise de rendez-vous	Aucun, sauf en cas de délai pour obtenir un rendez-vous
3. Accessibilité culturelle et sociale	Complexité des dispositifs, des démarches, du langage Convivialité des lieux d'accueil	Fonction de la présence d'un accompagnant	Convivialité et ergonomie du site
4. Accessibilité pratique en cas de besoin	Disponibilité du matériel Réponse à une question sur la procédure	Disponibilité du matériel	Téléphone ou <i>chatbot</i>
5. Convivialité des lieux d'accueil	Existence de services associés (photocopieur, internet, autres services...) Accès à distance : répondeur téléphonique de Pôle emploi, accès par téléphone numérique ou par internet (non disponible pour les personnes isolées)	Confort de l'attente, confidentialité des espaces	Sans objet
6. Accessibilité physique		Distance et desserte en transports en commun	Qualité de la couverture numérique
7. Adaptation des horaires		Étendue de la plage des horaires d'ouverture	Sans objet, 24 heures sur 24
8. Accessibilité économique		Coût du transport	Coût des équipements et du forfait

Source : d'après le rapport de Mme Delga et de M. Morel-À-L'Huissier.

Cette liste écourtée montre que l'accessibilité résulte de la combinaison de plusieurs facteurs qui doivent se conjuguer pour obtenir le résultat escompté. L'accessibilité ne peut guère être appréhendée selon des critères rudimentaires, tel le nombre. Elle ne peut donc se mesurer simplement par la distance kilométrique, ou même par le temps de trajet, pourtant plus concret, ou encore par une valeur ramenée au nombre d'habitants. Un rapport du Sénat <sup>(1)</sup> invite aussi à nuancer la perception apportée par des indicateurs réconfortants en apparence : « *Au total, l'affaiblissement de la présence territoriale de l'État alimente l'éloignement de certains territoires, notamment les zones rurales et péri-urbaines, de moins en moins bien accepté par les citoyens. Il est dangereux de refuser de voir les conséquences de cette dégradation en se retranchant derrière les indicateurs favorables de l'INSEE, qui affirme que 90 % de la population accède à 22 services courants en moins de 20 minutes.* » Cette conclusion avait des accents prémonitoires.

(1) Rapport d'information n° 565 sur l'aménagement du territoire, mai 2017, de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj.

Au demeurant, une évaluation rapide des conditions d'accessibilité conclura en faveur du numérique pour la plupart des critères :

– l'information : sur les sites des principaux opérateurs sociaux, l'information affichée est la même sur tous les points du territoire alors qu'il y a encore quelques années, la diffusion des mises à jour de la documentation disponible aux guichets se révélait un vrai casse-tête, créant des inégalités d'accès ;

– les délais d'attente : l'information est fournie instantanément ;

– l'accessibilité physique et l'adaptation des horaires qui constituent encore le maillon faible des guichets, et pénalisent les actifs, qui doivent prendre sur leur temps de travail, ou ceux pour qui les déplacements sont compliqués.

Un tel constat fait d'ailleurs l'unanimité, bien au-delà des directions ministérielles. Ainsi, les associations Emmaüs Connect et WeTechCare ont publié une étude financée par Cap Gemini qui conclut que le numérique est un investissement rentable. Leur président, Jean Deydier, a déclaré lors de la présentation de ce travail au secrétaire d'État chargé du numérique Mounir Mahjoubi : « *L'étude atteste qu'il est possible de faire du numérique une chance pour presque tous, et d'éviter l'exclusion de nos concitoyens les plus fragiles. Elle démontre enfin, par-delà l'enjeu de cohésion sociale, qu'investir dans l'inclusion numérique présente un bénéfice économique conséquent...* » <sup>(1)</sup>.

Le Défenseur des droits, auteur du rapport *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* paru en janvier 2019, et à la teneur résolument critique à l'égard de la politique menée par les pouvoirs publics, souligne aussi les aspects positifs du numérique. « *La transformation numérique d'un service public peut se faire non seulement au bénéfice du plus grand nombre, mais aussi de tous et de toutes, en faisant progresser l'accès aux droits. Plusieurs exemples le prouvent.* » Il cite notamment l'accès à l'information, renforcé par le succès des sites [service-public.fr](http://service-public.fr) et [mes-aides.gouv.fr](http://mes-aides.gouv.fr) : « *Le numérique et la dématérialisation des services publics, en améliorant l'accès à l'information, favorisent l'accès effectif des usagers à leurs droits.* » Sa démonstration s'appuie sur la distribution du RSA, dont la dématérialisation de la procédure a permis une hausse de 2 % des bénéficiaires, et de la prime d'activité, dont l'évaluation a estimé le taux de recours à 73 %, ce qui est élevé par rapport aux aides précédentes <sup>(2)</sup>.

Le numérique a enfin l'avantage de ne pas stigmatiser les personnes en difficulté, qui hésitent, là où l'anonymat n'existe pas, notamment en milieu rural,

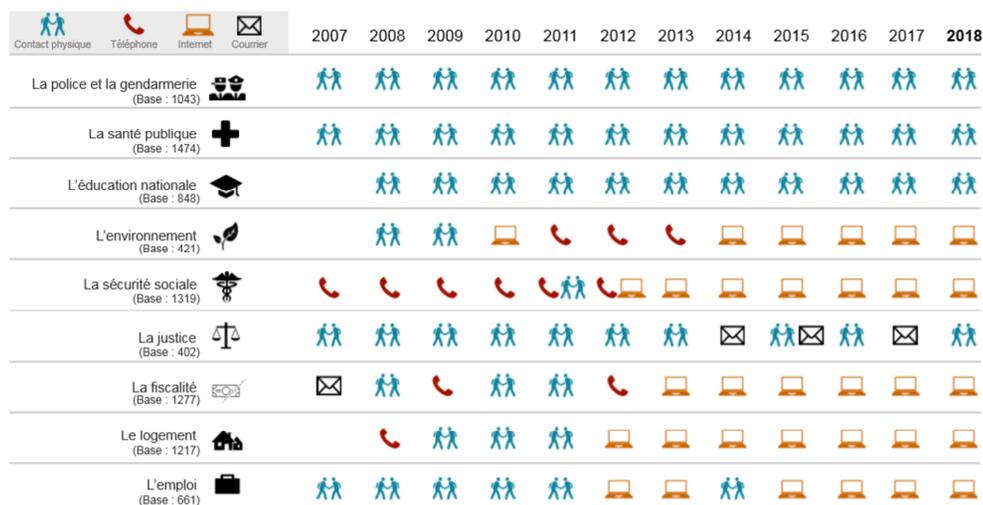
---

(1) *Les cahiers de l'inclusion numérique*, 4 avril 2018 au sujet de l'étude « *L'inclusion numérique un investissement rentable* » de décembre 2017.

(2) Taux de recours du RSA socle : 64 % ; et du RSA activité : 32 % (Comité d'évaluation du RSA).

à solliciter une aide<sup>(1)</sup>, comme l’a rappelé Mme Hélène Tallon devant les rapporteurs. Enfin, Mme Sandrine Lorne, directrice à la CNAM, indiquait le 16 janvier dernier, devant la commission du développement durable<sup>(2)</sup>, que « toutes nos enquêtes montrent que les attentes portent beaucoup plus sur la numérisation rapide d’un service plutôt que sur une multiplication de permanences ». De fait, internet s’est imposé comme mode de relations privilégié au moins avec les organismes sociaux.

### ÉVOLUTION DU MODE DE CONTACT PRIVILÉGIÉ PAR LES USAGERS



Base : Usagers  
A1... J1. En règle générale, comment vous mettez-vous en contact avec... ?

Source : Les services publics vus par les Français et les usagers. Baromètre de l’institut Paul Delouvrier, édition 2018.

Les administrations n’avaient pas attendu le verdict de la société civile pour se lancer dans une dématérialisation rapide et massive de leurs procédures internes et de leurs relations avec le public, avec la réforme de l’administration territoriale de l’État (RéATE) ou la révision générale des politiques publiques (RGPP), auxquelles a succédé de 2013 à 2017 la modernisation de l’action publique (MAP), sans doute moins brutale à l’origine mais aux finalités identiques : faire des économies pour respecter les engagements européens et contenir la progression des dépenses. Pour autant, malgré de belles réussites comme le site des impôts ou mes-aides.gouv.fr, le « choc de simplification » se fait attendre car la numérisation des procédures va de pair avec leur standardisation et leur industrialisation. Deux caractéristiques qui s’accordent mal avec les exigences contemporaines de souplesse et d’individualisation.

(1) Voir notamment l’étude Évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale, des prestataires Pluricité et Sémaphores, réalisée à la demande du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques, rapport d’information n° 4158 d’octobre 2016.

(2) Table ronde sur les services publics dans les territoires organisée par la commission du développement durable de l’Assemblée nationale le 16 janvier 2019.

Ce processus a recueilli l'approbation de la Cour des comptes, qui rappelait dans un rapport <sup>(1)</sup> de 2016 que la transformation numérique de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que la stratégie de l'État plateforme, constituaient des leviers d'efficience pour l'administration et de simplification pour les usagers. La transformation numérique présente l'opportunité d'apporter un service plus efficace et moins coûteux, et de recentrer les agents publics sur les tâches à plus forte valeur ajoutée. La Cour recommandait de faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux procédures administratives. Elle a réitéré le conseil dans le bilan qu'elle a tiré de la réforme de la direction générale des finances publiques <sup>(2)</sup>, tout en recommandant de mettre en place un accompagnement adapté pour les personnes éprouvant des difficultés avec le numérique.

### ***b. Un phénomène appelé à se poursuivre***

Le développement des démarches administratives par voie numérique est clairement le cap fixé dans le programme Action publique 2022.

Le programme de transformation de l'administration, lancé en octobre 2017 et baptisé « Action publique 2022 », repose sur six principes clés, dont celui de la priorité donnée à la transformation numérique des administrations, avec pour objectif la dématérialisation de l'intégralité des services publics à l'horizon 2022. Cet objectif a encore été réaffirmé devant l'Assemblée nationale par M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, lors d'un débat en séance publique consacré au maintien des services publics sur le territoire le 29 avril dernier : « *Nous considérons qu'il [le numérique] s'agit d'une opportunité, dans la mesure où le développement de systèmes, d'applications et de services dématérialisés offre aux usagers du service public de nouvelles possibilités, tant en matière d'horaires de connexion, de lieu de connexion – puisque celle-ci est possible depuis leur domicile – que de facilité d'accès au quotidien. C'est la raison pour laquelle nous avons comme objectif de dématérialiser l'ensemble des services publics de l'État, ou en tout cas de les rendre accessibles de manière dématérialisée, d'ici à 2022.* »

Dans cette perspective, chaque ministère dispose d'une feuille de route pour engager la transformation de son ministère. Ainsi :

– le ministère de l'action et des comptes publics prévoit de réorganiser ses réseaux et de supprimer le numéraire dans le réseau de la DGFIP ;

– le ministère de l'intérieur, au titre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, doit faire évoluer l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés de l'État dans une logique de déconcentration, de modularité et de mutualisation ;

---

(1) *Relations aux usagers et modernisation de l'État – Vers une généralisation des services publics numériques, Cour des comptes, janvier 2016.*

(2) *La DGFIP, dix ans après la fusion, Cour des comptes, juin 2018.*

– le ministère de la cohésion des territoires, outre la création de l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), doit notamment proposer un plan d’action pour les ruralités, tenir les objectifs du plan de couverture numérique et mettre en place un programme de développement des tiers-lieux ;

– le ministère des solidarités et de la santé prévoit de restructurer l’organisation territoriale des soins, de déployer les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et les assistants médicaux en s’appuyant notamment sur la télémédecine ;

– le secrétariat d’État en charge du numérique prévoit d’accompagner la simplification et la numérisation des démarches administratives, de favoriser l’accès des citoyens et des entreprises au haut et très haut débit et la mise en place de la stratégie d’inclusion numérique (médiation sur les territoires, Pass numérique, participation aux maisons de services au public – MSAP – nouvelle génération devenues France Services).

Ce principe étant admis, il est désormais souhaitable de procéder autrement tant les réformes ont été menées sans tenir le moindre compte des usagers, ne serait-ce que de l’état de la couverture numérique.

## **2. Menée à la hussarde, la dématérialisation a accentué la fracture territoriale**

### ***a. La dématérialisation a été menée à la hussarde***

Dès le départ, la dématérialisation vise à faire des économies et c’est sous couvert d’efficience qu’elle est présentée aux usagers/contribuables. Cette « faute originelle » explique les nombreux dysfonctionnements qui l’ont accompagnée, et qui se sont accentués, culminant avec le plan préfetures nouvelle génération (PPNG).

Les « ratés » de la dématérialisation sont nombreux comme le relève le Défenseur des droits dans un rapport publié en janvier dernier. Il rappelle que « *la mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l’adaptabilité, la continuité et l’égalité devant le service public* ». L’adaptabilité consiste à assurer à l’usager, indépendamment des circonstances, un accès au service public dans des conditions normales. Le principe de continuité du service public, rappelle le Défenseur des droits, a été érigé par le Conseil constitutionnel en principe de valeur constitutionnelle à partir du constat que les besoins d’intérêt général doivent être satisfaits sans interruption. Quant à l’égalité devant le service public, il découle du principe d’égalité des citoyens devant la loi.

Si ces principes sont malmenés, cela est dû à une action presque exclusivement tournée vers les économies, menée par une administration qui s’est servie de la technologie pour les réaliser. Dans les constats qu’il dresse soit dans son rapport thématique, soit dans ses rapports annuels, le Défenseur des droits

démontre que la dématérialisation a été « un palliatif à la réduction des services d'accueil du public guidée par une logique budgétaire »<sup>(1)</sup>, et qu'il s'agit d'un phénomène massif. En 2018, 93 % des réclamations adressées à ses délégués avaient trait aux difficultés rencontrées dans la relation avec les services publics, contre 84 % en 2017. Il explique en partie son diagnostic par le caractère trop sommaire des sites, qui proposent des situations standard et courantes, mais qui ignorent tous les cas s'écartant de la « normale ». Autant dire qu'à leur insu, les usagers ont essuyé les plâtres. Pourtant, les situations spécifiques sont nombreuses. De surcroît, le Défenseur relève « l'extension de la “non-réponse” des services publics à l'ensemble des usagers, souvent ballottés d'une plateforme téléphonique inaccessible à un site internet aussi difficile d'accès »<sup>(2)</sup>. Ces mises en garde s'ajoutent à des critiques plus traditionnelles : « De nombreuses réclamations révèlent les difficultés créées par un fonctionnement en silo des services publics, repliés sur leur champ d'expertise et leur mission, sans qu'une approche globale de la situation des usagers ne soit mise en œuvre. »<sup>(3)</sup>

#### **Le PPNG a cristallisé tous les défauts d'une réforme mal menée**

À partir du 6 novembre 2017, toutes les demandes de titres sécurisés (carte nationale d'identité, passeport, certificat d'immatriculation de véhicule) ont été dématérialisées ; les accueils physiques des préfectures fermés du jour au lendemain et les usagers contraints de réaliser leurs démarches sur internet. Brutalité et impréparation ont provoqué des dysfonctionnements majeurs que le Défenseur des droits a qualifiés de « calamiteux » dans son rapport d'activité pour l'année 2018. Il a même publié une décision-cadre<sup>(4)</sup> en septembre 2018 pour recommander des améliorations en urgence. Son constat est sans appel :

« – de nombreux blocages informatiques ;

« – une sous-évaluation du flux des demandes ;

« – des difficultés mal prises en compte d'accès et de maîtrise d'internet pour une part importante de la population ;

« – un manque d'information des publics concernés avant la généralisation du processus de dématérialisation ;

« – un manque d'anticipation des besoins d'accompagnement du public ;

« – une phase d'expérimentation manifestement insuffisante ;

« – un manque d'expertise et de formation des nouveaux opérateurs ;

« – un manque d'anticipation des situations les plus complexes dans le domaine de l'immatriculation des véhicules ;

« – un dispositif mis en place sans que toutes les procédures particulières relatives aux publics professionnels et vulnérables concernés n'aient été envisagées ;

---

(1) Défenseur des droits, rapport annuel d'activité 2018, p. 20.

(2) Ibidem, p. 22.

(3) Ibidem, p. 26.

(4) Décision du Défenseur des droits n° 2018-226, 3 septembre 2018.

« – des défaillances de communication entre les préfetures, l'ANTS <sup>(1)</sup> et les CERT <sup>(2)</sup> ;

« – des modes de communication avec les usagers insuffisants ;

« – l'absence d'une phase transitoire et d'une voie alternative papier qui aurait permis d'identifier et de pallier progressivement l'ensemble des difficultés soulevées ;

« – l'orientation des usagers vers des opérateurs privés payants disposant de vecteurs privilégiés par l'ANTS. »

Le Défenseur des droits signale dans son rapport de janvier 2019 que des personnes ont perdu un emploi, ou renoncé à en prendre un, en raison de l'absence de titre de circulation valide et de l'impossibilité de justifier de leur droit à conduire. Le cahier territorial de la Cour des comptes sur la Haute-Corrèze dénonce à raison – et la Cour a repris la critique dans le corps de son rapport – que des structures publiques comme les MSAP aient été écartées de la délivrance des cartes grises alors que des structures payantes étaient agréées. De telles situations sont proprement inadmissibles. Les conséquences des défaillances d'un site mal conçu ont été aggravées par la décision de la fermeture des guichets concomitante au déploiement des téléprocédures, privant *ipso facto* les usagers de tout recours.

Enfin, sans l'écrire expressément, le Défenseur des droits laisse entendre que le coût du plan a été délibérément sous-estimé, à 8,5 millions d'euros, évitant ainsi d'avoir à solliciter un avis conforme de la DINSIC requis pour les projets de plus de 9 millions d'euros, puisqu'au moment de son entrée en vigueur, en novembre 2017, le devis était déjà passé à 17 millions d'euros <sup>(3)</sup>.

Des mesures correctives ont été prises, notamment avec l'ouverture de 320 points numériques mettant à disposition le matériel et un accompagnement par des jeunes en service civique, dont la formation a été renforcée, mais elles demeurent mal connues du public – il faut connaître leur existence pour les trouver soit sur le site du ministère de l'intérieur <sup>(4)</sup> soit sur le site d'une préfecture –, ce que le ministère de l'intérieur admet puisque, selon un sondage de 2018 de l'institut Paul Delouvrier, 25 % seulement des usagers étaient informés. Surtout, le mal était fait.

Pour tenir leurs objectifs de gestion interne, les administrations ont tout fait, et avec un certain succès, pour dissuader les usagers de recourir à d'autres modes de contact qu'internet, quitte à les placer dans des situations totalement absurdes tel ce contribuable qui, pour avoir changé de fournisseur d'accès internet, lequel avait supprimé l'adresse électronique correspondant à l'abonnement, ne pouvait plus accéder à son espace fiscal personnel pour signaler le changement. En l'absence de réponse de l'administration fiscale, il a dû saisir le Défenseur des droits. Il est donc impératif que toutes les administrations préservent des modalités d'accès multicanal, ce que recommande la Cour des comptes, proposition à laquelle s'associent les rapporteurs.

---

(1) Agence nationale des titres sécurisés.

(2) Centres d'expertise et de ressources des titres.

(3) « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », p. 27.

(4) Liste des Points d'accueil numériques, consultables sur le site du ministère de l'intérieur : [demarches.interieur.gouv.fr](https://demarches.interieur.gouv.fr).

Le Défenseur des droits épingle ainsi l'attitude des opérateurs sociaux qui entretiennent, ou ont entretenu, une certaine ambiguïté en ne sollicitant pas explicitement le consentement des usagers à la dématérialisation de la relation. Or, « *de nombreuses personnes pensent que les échanges électroniques ne concernent que des informations et que le papier reste la voie de communication utilisée pour les documents importants tels que les décisions de refus ou les décisions entraînant des modifications dans leurs droits. Ces personnes, comme une grande partie de la population, ne connaissent pas la possibilité qui leur est ouverte, dans certains cas, de refuser les échanges dématérialisés avec les services publics [...]. Les services publics ne sont pas, à cet égard, exemplaires. Par exemple, la CNAF considère que dès la transmission d'une adresse mail, l'utilisateur consent à avoir des échanges dématérialisés [...]. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) considère, quant à elle, qu'en acceptant les conditions générales d'utilisation du compte Ameli, les assurés consentent de façon éclairée à la suppression des envois de leurs relevés de prestations sous format papier, alors même que ces documents ne sont plus accessibles sur le compte Ameli au-delà d'une durée de six mois. Les assurés se trouvent ainsi contraints de télécharger leurs relevés de prestations de façon régulière, s'ils souhaitent les conserver. Consécutivement à l'intervention du Défenseur des droits, la CNAM s'est engagée à renforcer la clarté et l'accessibilité de l'information préalable fournie aux assurés lors de leur adhésion au compte en adaptant les conditions d'utilisation, notamment en ajoutant la possibilité pour l'assuré de solliciter la délivrance d'un duplicata.* »<sup>(1)</sup>

Le téléphone aussi a vu son rôle considérablement réduit. Outre que les numéros sont difficilement accessibles (l'utilisateur finit par en trouver un, presque par hasard, inscrit en tout petits caractères, à la énième page d'un menu déroulant, l'appel a peu de chances d'aboutir, que ce soit parce que le serveur vocal ne reconnaît que les numéros de dossier ou parce que la communication coupe malencontreusement), ils sont devenus payants. Or, il est essentiel de maintenir un accès gratuit aux services publics. Sur ce plan, la loi ESSOC a voté la fin des numéros surtaxés pour les opérateurs sociaux, mais elle en a fixé l'échéance au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Il serait souhaitable de l'anticiper dans toute la mesure du possible pour imposer aux services publics les mêmes obligations qu'aux entreprises privées tenues de ne pas surtaxer les appels portant sur une réclamation<sup>(2)</sup>. M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique, a déploré devant les rapporteurs que le téléphone ait été abandonné comme mode de mise en relation avec les administrations.

De façon assez générale, les organismes sociaux imposent le versement des prestations, et certaines caisses de retraite le paiement des cotisations<sup>(3)</sup>, sur

---

(1) « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », p. 37.

(2) Obligation en vigueur depuis la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 87, et confirmée par l'arrêt C-568/15 du 2 mars 2017 de la CJUE.

(3) La Caisse interprofessionnelle des professions libérales (CIPAV) appliquait une pénalité de 0,2 % si les cotisations n'étaient pas versées par prélèvement automatique. Cf. Rapport du Défenseur des droits sur la dématérialisation, p. 25.

un compte bancaire. Le Défenseur des droits souligne qu'une telle obligation est illégale, comme l'a confirmé une décision de la Cour de cassation <sup>(1)</sup> à propos d'un usager de Mayotte. Reprenant les chiffres 2017 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire qui fait état de 500 000 personnes dépourvues de compte bancaire, le Défenseur insiste sur le caractère facultatif du compte bancaire (on parle d'ailleurs de « droit au compte »). Aussi recommande-t-il de rappeler l'état du droit aux organismes sociaux et de les inviter à prévoir systématiquement des voies alternatives.

Ce qui vaut pour le compte bancaire vaut *a fortiori* pour la carte bancaire. La DGFIP ne facilite pas non plus tellement la vie des propriétaires de véhicule, qui n'ont guère d'autre choix que ce mode de paiement pour régler cartes grises et amendes. Un des représentants de l'Association des maires ruraux a expliqué aux rapporteurs avoir, quelques jours avant son audition, payé avec sa carte bancaire la carte grise d'une de ses administrées qui l'a remboursé par chèque.

Dans le même ordre d'idée, il est à tout le moins déroutant que la DGFIP affiche dans ses objectifs la disparition de la monnaie fiduciaire de son réseau sans susciter de réactions majeures. En d'autres termes, l'État envisage délibérément de se soustraire à la législation conférant cours légal à la monnaie, dont il est l'émetteur. Faut-il rappeler que les commerçants ne peuvent refuser le paiement en espèces et qu'enfreindre cette obligation les expose à une contravention de seconde classe <sup>(2)</sup>, soit 150 euros ? Si les récentes déclarations du ministre de l'action et des comptes publics vantent la simplicité et la densité du réseau des buralistes, auprès desquels il sera possible, a-t-il dit, de payer ses impôts à partir de l'année prochaine, le transfert de charge, fût-ce contre rétribution, et surtout la privatisation du risque n'auront échappé à personne.

Signalons enfin ces patients, qui n'ont pas d'accès internet, et dont les praticiens – pour des raisons d'économie ou de simplicité – ne prennent les rendez-vous que par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne. Le secrétariat de la mairie, aux horaires d'ouverture très réduits, offre parfois le seul recours possible.

Les anecdotes ne sont que des anecdotes mais leur accumulation traduit un incontestable transfert de charges vers les usagers, en premier lieu, puis vers les collectivités et les associations. Le Défenseur des droits a relevé lui aussi ce phénomène dans son rapport de janvier dernier, ce qui le conduit à s'interroger sur le caractère tangible pour la population de la simplification annoncée. Elles ne sont pas propres au monde rural, mais les solutions sont moins souvent à portée de main qu'en ville où l'on ignore son voisin mais où les services et les associations sont plus présents.

---

(1) Arrêt de la Cour de cassation n° 17-13.468 du 21 juin 2018.

(2) Art. R. 642-3 du code pénal, issu du décret n° 2010-671.

## ***b. La dématérialisation a accentué la fracture territoriale***

- *Une population rurale plus fragile*

Ces difficultés, les populations des zones rurales sont moins bien armées pour les surmonter car les personnes vulnérables y sont proportionnellement surreprésentées. La population rurale a fortement évolué sous l'influence de l'arrivée de couples de jeunes actifs attirés par l'aspiration à une maison à la campagne et rejetés des centres villes par le phénomène de gentrification des métropoles. Ces nouveaux habitants ont été frappés par la désindustrialisation et la précarisation des emplois tertiaires. Par ailleurs, restent aussi des populations vieillissantes qui ont leurs habitudes et ne souhaitent pas en changer. Comme l'écrit la Cour des comptes dans son étude pour le CEC, « *en France, les écarts de revenus entre habitants des zones denses et des zones peu denses restent cependant plutôt limités (moins de 20 % de différence). Il reste que dans les territoires ruraux, le revenu médian est inférieur à celui de tous les autres types d'espaces. Les plus pauvres y disposent de revenus aussi bas que dans les pôles et les personnes les plus aisées y sont globalement moins riches.* » Les indicateurs de fragilité sont tous orientés dans le même sens : les populations rurales sont plus pauvres, plus âgées et moins diplômées que la moyenne. Les occasions de mobilité sont aussi moins nombreuses que dans la périphérie des grandes agglomérations.

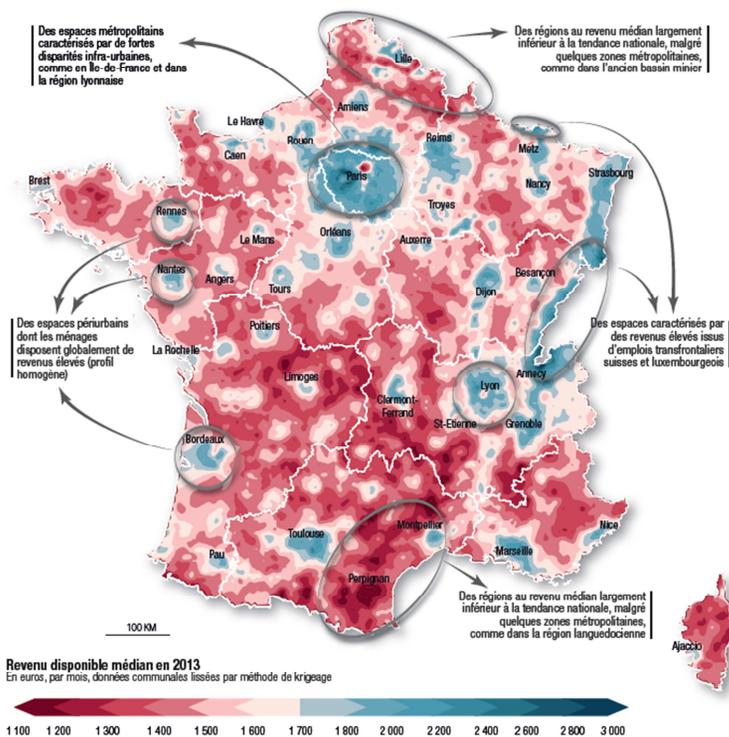
Le rapport 2017 de l'Observatoire des territoires <sup>(1)</sup> commence ainsi le chapitre consacré aux inégalités de revenus : en France, « *les écarts de revenus entre les plus riches et les plus pauvres y sont relativement contenus. Malgré cette situation nationale, des disparités existent au sein de la population et entre territoires. L'appréhension de ces dernières est complexe et nécessite de croiser les échelles d'analyses.* »

Les images valant mieux que de longs discours, l'Observatoire publie des cartes qui témoignent de cette réalité et mettent en évidence cette balafre que constitue la « diagonale du vide ».

---

(1) *Regards sur les territoires – rapport 2017 – Observatoire des territoires – CGET.*

## NIVEAUX DE VIE SELON LES ZONES GÉOGRAPHIQUES



Source : Fiche de l'Observatoire des territoires – Les inégalités de revenus.

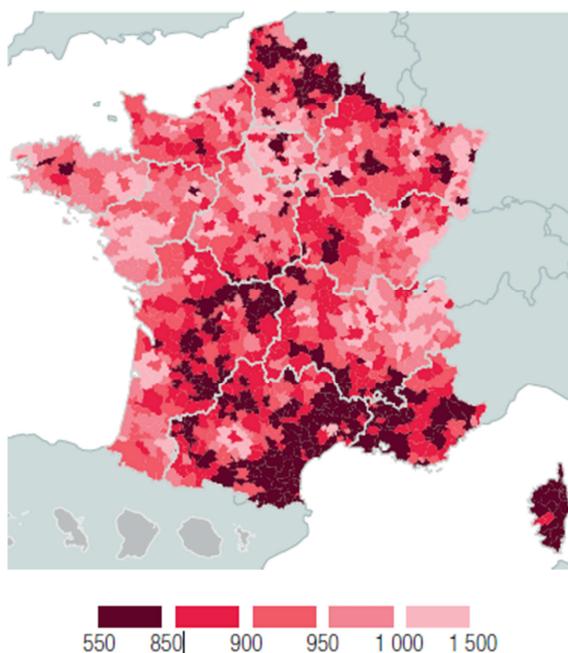
L'Observatoire constate que « de manière générale, les pôles urbains, qu'il s'agisse des grands, des moyens (entre 5 000 et 10 000 emplois) ou des petits pôles (entre 1 500 et 5 000 emplois) accueillent des populations plus pauvres que leur couronne périurbaine, et où les revenus sont plus homogènes (moins de riches et moins de pauvres que dans les pôles). Ces pôles sont les espaces où se concentre la pauvreté depuis maintenant plusieurs décennies. »<sup>(1)</sup>

Les communes dites « isolées », c'est-à-dire les espaces en dehors de l'influence des pôles et hors de toute aire urbaine, sont un cas particulier. Dans ces territoires ruraux, le revenu médian est inférieur à celui de tous les autres types d'espaces. La pauvreté y est particulièrement marquée. Même si ces espaces sont peu peuplés, la lutte contre la pauvreté doit y être engagée avec la même détermination que dans la périphérie des grandes agglomérations, et la population bénéficier d'un accompagnement comparable.

(1) CGET-Observatoire des territoires « Les inégalités de revenus » 2017, p. 14.

### PREMIER DÉCILE DU REVENU DISPONIBLE EN 2013

(en euros et par mois)



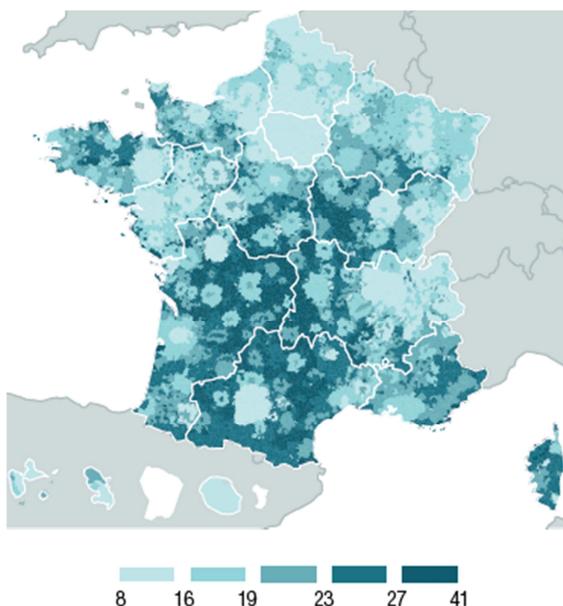
Source : Observatoire des territoires, *Les inégalités de revenus*.

La carte ci-dessus retrace la grande précarité puisque l'intensité de la couleur signale celle de la pauvreté appréhendée par le niveau de revenu du premier décile. Elle est présente surtout dans l'*hinterland* du littoral méditerranéen en particulier à l'ouest, et en Corse, mais aussi dans le Nord et le long de la « diagonale du vide ». Dans les régions du Nord et de l'Est de la France (Hauts-de-France, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est et Île-de-France), les revenus les plus faibles sont localisés dans les espaces denses, voire de densité intermédiaire, c'est-à-dire plutôt en milieu urbain. Dans trois de ces régions (Île-de-France, Hauts-de-France et Grand Est – soit les plus peuplées), cette pauvreté urbaine est encore plus forte dans les espaces les plus agglomérés.

À l'inverse, dans les régions de l'Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine) et en Auvergne-Rhône-Alpes, ce sont les espaces les plus ruraux qui enregistrent le revenu médian le plus faible. Dans ces régions, les zones périurbaines sont en revanche celles qui accueillent les populations dont le revenu médian est le plus élevé. On retrouve ce même schéma au sein des régions du littoral méditerranéen (Occitanie, PACA, Corse), même si l'écart de revenu entre espaces denses et espaces très peu denses y est moins affirmé.

## PROPORTION DE PERSONNES ÂGÉES DE PLUS DE 65 ANS

(en % par commune)



Zone blanche (Guyane, Mayotte) = données non disponibles.

Source : *Le vieillissement de la population et ses enjeux - Observatoire des territoires, 2017.*

La France vieillit, chacun le sait, puisque le nombre de personnes de 65 ans augmente plus vite que le reste de la population, respectivement + 1,9 % par an entre 2008 et 2013, contre 0,5 %. La carte montre à quel point la jeunesse et les forces actives sont aimantées par les métropoles. Le vieillissement quant à lui est particulièrement prononcé dans les espaces peu denses et sur certains littoraux, mais les causes en sont différentes, « *les premiers sont plutôt confrontés à un vieillissement de la population résidente associé à un exode des jeunes quand les derniers sont attractifs pour la population retraitée. Les migrations internes à la France jouent en effet un rôle clé dans le processus de vieillissement de certains territoires.* <sup>(1)</sup> »

Frappée par le vieillissement, la population résidant dans les territoires ruraux est aussi d'un niveau d'éducation moindre, y compris, et c'est sans doute le plus préoccupant pour l'avenir, parmi les plus jeunes. Ce phénomène est attesté par les orientations scolaires après le collège, où la part des élèves entrant dans une voie professionnelle est supérieure à la moyenne nationale dans les Hauts-de-France dans leur ensemble, et dans certaines académies moins urbaines du centre et de l'est de la France, de même qu'en Basse-Normandie, en Corse et dans l'ensemble de l'outre-mer.

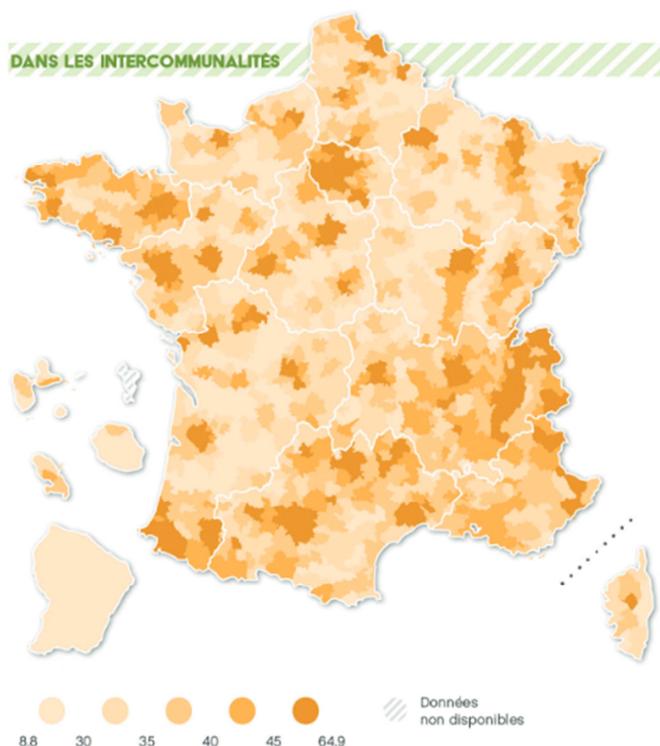
(1) *Regard sur les territoires – rapport 2017 – Observatoire des territoires – CGET, p. 47.*

Par ailleurs, une récente étude du CNESCO <sup>(1)</sup>, confirmant le constat du Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un rapport consacré aux jeunes dans les territoires ruraux <sup>(2)</sup>, relevait aussi que certains territoires ruraux étaient victimes, sous l'effet de la métropolisation, de l'exode des jeunes ainsi que de la raréfaction des offres d'emploi et de formation ; c'est en particulier le cas de « *la diagonale du vide prenant l'hexagone en écharpe des Ardennes à la Dordogne, en passant par le Morvan et le Massif Central* », qui « *concentre la décroissance des effectifs du fait de l'exode des jeunes et moins jeunes quittant les zones rurales sous faible influence urbaine pour les aires urbaines proches ou plus lointaines pourvoyeuses d'emploi et de possibilités de poursuites d'études.* »

Autre indice de la fragilité de la population jeune, la part des diplômés du supérieur chez les 30-34 ans est plus faible qu'ailleurs même si cette part augmente partout.

#### PART DES 30-34 ANS DIPLÔMÉS DU SUPÉRIEUR EN 2014

(en %)



(1) CNESCO, *Panorama des inégalités scolaires d'origine territoriale en France, Rapport scientifique*, octobre 2018, p. 13.

(2) *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, CESE, Danielle Even et Bertrand Coly - janvier 2017.



Source : Observatoire des territoires – CGET.

Les diplômés se concentrent très nettement dans les grandes aires urbaines, et plus spécifiquement dans leurs pôles : dans ces derniers, près d'une personne sur deux (48,4 %) âgée de 30-34 ans était diplômée du supérieur en 2014.

Dans les petits et moyens pôles urbains ainsi que dans les communes isolées, cette proportion n'atteint que 30 %. C'est par ailleurs dans ces pôles petits et moyens que la progression de la part des diplômés du supérieur, entre 2009 et 2014, a été la plus réduite. Il s'agit d'une source supplémentaire de vulnérabilité qui complique d'éventuelles reconversions professionnelles alors même que ce sont les zones qui souffrent le plus de la désindustrialisation.

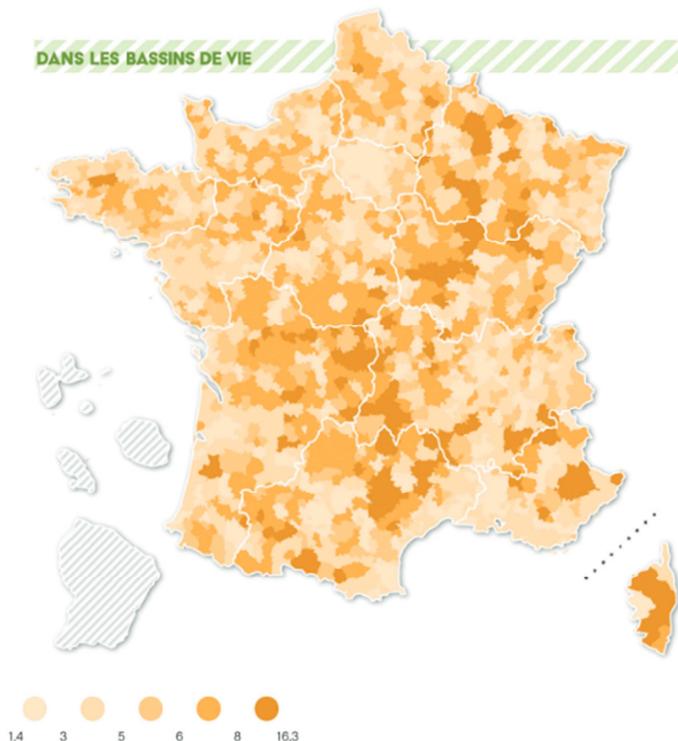
#### DANS LE ZONAGE EN AIRES URBAINES

2009	46,4	41,4	35,0	31,1	32,8	29,2	30,9	31,2	29,4
2014	48,4	42,4	36,5	31,9	34,8	29,9	33,4	32,4	30,8
	Grands pôles	Couronnes des grandes pôles	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	Pôles moyens	Couronnes des pôles moyens	Petits pôles	Couronnes des petits pôles	Autres communes multipolarisées	Communes isolées hors influence des pôles

Enfin, et c'est presque une tautologie, les populations rurales sont isolées et éloignées des services.

## TEMPS D'ACCÈS ROUTIER MÉDIAN AU PANIER D'ÉQUIPEMENTS DE LA VIE COURANTE DONNÉES 2016

(en minutes et par bassin de vie)



### DISPARITÉS ENTRE BASSINS DE VIE (ÉCART INTERDÉCILE)



Source : Observatoire des territoires – CGET.

Cet éloignement des services vaut aussi pour le lieu de travail. Une étude de l'INSEE <sup>(1)</sup> met en évidence la proportion croissante d'habitants ne résidant pas dans la commune où ils travaillent, en particulier dans les zones peu denses.

#### PART DES NAVETTEURS EN FONCTION DE LA GRILLE DE DENSITÉ

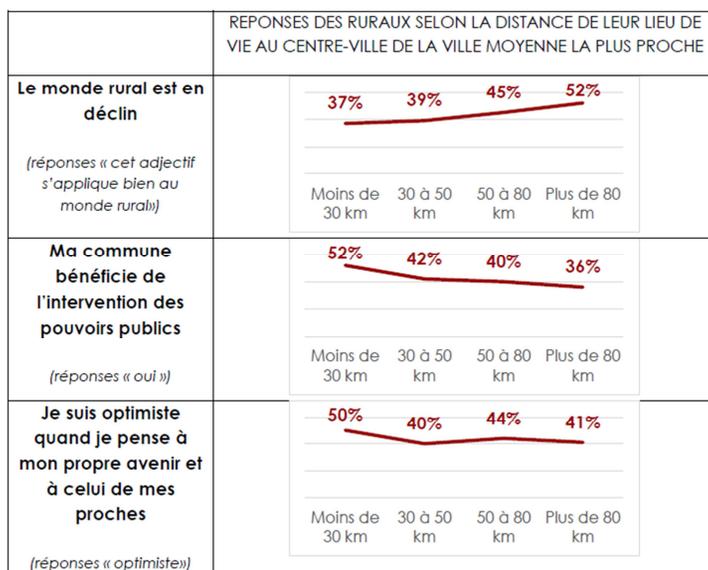
Grille de densité	2013 (en %)	1999 (en %)	Évolution entre 1999 et 2013 (en points de %)
Communes densément peuplées	55,3	52,5	2,8
Communes de densité intermédiaire	63,7	57,8	5,9
Communes peu denses	74,2	66,3	7,8
Communes très peu denses	71,6	61,7	9,9
France	64,0	58,2	5,8

Champ : personnes ayant un emploi, âgées de 15 à 64 ans et résidant en France (hors Mayotte, Guadeloupe et Guyane).

Source : Insee, recensements de la population de 2013 et de 1999, exploitations complémentaires.

En outre, la distance parcourue entre le domicile et le lieu de travail augmente également. Depuis 1999, la distance médiane a augmenté de près de 2 kilomètres, et elle augmente davantage dans les régions comprenant des zones peu denses et frappées par la désindustrialisation : Nord-Pas-de-Calais-Picardie (2,6), Centre-Val de Loire (2,5), Bourgogne-Franche-Comté (2,3) et Champagne-Ardenne-Lorraine (2,0).

Cette évolution est importante dans la mesure où la distance à la ville est un gradient du pessimisme qui frappe les ruraux qu'a mis en évidence l'étude menée par Familles rurales, publiée en octobre 2018.



Source : Familles rurales-IFOP Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie, octobre 2018.

(1) INSEE Première, n° 1605, juin 2016 « De plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence ».

## ZOOM SUR LE PROFIL DES RURAUX PESSIMISTES SUR LEUR AVENIR



Source : Familles rurales-IFOP « Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie », octobre 2018.

Le tableau ci-dessus souligne les facteurs de fragilité : l'âge (correspondant à la fin de la vie active), la faiblesse du niveau d'études et une catégorie socioprofessionnelle au bas de la hiérarchie, l'absence de services publics locaux. On notera aussi un accès à internet en-deçà de la moyenne. Sans surprise, les électeurs du Rassemblement national sont les plus pessimistes, accréditant l'idée d'un vote de désespérance.

- *La dématérialisation s'est accompagnée d'une réorganisation des services de l'État pénalisant les territoires ruraux*

La Cour des comptes établit que les territoires ruraux n'ont pas été abandonnés (Cf. *le rapport en annexe*) et que les ratios en matière de scolarité, de soins sont plus favorables que dans les grandes zones urbaines. Ce constat est confirmé par France Stratégie qui a publié en juin 2019 une étude sur la répartition territoriale de l'emploi public<sup>(1)</sup>. Son apport consiste en la distinction entre l'emploi public local, tourné vers la population, et l'emploi public à vocation administrative ou militaire, l'emploi public non local ; et en un niveau d'analyse, celui de la zone d'emploi<sup>(2)</sup> – on en dénombre 320 – plus fin que le département, et *a fortiori* la région.

(1) *Étude sur la répartition territoriale de l'emploi public*, M. Clément Dherbécourt et Mme Flore Deschard, France Stratégie, 3 juin 2019.

(2) Selon l'INSEE, « une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre

L'analyse fouillée (*Cf. annexe n° 2*) conclut à des écarts territoriaux contenus s'agissant du taux d'administration calculé à partir des effectifs de l'emploi public national à finalité locale, mais divergents et favorables aux grandes agglomérations s'agissant du taux d'administration de l'emploi public non local, confirmant la pertinence de la mise en garde de nombreux experts, notamment de M. Gwenaël Doré, auditionné par les rapporteurs, à l'encontre de l'effet « boule de neige » des fermetures de services publics.

Ce rapport établit qu'en totalisant plus des trois quarts de l'emploi public total, soit près de 4,5 millions d'emplois, l'emploi local est assuré à 61,2 % par l'État et ses opérateurs. Bien que l'emploi local des collectivités amplifie les écarts entre régions et entre les grandes agglomérations et les villes plus petites, les différences sont contenues du fait de l'action de l'État et de l'implantation de son emploi local, relativement indépendante de la taille des agglomérations.

En revanche, les différences, somme toute limitées puisque dix régions sur douze présentent des taux d'administration ne s'écartant pas de plus de 1 point de la moyenne nationale, proviennent surtout de l'emploi non local assuré à près de 90 % par l'État, et polarisé dans les grandes agglomérations. L'analyse en stock (effectifs 2015) de France Stratégie est utilement complétée par les données de la Cour des comptes dans son rapport thématique sur les services déconcentrés<sup>(1)</sup> qui montrent, entre 2011 et 2015, un reflux de plus de 10 % des effectifs concernés par la RéATE (hors éducation nationale et forces de l'ordre) et de ceux de la DGFIP, ce qui représente 25 000 ETP. Ce recul est intervenu en même temps qu'un resserrement des services dans les grandes villes. En d'autres termes, l'État assure ses missions auprès des populations mais, pour des raisons budgétaires, il a fait l'impasse sur sa mission d'aménagement du territoire, contribuant par là-même à la déprise des territoires fragilisés par la désindustrialisation. C'est le cri d'alarme poussé depuis plusieurs années par les élus locaux et documenté dans plusieurs rapports du Sénat, leur chambre d'écho ; et plus récemment et plus violemment par les Gilets jaunes.

En attendant des mesures volontaristes de la part du Gouvernement<sup>(2)</sup>, les rapporteurs proposent que, à l'échelle du département, le niveau global de l'emploi public soit maintenu dans les territoires ruraux, en y redéployant les postes qui seraient supprimés.

---

nécessaire pour occuper les emplois offerts. Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Le zonage définit aussi des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Ce zonage est défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM. Le découpage actualisé se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006. » *Et, pour la suite de l'étude, les 20 zones d'emploi de l'Île-de-France sont fusionnées en une seule.*

(1) *Les services déconcentrés de l'État – Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance, Cour des comptes, décembre 2017.*

(2) *Voir la circulaire du premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.*

**Proposition n° 11 : maintenir l'emploi public dans les territoires ruraux en y redéployant les postes supprimés à l'échelle du département.**

## **B. ACCOMPAGNER LA DÉMATÉRIALISATION**

### **1. Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif**

Les administrations doivent relever de multiples défis, parfois contradictoires, liés aux contraintes budgétaires et aux bouleversements des méthodes de travail induits par les nouvelles technologies, d'une part, et aux exigences individualistes d'une population plus variée et plus fluide que jamais, d'autre part. La tâche est ardue, il faut le rappeler, mais l'arbre technocratique ne doit pas cacher la forêt démocratique : l'administration agit sous l'autorité des élus mandatés par les électeurs pour contribuer au bien-être collectif.

#### *a. Lui demander son avis*

Aussi la première des choses à faire, avant de décider, ne serait-elle pas de solliciter l'avis des populations concernées ?

- Utiliser l'information disponible ; elle indique la direction à suivre

L'information existe et la puissance publique ne doit pas hésiter à aller la chercher, au-delà de ses propres services, auprès de sources variées, qui offrent aussi un gage d'indépendance. La société civile produit également de l'information et elle indique assez clairement la voie à suivre.

Ainsi, le Baromètre des services publics établi par l'Institut Paul Delouvrier apporte un éclairage intéressant. Le tableau ci-dessous mérite une analyse assez fine car il reflète certains mouvements qui traversent la société française : les jeunes, plus à l'aise avec le numérique, plus adaptés au marché de l'emploi et, globalement, en meilleure santé que leurs aînés, sont plus satisfaits que les autres de Pôle emploi, de la sécurité sociale et de l'offre de santé ; inversement, le service public de l'emploi est plus critiqué par les plus âgés, confrontés au chômage de longue durée. En ce qui concerne le monde rural, il met en évidence que les habitants des agglomérations de moins de 100 000 habitants sont moins satisfaits que les autres. Il indique un décrochage de l'opinion des habitants des territoires ruraux et des petites agglomérations, se retrouvant dans l'opinion des catégories socioprofessionnelles les moins favorisées, qui vivent davantage dans les zones moins urbanisées. Sont ainsi moins appréciées la sécurité sociale, la fiscalité qui sont les domaines où la dématérialisation a été la plus poussée, et la santé publique.

## OPINIONS DES FRANÇAIS SUR LA QUALITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT, VENTILÉES PAR SEXE, ÂGE, CATÉGORIE D'AGGLOMÉRATION, RÉGION ET CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE

		Police et Gendarme- rie	Sécurité sociale	Santé publique	Education	Justice	Logement	Fiscalité	Environ- nement	Emploi
	Taux de bonne opinion	64	56	48	44	37	36	35	33	21
Sexe	Homme	67	59	54	47	38	38	39	35	24
	Femme	62	53	41	40	35	35	31	31	19
Age	Moins de 25 ans	65	71	59	48	55	50	32	35	31
	25 à 34 ans	58	55	51	48	35	42	29	39	28
	35 à 49 ans	64	53	48	44	40	36	37	33	23
	50 à 64 ans	61	48	39	40	33	31	34	32	18
	65 ans et plus	72	58	46	42	27	30	39	30	13
Catégorie d'agglomération	Rural	67	52	47	43	35	38	34	30	19
	2.000 à 20.000 hab.	65	55	41	41	33	31	30	35	21
	20.000 à 100.000 hab.	57	52	44	40	35	34	27	34	16
	Plus de 100.000 hab.	66	61	51	50	40	37	37	36	24
	Agglomération parisienne	64	56	51	39	37	37	40	30	24
Région	Région Parisienne	63	55	49	39	37	37	37	30	24
	Province	65	56	47	45	37	36	34	34	21
Profession de l'interviewé	ST CSP +	64	55	50	44	41	39	39	34	28
	ST CSP -	58	51	46	43	36	34	29	34	20
	ST Inactif, retraité	69	59	47	44	34	35	36	32	18

\*inférieur ou supérieur de 4 points à la moyenne

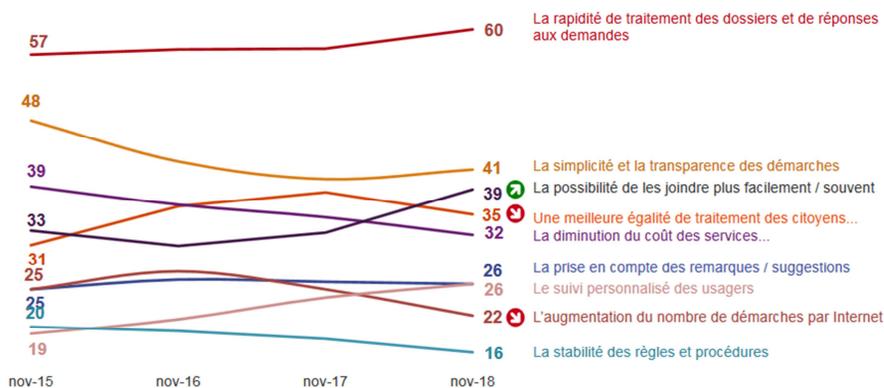
Source : Les services publics vus par les Français et les usagers, Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, édition 2018.

Les attentes portent sur la rapidité de traitement des dossiers et des demandes, ainsi que sur la possibilité de joindre les services publics plus facilement.

### LES ATTENTES DES FRANÇAIS À L'ÉGARD DE LEURS SERVICES PUBLICS

Question posée : Globalement, sur quelles dimensions attendez-vous que les services publics fassent le plus de progrès ces prochaines années ?

En %



Source : Les services publics vus par les Français et les usagers, Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, édition 2018.

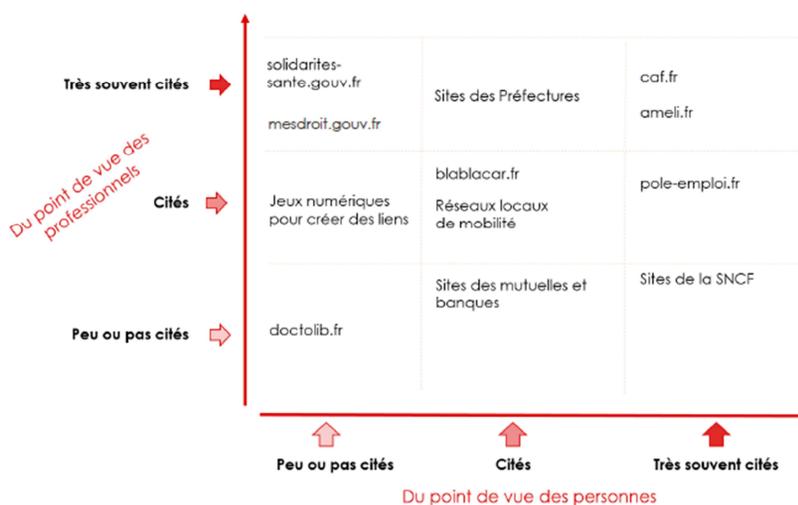
Si l'on s'attache aux usagers des services publics, les assurés sociaux demandent à la fois de pouvoir effectuer des démarches à distance – c'est le cas de

la majorité d’entre eux – et que soit préservée la qualité de l’accueil. L’accueil ne se résume pas à la présence physique, il peut être assuré aussi par le téléphone, largement délaissé depuis une dizaine d’années – ou par voie électronique, quand les courriers parvenus par ce canal sont traités rapidement.

Les usagers de Pôle emploi sont, quant à eux, exigeants envers le personnel qui doit être compétent et capable d’assurer un suivi personnalisé aux demandeurs d’emploi. Il est néanmoins très important de maintenir l’acquis, à savoir la qualité de l’accueil et la facilité des démarches.

Les besoins des populations rurales ne se distinguent pas particulièrement de ceux du reste des Français. L’Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), qui travaille à l’inclusion numérique, a réuni un groupe d’experts et de particuliers sur ce thème pour faire dialoguer expertise technique et expertise d’usage, afin d’en tirer des enseignements. Elle a synthétisé dans un graphique leurs points de vue respectifs sur les services publics en ligne utiles aux personnes vivant en milieu rural, qui mettent en évidence l’importance des opérateurs sociaux.

**LES SERVICES PUBLICS EN LIGNE UTILES EN MILIEU RURAL  
SELON LES EXPERTS (ORDONNÉES) ET LES HABITANTS (ABSCISSES)**



Source : Agence nouvelle des solidarités actives – Pour une société numérique pleinement inclusive.

Parmi les points d’attention, l’atelier de l’ANSA signale que le site « mes-aides.gouv.fr », qui a mobilisé beaucoup de ressources et dont l’ergonomie a été particulièrement soignée <sup>(1)</sup>, restait mal connu du public rural. Sans doute mériterait-il plus de publicité de la part des opérateurs sociaux. À cet égard, l’ANSA insiste sur l’enjeu que représente la communication et recommande, experts et citoyens étant d’accord sur ce sujet, les recours aux médias classiques, locaux, et tout particulièrement au bulletin municipal.

(1) 27 aides simulées, 500 000 utilisateurs par mois, d’après les chiffres de la DINSIC.

- Associer l'utilisateur au fonctionnement et à la conception des services publics

L'intention du Gouvernement est bien d'aller dans le sens d'une association plus étroite des usagers au fonctionnement du service public.

Dans cette optique, la DINSIC travaille à la notation des 250 démarches administratives en ligne considérées comme les plus importantes, avec une logique de transparence des résultats et de leur amélioration, probablement selon un rythme trimestriel. Cette notation s'appuiera sur cinq critères :

– la généralisation de la notation par les usagers, afin de se focaliser sur celles perçues comme les plus mauvaises ;

– la disponibilité de la démarche sur *smartphone*, au moins en 3G ;

– la possibilité, pour les usagers, de s'identifier *via* la plateforme FranceConnect, qui a récemment franchi le seuil de 10 millions d'utilisateurs, et qui permet de s'identifier avec un même mot de passe et identifiant ;

– le recul des *bugs*, qui provoquent une perte de confiance, en assurant une disponibilité des plateformes dans 99,9 % des situations ;

– l'assurance d'une assistance avec interaction humaine, avec la disponibilité d'au moins deux canaux de communication (téléphone, visioconférence, etc.).

Le secrétaire d'État au numérique a lancé en juin l'Observatoire de la qualité des services numériques qui fournit un tableau de bord <sup>(1)</sup> des principales démarches, d'après ces critères, indiquant aussi la disponibilité, le temps de réponse et le niveau de satisfaction des usagers. Ce dernier indicateur est à manier avec précaution. Il constitue indiscutablement un signal d'alarme, permet de repérer les dysfonctionnements et d'en déceler les causes ; mais le mécontentement peut aussi s'exprimer où il le peut, indépendamment de sa source. Ainsi les secrétariats de mairie, les délégués du Défenseur des droits, ont accueilli de nombreux usagers aux prises avec la première version de la plateforme ANTS, sans qu'ils n'aient eu la moindre responsabilité dans la réforme.

Auparavant, l'ARCEP avait pris l'initiative de mobiliser les usagers pour améliorer la connaissance de la couverture effective du réseau, repérer les zones à équiper en priorité et stimuler la concurrence entre les opérateurs sur d'autres critères que le prix.

En parallèle, la direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur a créé, il y a dix-huit mois, une instance

---

(1) *Tableau de bord des démarches phares de l'État, publié par l'Observatoire de la dématérialisation de qualité, consultable sur le site [MonAvis.numerique.gouv.fr](http://MonAvis.numerique.gouv.fr), dernière actualisation juin 2019.*

interministérielle d'écoute des usagers, qui regroupe plus d'une vingtaine d'acteurs institutionnels et associatifs. Elle travaille sur trois thèmes : l'accès des handicapés aux téléprocédures, l'inclusion numérique et l'amélioration des téléprocédures. Dans ce cadre, des « groupes test » d'usagers ont été constitués et consultés, par exemple récemment avec des handicapés cognitifs. Des travaux portent actuellement sur la simplification du langage administratif, afin de le traduire en des termes plus compréhensibles.

La consultation des usagers, insuffisante aux yeux des associations, est un gage de qualité du produit fini, qui figure d'ailleurs en haut de la liste des critères pour obtenir l'agrément « Cerfa numérique »<sup>(1)</sup>. Le Défenseur des droits a raison d'exiger des administrations qu'elles n'omettent pas de cas prévu par la loi, surtout quand l'utilisateur n'a pas la possibilité matérielle de joindre l'administration par quelque moyen que ce soit, et dans les délais impartis, pour expliquer sa situation et la justifier. Plus généralement, un travail en amont serait un gage de qualité et éviterait d'utiliser l'utilisateur comme cobaye. M. Claude Riboulet, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), a insisté devant les rapporteurs sur les insuffisances du *back office* au moment du déploiement de l'ANTS. Est-il normal qu'un an plus tard, le site correspondant en ait été à sa onzième version, sans compter la mise à niveau qui aura lieu à l'automne prochain ?

Ces initiatives correspondent aux demandes exprimées par le Premier ministre à son gouvernement dans sa circulaire du 5 juin 2019, dans la perspective de rapprocher les citoyens des institutions.

### ***b. Lui faciliter la tâche***

Il faut toujours garder en tête, d'une part, que solliciter une allocation financée par de l'argent public sera toujours plus compliqué que d'acheter une paire de chaussures sur internet ; et d'autre part, que le gain de productivité que procure la dématérialisation provient du transfert de charges du prestataire de service, qu'il soit public ou privé, à son client/usager. Le Défenseur des droits n'a pas manqué de le relever : « *Cette démarche* [le traitement de masse des dossiers par des moyens informatisés] *s'accompagne également d'un transfert de charges vers l'utilisateur.* »<sup>(2)</sup> Or, l'usage du numérique n'est pas intuitif pour beaucoup des habitants de ce pays ; et la gestion administrative l'est encore moins.

L'enjeu de la simplification est donc capital. Le délégué interministériel à la transformation publique, M. Thomas Cazenave, l'a rappelé avec force devant les rapporteurs en ajoutant que la complexité des procédures et la multiplicité des guichets affectaient en priorité les plus faibles ; et il n'est pas le seul à avoir mesuré l'ampleur du défi. Le rapport « Les maisons des services au public, quelles évolutions pour demain au bénéfice des usagers ? », remis par le Conseil général

---

(1) Cf. infra.

(2) *Défenseur des droits, rapport annuel 2018, p. 26.*

de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le Conseil général de l'économie (CGE) et le Contrôle général économique et financier (CGefi) aux ministres de la cohésion des territoires et de l'économie et des finances en juin 2018, se conclut ainsi : « *Enfin les efforts d'accompagnement des publics aux télé-procédures auront un impact limité si en parallèle, l'État et les opérateurs ne mènent pas un travail de revue des procédures en place, sur leur contenu, leur complexité, leur bien-fondé et leur utilité, qui pourrait parfois aboutir à leur suppression. Ce travail dépasse de loin les seuls enjeux de l'accompagnement des publics aux procédures numériques objet de la présente mission, et apparaît incontournable à terme pour permettre un déploiement efficace du numérique.* » Les contributions au Grand débat demandaient également des efforts en ce sens.

- Simplifier les démarches et les formulaires

Dans cette optique, la DINSIC a publié en juillet 2017 les 10 principes d'une démarche en ligne exemplaire, insistant notamment sur la nécessité de concevoir les sites en se mettant à la place des usagers ou sur l'utilisation d'un langage clair et précis.

LES DIX PRINCIPES D'UNE DÉMARCHE EN LIGNE EXEMPLAIRE	
 <p>1 ... est facile à trouver, simple et fluide</p>	<p><b>1. Elle est facile à trouver, simple et fluide :</b></p> <p>L'utilisateur trouve facilement la démarche en ligne ; elle est bien référencée sur les moteurs de recherche et connue dans l'administration.</p> <p>La démarche en ligne est simple : l'utilisateur s'y repère et la réalise facilement. Il est guidé à chaque étape.</p> <p>Une fois la démarche effectuée, il est informé de l'avancement de son dossier, des délais de traitement, etc.</p> <p>Lorsque l'utilisateur utilise plusieurs canaux (internet, téléphone, guichet, application mobile...) pour réaliser une démarche, son parcours est fluide et sans obstacle.</p>
 <p>2 ... utilise un langage clair et précis</p>	<p><b>2. Elle utilise un langage clair et précis</b></p> <p>Une démarche en ligne exemplaire utilise des mots compréhensibles par tous. Elle évite le jargon administratif, les termes juridiques, les anglicismes. Elle n'utilise pas de sigles ou les développe. Elle respecte les recommandations d'usage de la langue française.</p> <p>Elle guide l'utilisateur grâce à des explications claires, des termes précis et sans ambiguïtés.</p> <p>Sans surprise, elle annonce dès le début le nombre d'écrans à remplir, le temps estimé, les documents ou données nécessaires et les délais d'instruction.</p>
 <p>3 ... est officielle et ça se voit</p>	<p><b>3. Elle est officielle et ça se voit</b></p> <p>L'utilisateur n'a aucun doute : il est sur un site officiel de l'administration, une administration clairement identifiée, où figurent les mentions légales et les textes de référence.</p> <p>La démarche en ligne est répertoriée sur service-public.fr. Labellisée Cerfa, elle en affiche le logo et donne accès à la fiche d'évaluation de la démarche en ligne.</p>

 <p>4 ... accompagne l'utilisateur</p>	<p><b>4. Elle accompagne l'utilisateur</b></p> <p>L'utilisateur peut contacter facilement l'administration en charge de la démarche d'au moins deux façons différentes (courriel, téléphone, guichet, formulaire de contact, sms...).</p> <p>Le service en ligne propose différents types d'aide : questions fréquentes, tutoriel, notice, aide contextuelle... Ces aides sont impératives si la démarche doit être obligatoirement effectuée en ligne.</p>
 <p>5 ... respecte les règles de l'art</p>	<p><b>5. Elle respecte les règles de l'art</b></p> <p>Elle applique les critères ergonomiques et graphiques de la charte internet de l'État et les référentiels généraux : accessibilité (RGAA), interopérabilité (RGI), sécurité (RGS). Elle s'adapte ainsi à tous les terminaux, quels que soient leur type, leur taille, leur navigateur, leur système d'exploitation.</p>
 <p>6 ... ne demande pas d'informations déjà connues de l'administration</p>	<p><b>6. Elle ne demande pas d'informations déjà connues de l'administration</b></p> <p>Elle ne demande pas de fournir des informations ou des justificatifs qu'une autre administration possède déjà. Sous réserve de l'accord de l'utilisateur, les administrations s'échangent ces données entre elles.</p> <p>Pour éviter à l'utilisateur de créer un nouveau compte, la démarche propose une identification par FranceConnect.</p> <p>La législation concernant la protection des données personnelles est rigoureusement respectée.</p> <p>Une sécurité adaptée est mise en place selon les données traitées.</p> <p>La réutilisation des données produites dans le cadre de la démarche est rendue possible si cela est pertinent.</p>
 <p>7 ... fait œuvre de transparence</p>	<p><b>7. Elle fait œuvre de transparence</b></p>
 <p>8 ... a un pilote à bord, qui connaît les besoins des usagers</p>	<p><b>8. Elle a un pilote à bord, qui connaît les besoins des usagers</b></p>
 <p>9 ... permet un traitement et un suivi 100% numériques</p>	<p><b>9. Elle permet un traitement et un suivi 100% numériques</b></p> <p>Elle évite les ressaisies d'information.</p>
 <p>10 ... s'améliore en continu</p>	<p><b>10. Elle s'améliore en continu</b></p>

Un esprit facétieux serait tenté d'ajouter un onzième principe : « Elle ne reporte pas la charge du travail sur d'autres institutions » car tel a bien été l'un des effets tangibles de la numérisation, dénoncé régulièrement par les élus locaux ; une critique reprise également par le Défenseur des droits.

Le pire est sans doute derrière nous, les autorités au plus haut niveau ayant pris conscience de l'ampleur du problème, dont les conséquences ne sont pas chiffrables mais qui se paient en termes de crédibilité et de confiance. Le secrétaire d'État au numérique a lui-même convenu devant la commission des affaires économiques en avril dernier que la dématérialisation était allée trop vite et, devant les rapporteurs, le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État s'est fait l'écho de propos de M. Cédric O déclarant que la priorité était désormais au numérique de qualité, avant le 100 % numérique, qui demeure l'objectif.

Cela dit, si les derniers critères concernent surtout l'administration elle-même, cette charte constitue une très bonne grille d'évaluation de l'existant.

Ainsi, M. Bou Hanna (DINSIC) a expliqué aux rapporteurs qu'il était exclu de se contenter de répliquer les formulaires Cerfa sur les sites, et qu'il faisait appel à des *UX designers*, des experts de l'ergonomie des sites fondée sur l'expérience clients. La DINSIC a donc développé le « Cerfa numérique » qui doit respecter 35 critères de qualité afin que les services publics mettent au point des sites faciles à comprendre et ergonomiques. Il s'agit notamment de prévoir la sauvegarde automatique des saisies au fur et à mesure de la démarche, la nécessité d'avoir toujours deux moyens de contact différents, dont un formulaire de contact, ou encore la possibilité pour l'utilisateur de s'informer sur la suite de son dossier après le dépôt d'une demande. Cette démarche n'est toutefois pas obligatoire, mais le cap est fixé et la plupart des administrations sont d'ailleurs déjà engagées sur cette voie, à des degrés divers. Il faut poursuivre et aller plus loin encore, et la DINSIC s'y emploie.

Pour transcrire ces principes dans la réalité de l'action administrative, la DINSIC a donc lancé le programme TECH.GOUV, orienté en six directions.

Le premier axe est la simplification de l'accès au service public, avec :

- une « identité numérique publique unique » pour se connecter avec un seul identifiant à l'ensemble des services publics (FranceConnect) ;

- des démarches 100 % dématérialisées et simplifiées ;

- zéro justificatif, grâce à une meilleure communication entre les différents services de l'État, le pendant, pour les particuliers, du programme « dites-le nous une fois » à destination des entreprises. Des échanges entre les services des impôts et l'éducation nationale, par exemple, faciliteraient les demandes de bourse. Ainsi, le ministère de l'intérieur a travaillé avec le ministère de l'éducation nationale, sur un service en ligne, pour que les familles défavorisées qui font des demandes de bourse n'aient pas à se déplacer pour obtenir un avis d'imposition. Et, à Lyon, a été expérimentée avec la DINSIC une plateforme permettant aux usagers de demander des informations fiscales à une collectivité. En Espagne, il existe une application pour éviter aux usagers de

retransmettre à chaque administration ses données personnelles en facilitant l'interopérabilité entre les différentes administrations. Un service de vérification permet de confirmer à l'administration la véracité des informations <sup>(1)</sup>.

Il reste néanmoins des marges de progression, comme l'illustrent les difficultés, signalées par la CNAM, pour préremplir automatiquement les formulaires de demande de CMU-C à partir des informations contenues dans les avis d'imposition.

Enfin, les sites et documents d'information sont présentés en fonction, non plus des prestations, mais des événements et des parcours de vie, par exemple : « Je déménage » plutôt que « aide personnalisée au logement, allocation de logement à caractère familial ou allocation de logement à caractère social ».

Ces efforts devraient remédier à la critique du Défenseur des droits à propos de l'absence d'attention portée par les administrations à l'ergonomie de leurs sites.

Le foisonnement des initiatives, dans quelque domaine que ce soit, est une bonne chose, mais mieux les canaliser contribuerait à l'objectif de simplification annoncé par le Gouvernement. Au cours des tables rondes, le délégué interministériel a invité à une convergence des démarches pour mutualiser les moyens en prenant l'exemple de l'inclusion numérique où chacun (opérateurs télécom, collectivités...) y va de son programme. Une telle recommandation mériterait d'être étendue à d'autres domaines.

Le rapport des CGEDD-CGE-CGefi sur l'avenir des maisons de services au public signale que *« l'administration [espagnole] a créé le réseau 060, qui rassemble les trois niveaux de l'administration : État, régions, autorités locales. Il s'agit d'un site internet rassemblant l'ensemble des services publics. C'est aussi pour le citoyen un moyen d'échange avec l'administration via un forum. Ce site est le point d'entrée pour discuter avec l'administration. Il disposait d'un numéro de téléphone, qui redirige l'utilisateur vers le service qu'il souhaite. »* Le site [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) pourrait servir de socle à ce type de portail.

Par ailleurs, une simplification de taille consisterait à limiter la succession de plans, programmes, structures, aux objectifs identiques mais dont le nom change selon les majorités nationales ou locales, voire le responsable quelles que soient ses fonctions électives, car les changements incessants entretiennent la confusion chez les plus modestes qui ne s'intéressent pas forcément à la vie politico-administrative. Si les Français se tournent vers les mairies et les départements, c'est très certainement parce qu'ils ont plusieurs siècles d'existence et c'est précisément pour cette raison qu'ils les connaissent.

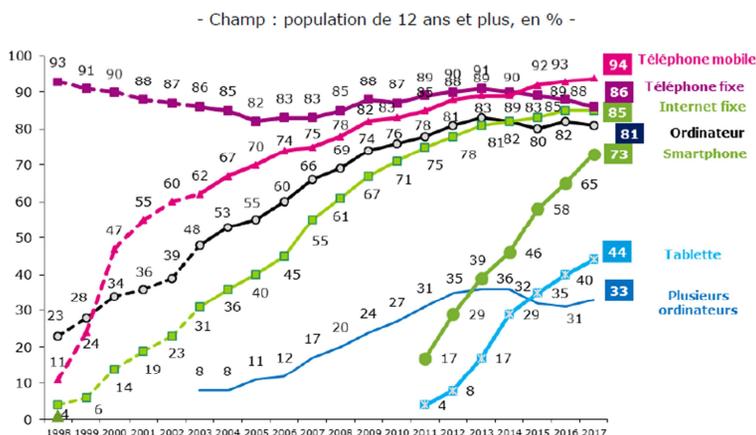
---

(1) « Les maisons de services au public, quelles évolutions pour demain au bénéfice des usagers ? », CGEDD, CGE, CGefi, juin 2018.

- Miser sur les smartphones

L'usage du *smartphone* se développe très rapidement puisque près des trois quarts de la population en est désormais équipée. Bien que l'ordinateur reste plus présent dans les foyers français, le *smartphone* est désormais le terminal de prédilection des Français pour se connecter à internet (avec 46 %, soit 4 points de plus par rapport à 2017, du fait surtout du comportement des jeunes) alors que le taux d'utilisateurs préférant se connecter à internet grâce à un ordinateur diminue de 3 points et s'établit à 35 %.

### TAUX D'ÉQUIPEMENT EN TÉLÉPHONIE, ORDINATEUR ET INTERNET À DOMICILE



Note : avant 2003 (en pointillés), les résultats portent sur les 18 ans et plus. À partir de 2003, les résultats portent sur les 12 ans et plus.

Source : CRÉDOC, enquêtes « Conditions de vie et Aspirations », Baromètre du numérique 2017.

Les Français se sentent plutôt compétents pour utiliser les outils numériques ; c'est avec le *smartphone* qu'ils se sentent le plus à l'aise (69 %), devant l'ordinateur (67 %) et la tablette (62 %). Là encore, l'âge est un critère de différenciation : les 60 ans et plus préfèrent l'ordinateur.

Enfin, il délivre son propriétaire de l'obligation de disposer d'un scanner pour transmettre des documents, puisqu'une simple photo suffit, si bien qu'il est globalement moins cher qu'un ordinateur.

En somme, le *smartphone*, c'est l'avenir. C'est pourquoi il est souhaitable, et d'ailleurs prévu dans la charte d'une démarche en ligne exemplaire, que l'accès au site soit indépendant du terminal.

Le *smartphone* a en outre, pour l'utilisateur du moins, un avantage supplémentaire. Il oblige à présenter les portails de façon synthétique et claire. C'est d'ailleurs l'option retenue par l'Allemagne.

- Proposer des relais et s'en tenir aux obligations légales

L'un des chantiers sur lequel travaillent la DITP et le CGET est celui du téléphone et de l'assistance téléphonique. Les rapporteurs se réjouissent du retour en grâce de cet instrument, fort utile et injustement négligé pendant une décennie, et qui réintroduit de fait l'offre multicanal.

Cette règle est rappelée par la Cour des comptes qui recommande néanmoins de hiérarchiser les modes d'accès. Si elle n'a pas été oubliée par la DGFIP, dont le représentant a indiqué aux rapporteurs que 1,3 million de contribuables réclamaient un avis d'imposition en papier, elle a été délibérément omise par d'autres opérateurs à quelques exceptions près. Par exemple, la direction des services départementaux de l'éducation nationale de la Haute-Saône, au vu des difficultés des familles, a renoncé à la dématérialisation obligatoire des demandes de bourses. C'est pourquoi le Défenseur des droits a rappelé qu'aux termes du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 <sup>(1)</sup>, l'utilisateur doit pouvoir choisir son mode de relation avec l'administration. « *Les administrations créant une obligation pour l'utilisateur de saisir l'administration par la voie électronique outrepassent les possibilités qui leur sont ouvertes par le droit en vigueur et entravent, ainsi, l'accès aux services concernés.* » Les rapporteurs tiennent également à souligner la nécessité d'une offre multicanal.

### ***c. Prendre l'utilisateur tel qu'il est***

Pour finir, il serait sage de « faire avec » les utilisateurs tels qu'ils sont, et non tels que l'administration voudrait qu'ils soient. Le service public ne doit-il pas être conçu pour tous les publics ?

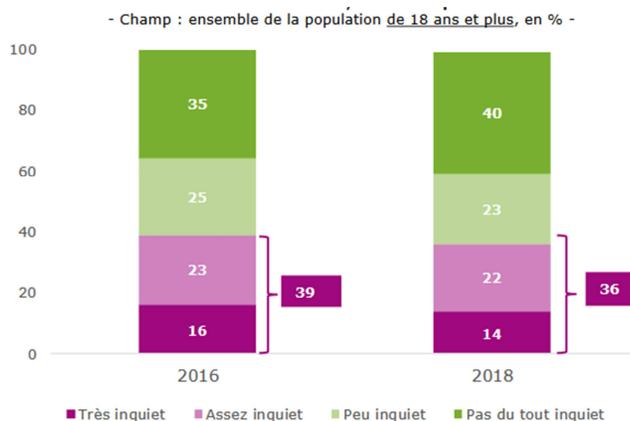
Or, le numérique, c'est compliqué. L'internet gagne du terrain – « *deux tiers des actifs occupés utilisent aujourd'hui un ordinateur au travail* » <sup>(2)</sup>, mais il en reste un tiers, et ceux qui ne travaillent pas, qu'ils soient retraités ou pas. L'utilisateur choisit son mode de communication en fonction de ses capacités. Il ne refuse pas le numérique par principe, pour compliquer la tâche des administrations. Même si le pourcentage tend à se réduire, « *36 % [contre 39 % deux ans plus tôt] des Français éprouvent une inquiétude à l'idée d'accomplir la plupart de leurs démarches administratives en ligne* », selon le Baromètre du numérique 2018.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> : « Les services de l'État et les établissements publics à caractère administratif de l'État sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des utilisateurs à les saisir par voie électronique. [...] Ces traitements automatisés permettent aux utilisateurs d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures... ».

(2) Baromètre du numérique 2017, dossier de presse.

## AUJOURD'HUI, VOUS DEVEZ ACCOMPLIR LA PLUPART DE VOS DÉMARCHES ADMINISTRATIVES ET FISCALES SUR INTERNET ; ÊTES-VOUS PLUTÔT...



« Pour 36 % d'entre eux, le sentiment d'incompétence en informatique est la première source d'inquiétude, notamment vis-à-vis des sites administratifs (13 %, en augmentation de 4 points par rapport à 2016). 43 % des adultes cherchent de l'aide en cas de difficultés avec les outils informatiques, le plus souvent auprès de proches (36 %), 39 % affirment se débrouiller seuls ou n'ont pas de difficulté particulière et 8 % arrêtent leur utilisation. » <sup>(1)</sup>

Le Défenseur des droits souligne que « la fracture numérique est également une fracture sociale et culturelle. Le taux de connexion à internet varie ainsi de 54 % pour les non diplômés à 94 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. » Les démarches administratives dématérialisées mobilisent plusieurs types de compétences – l'informatique, la maîtrise de la langue, administrative notamment, la création d'adresse mail et la mémorisation de mots de passe. On peut ainsi être à l'aise pour telle activité et pas du tout pour telle autre – songeons aux jeunes virtuoses sur leur console de jeux, mais paralysés à la perspective de remplir un formulaire. L'étude du Défenseur sur l'accès aux droits <sup>(2)</sup> met clairement en évidence le poids de la précarité dans la capacité à trouver de l'information administrative sur internet.

(1) Baromètre du numérique 2017, dossier de presse.

(2) Enquête sur l'accès aux droits – Volume 2 – Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours, Défenseur des droits, mars 2017.

## ACCÈS ET AISANCE DANS L'ACCÈS À L'INFORMATION ADMINISTRATIVE SUR INTERNET

	Aisance à trouver une information administrative sur internet	Difficultés à trouver une information administrative sur internet	Pas d'accès à internet	Total	
<b>Précarité et isolement</b>	%	%	%	%	<i>Effectifs</i>
Non précaires	77	15	8	100	3 023
Précaires non isolé·e·s	73	20	7	100	1 250
Précaires isolé·e·s	55	25	20	100	623
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>4 896</b>

Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Source : Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits*, vol. 2, 2017.

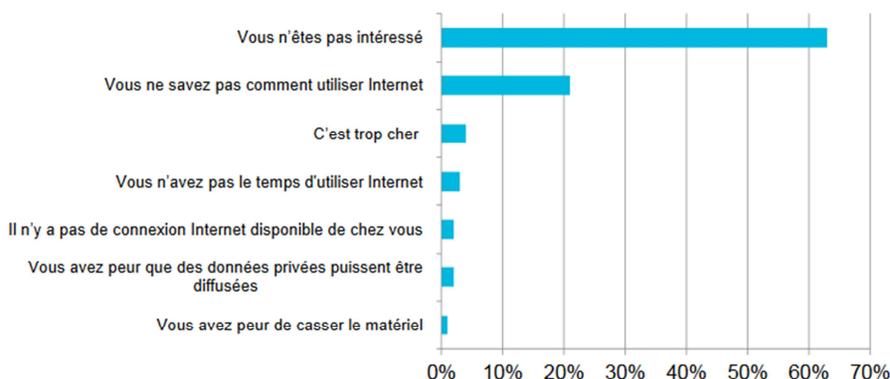
La sécurité sociale et l'administration fiscale s'adressent à tous les Français, mais les aides sociales sont destinées avant tout à un public plus fragile. Il est donc essentiel qu'il y ait accès surtout que les fractures persistent : « En 2017, 12 % de la population âgée de 12 ans et plus, soit près de 7 millions de nos concitoyens, ne se connectent jamais à internet, et autant considèrent qu'internet est trop compliqué à utiliser. En moyenne, un tiers des Français s'estime peu ou pas compétent pour utiliser un ordinateur, soit 18 millions de nos concitoyens : ils sont 40 % parmi les personnes ayant des bas revenus, 74 % parmi ceux qui n'ont aucun diplôme, et tout de même 17 % parmi les plus jeunes (moins de 18 ans). »<sup>(1)</sup> Le chiffre de 13 millions de Français souffrant d'illectronisme, ou illettrisme numérique, figure dans toutes les brochures officielles. Enfin, le baromètre numérique 2018 fait état d'une légère régression de la part de Français ayant accompli des démarches administratives, 65 % contre 67 % en 2017.

Pour clore le chapitre, M. Arias Goeta, représentant de l'association WeTechCare à la table ronde sur l'accompagnement organisée par les rapporteurs, a rappelé, en s'appuyant sur les chiffres du Baromètre numérique 2018 du CRÉDOC, qu'en tout état de cause, 7 % de la population n'y arriverait jamais, et que, si 40 % de la population peu à l'aise avec le numérique était volontaire pour se former, cela signifiait *a contrario* que 60 % ne l'était pas. Une enquête spécifique a été consacrée aux non-utilisateurs d'internet<sup>(2)</sup> et publiée en mars 2017. Les habitudes évoluent vite dans l'univers numérique, mais pas forcément celles des plus âgés et des moins diplômés surreprésentés parmi les « ininternautes ». Le plus inattendu concerne surtout l'absence d'intérêt pour ce nouveau moyen de communication.

(1) Baromètre du numérique 2017, dossier de presse.

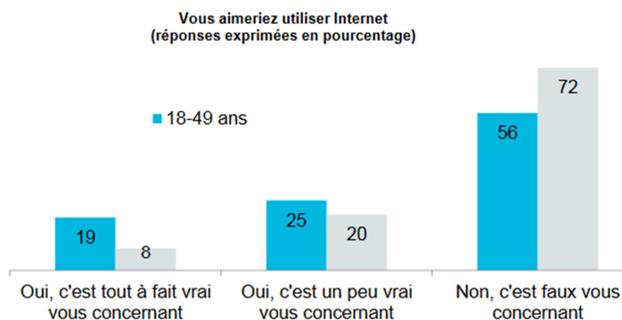
(2) Premiers résultats de l'enquête Capacité sur les usages numériques des Français, IMT Atlantique-GIS M@rsouin, 9 mars 2017.

**POUR QUELLE RAISON PRINCIPALE N'UTILISEZ-VOUS PAS INTERNET ?**



Source : Enquête Capacity IMT Atlantique-M@rsouin, mars 2017.

Ils ne sont pas internautes et, à leurs dires, n'en souffrent pas.



Source : Ibidem Enquête Capacity IMT Atlantique-M@rsouin, mars 2017.

On pourrait s'attendre à ce qu'ils se sentent stigmatisés dans une société où internet a pris une place prépondérante. Ce n'est pas le cas pour 9 non-internautes sur 10, qui répondent « Non » quand on leur demande s'il leur « arrive d'avoir honte de ne pas utiliser Internet ». Autant agir auprès des moins de 50 ans est envisageable, autant les chances de faire changer les plus de 50 ans sont minces. Ils restent des citoyens égaux en droits, et ils sont plusieurs millions.

La conclusion sera laissée au Conseil national du numérique qui écrivait déjà dans un rapport de 2013 que la dématérialisation dans le secteur public aggravait les inégalités : « *La médiation, associée à la question de l'e-inclusion, est jusqu'à présent pensée par un certain nombre d'élus et de décideurs dans un sens unique : la médiation doit accompagner les utilisateurs pour les aider à s'emparer du numérique, à en apprivoiser les usages, ce que l'on appelle "l'accompagnement au numérique". Cette approche considère implicitement qu'il s'agit d'une fonction sociale transitoire et que, au fur et à mesure que se feront la montée en compétence, la simplification des terminaux, l'amélioration de*

*l'ergonomie des services en ligne, le gain en autonomie des personnes etc., cet accompagnement sera amené à jouer un rôle résiduel. Bref, la médiation aurait vocation, si ce n'est à disparaître, tout du moins à ne concerner qu'une frange limitée de la population. Or, avec de nombreux acteurs et réseaux de la médiation, nous tirons de l'expérience une conclusion exactement inverse. Nous soutenons que la quasi-totalité des services, que ceux-ci soient fournis par des acteurs publics ou par le secteur privé, va dans l'avenir avoir de plus en plus besoin de médiations humaines avec les usagers. »<sup>(1)</sup>*

## **2. Accompagner et former les usagers**

Le constat précédent oblige les pouvoirs publics à envisager une action dans deux directions : accompagner les usagers qui ne suivent pas et, en même temps, former ceux qui y aspirent surtout que la compétence numérique facilite l'accès au marché du travail, et qu'une augmentation à 90 % du taux d'usage des démarches dématérialisées entraînerait, selon un rapport de Capgemini cité par la Cour des comptes, un gain annuel récurrent de 460 millions d'euros pour les opérateurs et administrations.

### ***a. Accompagner par la médiation numérique***

- Adapter l'accompagnement à l'utilisateur

M. Arias Goeta, de WeTechCare, l'a rappelé : il faut être au plus près de l'utilisateur, ce qui implique de connaître ses besoins. Les profils qui se dessinent sont variés. Aussi l'accompagnement doit-il être modulé, selon l'âge ou le lieu de vie.

L'ANSA fait le même constat en milieu rural. De l'atelier qu'elle a piloté sur l'inclusion numérique dans le milieu rural, elle relève que le numérique y est envisagé positivement car il véhicule dans son sillage l'information, les loisirs (musique, télévision, séries, films...) et la convivialité qui abolit les distances avec les réseaux sociaux. Les obstacles sont, au-delà de la seule couverture numérique, l'absence de wifi gratuit qui rend l'accès plus onéreux et plus rare, et la crainte qu'inspirent les démarches administratives.

– Les aides à l'acquisition du matériel et à la connexion

Outre-mer en particulier, et sans doute pour les jeunes précaires ailleurs, l'accompagnement peut consister en un soutien à l'acquisition du matériel – les démarches administratives requièrent souvent de disposer non seulement d'un ordinateur mais aussi d'un scanner – ou de l'abonnement internet.

---

(1) Conseil national du numérique, « Citoyens du numérique. Accès, littératie, médiations, pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion », octobre 2013.

## Une situation particulièrement défavorable outre-mer

### Des coûts d'accès plus élevés

Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), en matière de connexion à internet, 50 % de la population domienne est raccordée pour une moyenne nationale de 81 %. Par ailleurs, en ce qui concerne l'accès à internet et à la téléphonie mobile, les ménages d'outre-mer n'ont pas bénéficié, contrairement aux ménages métropolitains, du développement des offres de forfaits à bas coût et de la baisse des prix qui a suivi. C'est pourquoi les écarts de prix avec la métropole concernant les services de téléphonie mobile ont augmenté entre 2010 et 2015. En 2015, ces services sont plus chers de 60 % aux Antilles et en Guyane et de 20 % à La Réunion. L'accès à internet atteint, quant à lui, un coût supérieur d'environ 40 % par rapport à la métropole pour les territoires ultramarins, même si cet écart s'est fortement réduit entre 2010 et 2015.

### Une population beaucoup plus pauvre

Dans son rapport annuel de 2018 <sup>(1)</sup>, l'Observatoire de l'inclusion bancaire constate que *« les taux de pauvreté <sup>(2)</sup> ultramarins sont nettement plus élevés que ceux observés dans la Métropole : le taux de pauvreté défini sous le seuil local s'élève à 19,4 % en Guadeloupe (2011), 44,3 % en Guyane (2011), 22 % en Nouvelle-Calédonie (2008) et 19,7 % en Polynésie française <sup>(3)</sup>. Le taux de pauvreté défini sous le seuil national, indicateur utilisé pour la Martinique, La Réunion et la France métropolitaine, s'établit respectivement à 30,9 %, 40,4 % et 14,2 % en 2015. »*

### Une politique particulière

Dans un tel contexte, le développement des échanges dématérialisés se heurte au coût d'accès aux services qui supposent d'acquérir le matériel, de payer les abonnements, voire les frais bancaires de gestion de compte. Des aides spécifiques peuvent être envisagées sous la forme d'un forfait pour acquérir le matériel et d'une prise en charge partielle de l'abonnement. Par ailleurs, les études sur le niveau de couverture mériteraient d'être actualisées car elles sont anciennes <sup>(4)</sup>. La situation est d'autant plus préoccupante que les créations de MSAP outre-mer ont pris du retard (cf. *infra*).

Le Défenseur des droits a attiré l'attention sur une initiative aussi originale qu'écologique. Sachant que plus la moitié des quelque 2 millions d'ordinateurs déclassés chaque année sont en état de marche, la SCOP Ordi solidaire à Marseille, de concert avec les associations adhérentes, reconditionne ceux qu'elle récupère auprès des collectivités, des hôpitaux ou des entreprises et les revend à bas coût. La Croix-Rouge française envisage une action de ce type. Les choses sont certes plus faciles en milieu urbain – les associations sont plus nombreuses, le

---

(1) Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, 2018.

(2) Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian. Sont distingués le seuil de pauvreté local (60 % du revenu médian local) et le seuil de pauvreté national (60 % du revenu médian métropolitain).

(3) Part de la population vivant avec un revenu inférieur à 50 % du revenu médian par unité de consommation en 2009 (Îles du Vent uniquement).

(4) Sur les prix, voir INSEE Première, n° 1589, avril 2016 et, sur l'équipement, voir Les Actes de l'ARCEP, « Équipements en communications électroniques et audiovisuels des ménages et des individus, Synthèse des 5 départements ultramarins ».

vivier de donateurs plus riche... – mais sans doute la transposition en milieu rural serait-elle possible ou en élargissant le rayon d'action des associations impliquées.

Autre piste, signalée par le Défenseur, les aides facultatives des caisses d'allocations familiales, dont il déplore la diversité allant du prêt à taux zéro à une aide financière variable et soumise à des conditions de ressources tout aussi variables<sup>(1)</sup>. Il suggère d'ailleurs à la CNAF de faire un recensement de l'existant, ce qui serait certainement utile.

Mentionnons également l'expérimentation du droit au maintien de la connexion internet à domicile votée dans la loi pour une République numérique (article 108), et qui est pilotée par l'Agence du numérique.

En tout état de cause, les acteurs sociaux ont remarqué qu'il ne suffit pas d'aider à acquérir le matériel. L'obstacle financier en dissimule d'autres, en particulier « l'exclusion administrative » dont a parlé aux rapporteurs M. Bou Hanna de la DINSIC, la méconnaissance des prestations associées aux droits ou la maîtrise de la langue écrite.

#### – Les aides à la formation

Le Gouvernement a décidé d'affecter 10 millions d'euros au Pass numérique pour donner un coup de pouce financier à ceux qui souhaitent se former.

#### – L'accompagnement

Il reste ceux qui ne gagneront pas en autonomie et qu'il faut aider à accomplir leurs démarches. L'expérience a montré que la mise à disposition de matériel ne suffisait pas et l'on ne compte plus les écrans et les souris installés dans des lieux publics ou chez les opérateurs, et qui n'ont guère été utilisés par les visiteurs.

Devant des besoins aussi diffus que massifs, les deux principaux défis à relever, et tel est le but du plan national pour un numérique inclusif, sont : fédérer les énergies et aider les aidants, de façon à dimensionner l'offre aux besoins et en faciliter l'accès pour le public.

- Fédérer et coordonner des acteurs dispersés et hétérogènes

Il s'agit réellement d'une tâche ardue tant les acteurs sont nombreux.

---

(1) « La CAF du Tarn impose un quotient familial inférieur ou égal à 800 euros, avec un prêt de 600 euros maximum, alors que la CAF de l'Isère exige un coefficient familial inférieur à 750 euros avec un prêt de 800 euros. La CAF de l'Orne pour sa part n'en exige aucun, le montant du prêt est fixé à 80 % du coût des achats dans la limite de 450 € pour un ordinateur. La CAF Guyane propose un prêt de 90 % du montant des dépenses envisagées, avec un maximum de 500 euros pour un ordinateur, et ajoute des conditions supplémentaires comme celles d'avoir au moins un enfant à charge et d'habiter dans le logement depuis moins d'un an. », *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, p. 19.

Du côté de la demande et de l'offre de financement, on trouve, bien sûr, les collectivités locales. L'inclusion numérique ne fait pas partie des compétences attribuées à un niveau précis de collectivité par la loi NOTRe, ce qui peut entraîner une concurrence qui n'a rien de positif, notamment pour élaborer une stratégie locale.

Il existe aussi des bailleurs privés, telle la fondation Free, mais aussi les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft) qui ont fait des offres de service, notamment auprès des TPE et des PME, qu'il ne faudrait pas oublier, surtout en milieu rural, au risque de les laisser devenir la chasse gardée de la sphère privée, faute d'initiative de la part des institutions publiques.

Le premier effet est l'éclatement de l'offre de financements en une multiplicité de bailleurs de fonds qui n'interviennent le plus souvent que pour de faibles montants. Les conséquences se font sentir à plusieurs niveaux : premièrement, du point de vue du décideur public, il est difficile d'évaluer précisément les projets pour concentrer les efforts sur ce qui marche, de même que l'ensemble des moyens effectivement fléchés vers l'inclusion numérique ; deuxièmement, les médiateurs numériques peinent à identifier les bons partenaires et, pour remporter les marchés, consacrent des moyens importants à adapter leur réponse à un appel d'offres qui n'est chaque fois ni tout à fait le même ni tout à fait un autre. Un tel écosystème favorise les structures dotées d'une solide ingénierie et ralentit le développement de nouveaux acteurs alors que les besoins sont massifs. Enfin, les bailleurs privés, qui préfèrent avoir affaire à quelques partenaires, peuvent se décourager.

Les fournisseurs de médiation numérique se caractérisent par leur hétérogénéité, qu'il s'agisse des services proposés ou des entités qui les assurent. Cela tient notamment à l'historique, chacun a imaginé sa solution pour répondre aux besoins de son public, qui sont apparus très vite et qu'il a fallu satisfaire plus ou moins dans l'urgence. Les structures de portage sont très hétéroclites (associations, collectivités, coopératives, indépendants, franchises) et les individus qu'elles emploient aussi (agents publics, salariés, bénévoles, services civiques).

L'association WeTechCare, en pointe sur le sujet, préconise de solliciter tous les acteurs (publics, privés, opérateurs, associations...), afin de créer des réseaux de coopération, animés par les collectivités – départements ou EPCI. Cet écosystème est celui des villes en raison de la densité des réseaux, mais de bons exemples existent en zone rurale, par exemple dans les Pyrénées-Atlantiques, où le syndicat mixte qui gère le déploiement de la fibre s'est engagé depuis deux ans dans l'inclusion numérique, avec un chargé de projet dédié, une implication des agents et des partenariats avec des associations comme le Secours catholique, le département, la région, les opérateurs et le secrétariat d'État au numérique, dans le cadre de la mission Société numérique. Cette implication peut se faire dans le cadre de l'attribution des marchés pour le déploiement de la fibre et de la gouvernance des syndicats mixtes. Les principaux moteurs de recherche peuvent aussi être sollicités. Pour soutenir ces initiatives, il ne faut pas oublier les

dispositifs en place : MSAP ou La Poste qui déjà, *via* son fonds de péréquation, finance des formations de médiateurs numériques, en lien avec les agences postales et les mairies. Il s'agirait d'inclure également dans ces dispositifs toutes les entreprises et associations, telle Familles rurales, qui travaillent dans les services à la personne, pour aller au plus près des usagers, tout en restant vigilant à la maîtrise des coûts pour ces derniers afin que des services gratuits ne deviennent pas payants.

Le plan national pour un numérique inclusif vise donc à la structuration d'une filière et à un fléchage/ciblage des aides sur les acteurs les plus efficaces et les plus expérimentés, et dont l'un des vecteurs sera la stratégie territoriale d'inclusion numérique. L'État a d'ailleurs lancé une coopération poussée avec « 10 Territoires d'actions pour un Numérique Inclusif »<sup>(1)</sup> par le biais d'une charte d'engagement. Ce dispositif vise à soutenir l'élaboration de stratégies numériques locales par la mobilisation de temps et d'expertise de la mission Société numérique. Il s'agit de conseiller les équipes, de les mettre en réseau les unes avec les autres pour qu'elles se nourrissent de leur expérience respective, d'expérimenter des outils, de les diffuser et de les améliorer, afin de favoriser une coopération interdépartementale.

Par ailleurs, une plateforme<sup>(2)</sup> est désormais à disposition des responsables et des acteurs de l'inclusion numérique où ils trouveront des outils pour concevoir une stratégie territoriale, et qui procède étape par étape.

– Convaincre les acteurs de l'importance de l'inclusion numérique :

Le guide de sensibilisation pourra être diffusé auprès des opérateurs de service public, de l'ensemble des agents accueillant du public (CNAF, CNAM, Pôle emploi, travailleurs sociaux, MSA, etc.).

– Identifier les publics-cibles et leur donner envie de se former :

Il faut en effet réunir à la fois les compétences techniques de la médiation numérique et l'expertise d'usage de ceux qui sont au contact des personnes en difficulté numérique et qui ont leur confiance. Souvent, ce sont eux qui ont pris les premières initiatives en la matière pour s'adapter aux besoins.

---

(1) Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire (Région et GIP RECIA), Charente-Maritime, Creuse, Drôme-Ardèche (départements et syndicat mixte), Gironde, Hauts-de-France (Région et DRJCS Préfecture des Hauts-de-France et CCAS d'Amiens), Pyrénées-Atlantiques, SICOTAL (communauté d'agglomération du sud-est toulousain).

(2) Comment élaborer ma stratégie locale d'inclusion numérique ?, consultable sur le site [societenumerique.gouv.fr](http://societenumerique.gouv.fr).

**TABLEAU DES ACTEURS À MOBILISER EN MILIEU RURAL**

	TOUTE LA POPULATION	Lieux spécifiques						
								
		Personnes âgées	Bénéficiaires de minima sociaux	Jeunes en situation de fragilité (16-30 ans)	Personnes en situation de handicap	Familles	Personnes ayant des difficultés en langue française	Demandeurs d'emploi
LIEUX SPÉCIFIQUES TERRITOIRES RURAUX	-MSAP -Mairies -Services départementaux et antennes territorialisés de l'action sociale (autonomie, enfance, famille, emploi, insertion) -maisons de santé pluridisciplinaire -Association Familles Rurales	-Intervenants à domicile (médicales et ménagères)	-CIAS/CCAS -Services départementaux et antennes territorialisés de l'action sociale	-MFR (maisons familiales rurales)	-Associations dédiées	-relais PMI (Protection Maternelle Infantile)		-Régie de territoires

Source : Mission Société numérique.

Des fiches de sensibilisation déclinées par public cible figurent parmi les outils proposés pour élaborer une stratégie locale d'inclusion numérique.

– Identifier les dispositifs d'accompagnement dans son territoire :

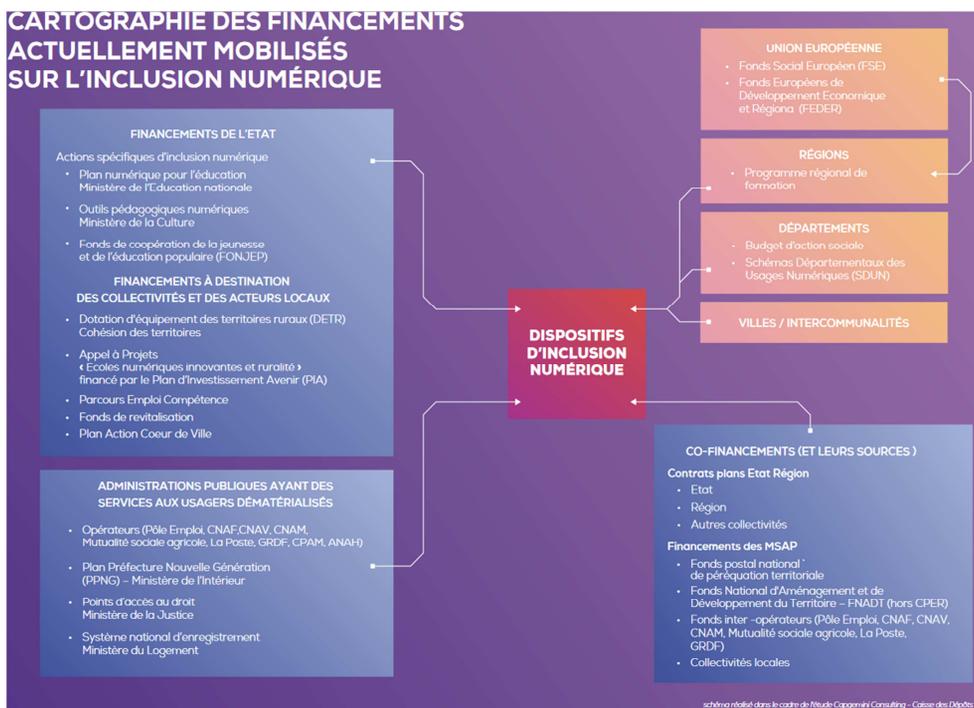
Une cartographie est en cours d'élaboration. Un outil synthétique et opérationnel nécessite aussi au préalable de structurer l'offre autour d'un référentiel national, faisant office de langage commun, pour la rendre plus claire et plus lisible. Une version grand public devrait voir le jour, pour l'aider à s'orienter et à trouver le service dont il a besoin. C'est indispensable, mais les plus réfractaires ne seront pas informés. Aussi faudra-t-il envisager d'autres canaux d'information que les sites internet qu'il faut connaître et prendre l'initiative de consulter.

Il s'agirait de distinguer trois grandes catégories de services :

1. les services d'équipement (par exemple accès à un scanner ou à une imprimante 3D) et leur dimensionnement ;
2. les services d'apprentissage des compétences numériques de base (par exemple naviguer sur internet ou gérer une adresse e-mail) ; cette formation, divisée en modules combinables au sein d'un parcours pédagogique, s'acquerra via un accompagnement individuel, collectif ou de formation. L'enrichissement par des compétences plus poussées au-delà de la seule inclusion numérique pourra se faire à la suite ;
3. les services d'accompagnement à une démarche de e-administration, comme la demande d'une carte grise ou la simulation de droits sociaux.

– Repérer les dispositifs de financement mobilisables :

### FINANCEMENTS DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE



Source : Stratégie nationale pour un numérique inclusif, rapport et recommandations.

### L'initiative de la Banque des territoires

La Banque des territoires débloquera 5 millions d'euros en 2019-2020 pour faire émerger 11 *hubs* territoriaux pour soutenir ceux qui œuvrent au quotidien auprès des citoyens les plus éloignés du numérique.

Les *hubs* ont une quadruple mission :

- recenser, articuler et coordonner les acteurs de la médiation numérique pour faire converger les projets vers des priorités territoriales définies avec les collectivités ;
- lever des fonds et aider à mobiliser toutes sources de financement (notamment européennes) en montant des projets à plus grande échelle ;
- mutualiser et apporter de la valeur aux acteurs de terrain en créant des centres de services partagés (mutualisation de parcours de formations pour les aidants, partage d'outils et de ressources humaines...) ;
- évaluer l'efficacité des services rendus sur le territoire et en informer les collectivités et les instances de pilotage au niveau national.

Ces *hubs* sont également les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales, des opérateurs de services publics et des entreprises privées pour coordonner et amplifier les stratégies locales d'inclusion numérique.

– Mettre en place la gouvernance locale :

Le site fournit des exemples dont s'inspirer, les responsables étant libres de leur choix. M. Thomas Cazenave (DTIP) s'est réjoui de l'effervescence des acteurs engagés dans l'inclusion numérique, qui démontre l'importance des moyens mobilisés, mais a invité aussi, avec insistance, à davantage de mutualisation pour mieux les concentrer.

- Aider les aidants

Le premier constat dressé par le plan national pour un numérique inclusif, et il saute aux yeux, c'est que le public s'adresse à une multiplicité d'acteurs dont l'accompagnement numérique n'est pas la mission principale : aux côtés des opérateurs sociaux, comme la CNAF qui a déjà formé plus de 650 conseillers qui assurent l'accueil du public, ou des spécialistes comme les maisons de services au public (MSAP – *cf. infra*), les espaces publics numériques (EPN), les Points Information Médiation Multi-Services (les PIMMS), on trouve des associations caritatives (Les Restos du Cœur, le Secours populaire, le Secours catholique, la Croix-Rouge) ou des acteurs de la solidarité et de l'insertion (missions locales, centres d'information jeunesse, associations familiales, maisons des jeunes et de la culture, centres communaux d'action sociale...) ou encore des mairies ou des médiathèques... La responsable de la mission numérique de la Croix-Rouge française a pointé « *la délégation en chaîne de la gestion de la barrière numérique. Les administrations délèguent aux structures sociales, qui renvoient aux associations* »<sup>(1)</sup>. Cette diversité se reflète dans les personnes directement confrontées aux difficultés des publics qui les sollicitent pour obtenir une assistance numérique : bénévoles, travailleurs sociaux ou fonctionnaires affectés à l'accueil du public... À eux, il faut apporter une réponse opérationnelle et concrète, facile d'accès, qui aura en outre l'avantage d'harmoniser les approches et l'accompagnement de l'utilisateur.

Dans un premier temps, la coopérative La MedNum et le Centre national de la fonction publique territoriale ont prévu un MOOC sur les enjeux et bonnes pratiques de la médiation numérique, au service de la transition numérique des territoires à destination des agents des collectivités territoriales.

Dans l'immédiat, cette réponse prend la forme d'un kit d'information rapide<sup>(2)</sup> disponible sur le site de la mission Société numérique, dont les outils sont classés selon les étapes de la médiation (accueil, diagnostic, accompagnement, orientation). Le but est d'inciter les personnes accueillies à gagner en autonomie, mais il est parfois difficile d'évaluer leur niveau d'appropriation et de maîtrise des outils numériques. Aussi des outils de diagnostic sont-ils à disposition, sous forme papier (questionnaires des CAF du Gard et de Seine-Saint-Denis) ou en ligne

---

(1) *Rapport et recommandations, Stratégie nationale pour un numérique inclusif, mai 2018, p. 20.*

(2) *Kit d'intervention rapide – Accompagner les personnes éloignées de l'informatique, consultable sur le site [societenumerique.gouv.fr](http://societenumerique.gouv.fr).*

(Les Bons Clics<sup>(1)</sup>, mis au point par WeTechCare, celui de l'association ICI et pix.fr qui est en cours de développement). Ensuite, pour la phase d'accompagnement, une charte de l'engagement numérique est présentée sous forme de marche à suivre. L'aidant numérique peut aussi faire une démonstration sur le site « miroir » des impôts conçu pour accompagner les usagers dans la prise en main des démarches administratives en ligne sans manipuler de vraies données et sécuriser l'apprentissage.

La charte a vocation à rappeler aux aidants, d'une part, leurs obligations de discrétion vis-à-vis du public, voire les règles de secret professionnel dans certains cas, et les droits des usagers introduits par le règlement général de protection des données. On trouve également des conseils de comportement, notamment les « Dix règles d'or de l'accompagnement » des maisons de services au public (MSAP), qui fixent aussi le cadre de l'intervention pour éviter de se substituer aux opérateurs, qui sont les experts.

Il est un point particulièrement sensible qui correspond à une situation très concrète, les rapporteurs l'ont constaté par eux-mêmes lors de leur déplacement dans le Calvados à l'occasion de la table ronde avec des agents travaillant dans la MSAP de Thury-Harcourt, à savoir « faire ou ne pas faire à la place de ? ». Les consignes des instances départementales sont claires et fermes, il n'en est pas question ; les agents en prise directe avec les usagers sont plus nuancés. De fait, selon une étude d'Emmaüs Connect<sup>(2)</sup>, 75 % des professionnels affirment « faire les démarches à la place » de l'utilisateur. Les risques existent, sans aucun doute, mais il importerait d'en préciser la nature. S'agit-il, pour l'aidant, du risque de se tromper et de voir sa responsabilité engagée par l'administration ou par l'utilisateur, ou bien, pour ce dernier, de voir l'aidant agir à son insu ? Concernant le premier, la mission commune CGEDD-CGE-CGefi chargée de préfigurer les MSAP de deuxième génération a écrit ne pas avoir eu connaissance de la mise en cause de la responsabilité des agents en MSAP pour ce motif. Quant au second, un des opérateurs entendu par les rapporteurs a appelé à la vigilance sur ce point. Selon elle, mieux vaut proposer aux usagers un recours au papier plutôt qu'ils ne donnent à quelqu'un leurs codes, car quelles sont les garanties que le tiers ne changera pas les données bancaires du compte ? Le principal risque, en effet, réside dans l'accès aux données sensibles. Pour répondre à cette préoccupation, le Gouvernement travaille à une plateforme « FranceConnect Aidants »<sup>(3)</sup>, testée auprès des utilisateurs<sup>(4)</sup>, dont le déploiement devrait intervenir au début de l'année prochaine, qui permettra de « faire à la place de » tout en délimitant clairement le rôle et les responsabilités respectives de l'utilisateur et de la personne

---

(1) Plateforme qui initie à des parcours web efficaces pour gérer ses démarches en ligne, vivre mieux et moins cher.

(2) « Les travailleurs sociaux, médiateurs numériques malgré eux », *Connexions solidaires d'Emmaüs Connect : de l'enquête anthropologique aux interfaces inclusives*, Presses de l'ENSIBB, 2017.

(3) *Aidants Connect*, consultable sur le site [beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr) (actuellement en construction).

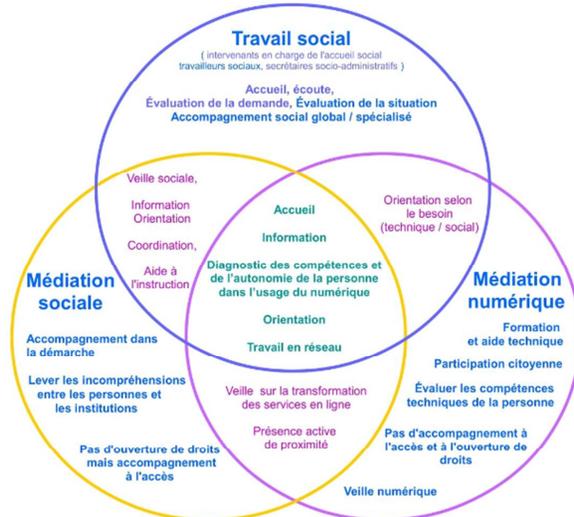
(4) Six ateliers ont été organisés de juin à juillet 2019 ; chacun réunissait une vingtaine de professionnels (travailleurs sociaux, agents d'accueil en mairie, médiateurs numériques et agents publics départementaux).

qui l'assiste. Ce site est réservé aux professionnels <sup>(1)</sup>, mais, avec le vieillissement de la population, les besoins d'accompagnement sont plus importants car le premier recours des personnes en difficulté avec le numérique reste l'entourage. Sans doute faudrait-il envisager d'étendre le dispositif aux particuliers.

Par ailleurs, les opérateurs se sont engagés dans des programmes de formation du personnel à la médiation numérique dans le cadre du plan national pour un numérique inclusif. Pôle emploi s'est doté d'outils permettant d'identifier les personnes rencontrant des difficultés pour utiliser les services numériques afin de les accompagner, et surtout de les aider à atteindre l'autonomie dans l'usage de l'outil numérique en recourant à des personnels experts. Il forme ainsi des jeunes en service civique à l'accompagnement numérique dans ses agences et le ministère de l'intérieur a entrepris de former à l'accompagnement les jeunes en service civique affectés aux points d'accueil numérique de l'ANTS. La CNAF a conclu de nombreux partenariats avec des structures telles que Emmaüs Connect et WeTechCare, pour que le personnel se professionnalise en matière d'accompagnement.

En effet, après avoir paré à l'urgence, l'accent doit être mis sur la formation, y compris initiale, dont le contenu doit être enrichi par une « hybridation » des savoirs entre médiation numérique et accès aux droits qui, bien que requérant chacun des compétences spécifiques, assument certaines tâches en commun.

#### COMPÉTENCES PROPRES ET PARTAGÉES DE LA MÉDIATION NUMÉRIQUE, DE LA MÉDIATION SOCIALE ET DU TRAVAIL SOCIAL



Source : Haut conseil du travail social, « Quelles articulations entre travail social, médiation sociale et médiation numérique ? », juin 2018.

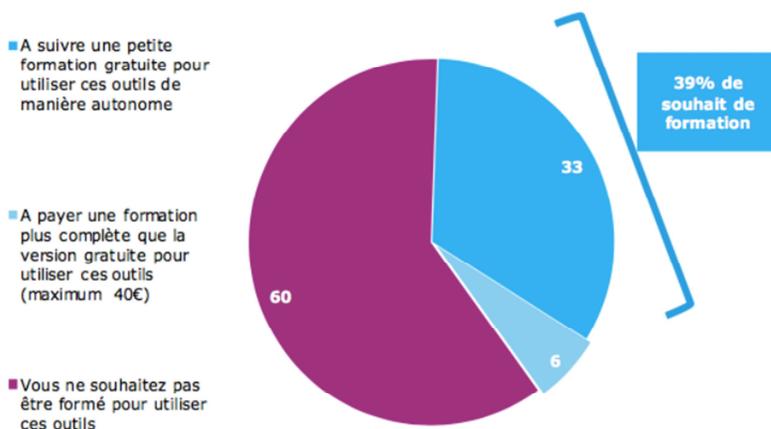
(1) – L'ensemble des travailleurs sociaux titulaires de l'un des treize diplômes d'État ;  
– Les agents publics au contact des publics en difficulté avec le numérique (agents d'accueil en mairie, agents de MSAP, médiathèque, bibliothèque, agents d'accueil au sein de services déconcentrés de l'État...);  
– Les agents au contact de publics en difficulté avec le numérique au sein d'opérateurs de services publics ;  
– Les médiateurs numériques salariés d'une structure d'accompagnement et d'apprentissage au numérique.

La question se pose aussi de la structuration de la profession et de l'enrichissement des référentiels métiers. Constatant que la CNAF avait fini par créer le métier de conseiller de service à l'utilisateur (CSU) – ils sont aujourd'hui plus de 650 –, la Cour des comptes recommande d'ailleurs dans son rapport « *la création d'un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public avec une obligation de formation continue pour ces agents, en particulier pour l'aide numérique au public* ». Elle prend ainsi la suite de Mme Delga et M. Morel-À-L'Huissier, qui prônaient une mesure identique dans leur rapport de mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles <sup>(1)</sup>. Comme l'accompagnement est très diffus dans la sphère sociale, sans doute faudrait-il étudier la question d'une formation diplômante spécifique, et d'une reconnaissance en conséquence, dans la mesure où la double compétence médiation numérique/travail social est rare et où il est difficile de stabiliser les employés dans ce genre de poste en partie parce que les salaires sont bas.

### **b. Former les usagers**

#### **MOTIVATION DE LA POPULATION ADMETTANT DES DIFFICULTÉS AVEC LE NUMÉRIQUE À SUIVRE UNE FORMATION**

- Champ : ensemble de la population de 18 ans et plus, sauf ceux ne rencontrant pas de difficultés particulières en la matière, en % -



Source : Baromètre numérique 2018.

Pour que la personne soucieuse de se former mène sa démarche jusqu'au bout, il lui faut :

(1) *Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, ministère de l'égalité des territoires et du logement, Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-À-L'Huissier, octobre 2013.*

- une offre claire et fiable

Le préalable est de parvenir à dresser une cartographie unique et claire qui reprenne la typologie de l'offre de médiation. L'important est de ne pas perdre l'usager dans sa recherche d'information. Ainsi, comme l'écrivait un contributeur de la plateforme dédiée au plan national d'inclusion numérique : « *Force est de constater que plusieurs initiatives ont été prises comme souvent en matière de cartographie d'acteurs. En plus de recréer la roue, cela pose le problème de l'interaction entre les bases de données. C'est ainsi que nous nous retrouvons avec des situations où la ville, le département et la région vont avoir leurs propres données* ». Il y a là une source de confusion pour le candidat potentiel qui ne saura à qui se fier, et de gaspillage des deniers publics puisqu'il est vain que chacun fasse la même chose dans son coin, outre que les mises à niveau périodiques, si elles ne sont pas lancées en même temps, aboutiront inmanquablement à des incohérences. Il faut donc une cartographie unique, mais largement référencée sur les sites des collectivités, des opérateurs, etc.

Ensuite, l'offre doit être fiable, ce qui signifie que l'offre doit être claire – le service proposé doit être précisément défini, selon une nomenclature commune –, et une certification de qualité ne serait sans doute pas inutile. Une mauvaise expérience peut décourager définitivement non seulement celui qui l'a vécue à ses dépens mais aussi son entourage.

- des vecteurs d'information et de formation adaptés

Les besoins sont importants, les profils d'utilisateurs variés ; les supports d'information et de formation également. Comme les opérateurs sont mobilisés sur le sujet, leurs agents d'accueil, chargés de repérer les gens qui ont besoin de se former et de les inciter à le faire, doivent avoir sous la main l'information nécessaire. En milieu rural, il faut privilégier les lieux où les habitants ont l'habitude de se rendre : mairies, CCAS, établissements scolaires, médiathèques, MSAP... Par exemple, lors d'une table ronde sur les services publics dans les territoires organisée par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>, la représentante de la CNAF expliquait que les CAF proposent aux personnes qu'elles ont détectées comme étant *a priori* peu à l'aise avec le numérique, des ateliers collectifs de formation aux démarches en ligne, parfois en partenariat avec d'autres structures. Dans le Nord, par exemple, à la médiathèque de Maubeuge, sont proposés à des bénéficiaires du RSA des ateliers collectifs pour se former à l'accomplissement des démarches. Au sein des agences de Pôle emploi, les conseillers et les jeunes en service civique sont formés à la détection et les demandeurs d'emploi se voient proposer des ateliers pour apprendre à utiliser les services numériques et à gagner ainsi en autonomie. Pour ce faire, des conventions de coopération et des partenariats sont conclus avec des structures généralement associatives – souvent en lien avec les collectivités territoriales. Le cahier consacré par la Cour des comptes à la Haute-Saône indique que plusieurs

---

(1) Commission du développement durable, 16 janvier 2019.

opérateurs font de la formation numérique dans le département : « *Les services proposent à leurs usagers des diagnostics d'autonomie numérique : par exemple aux demandeurs d'emploi par Pôle emploi lors du premier entretien, aux allocataires et par les agents d'accueil de la CAF et de la CPAM à l'accueil de leurs sièges. Pôle emploi propose des ateliers de formation à l'outil. Le groupe La Poste et la MSA proposent également des ateliers. Le FDPPT<sup>(1)</sup> subventionne l'accompagnement de personnes âgées à l'utilisation des outils numériques par les CCAS ou l'ADMR.<sup>(2)</sup> »*

Certains opérateurs ont pris des initiatives originales qui peuvent être source d'inspiration : la CAF du Gard a créé une maison de l'inclusion numérique, à la fois lieu d'accompagnement au numérique de ses usagers, de formation de ses propres équipes et de *coworking*, connecté à un environnement associatif dynamique. Le sud de la Charente propose depuis près de dix ans l'Esp@ce Mobile, un bus qui se déplace pour former les habitants au numérique à des tarifs très modiques. Enfin, il n'est pas inutile non plus de dispenser les formations dans des lieux neutres, où les personnes ne se sentent pas stigmatisées, telles les médiathèques.

Les postiers peuvent aussi être sollicités pour détecter le besoin de formation et présenter les offres de formation aux personnes qu'ils visitent. Le représentant de WeTechCare a suggéré de mobiliser les services d'aide à la personne.

- un « produit » adapté, c'est-à-dire une formation qui lui donne envie d'aller plus loin et qui réponde aux besoins

Sur ce point précis, ce sont les acteurs de la médiation qu'il faut écouter. Ils constatent que la formation aux démarches administratives ne fait pas forcément recette. Aussi conseillent-ils de mettre l'accent sur ce qui intéresse tout le monde : le tri et le classement des photos, toutes les applications qui entretiennent la sociabilité, ou savoir comment procéder pour faire des économies en achetant sur internet.

WeTechCare insiste aussi sur la nature des compétences à acquérir par les usagers. Il ne s'agit pas seulement de connaissances techniques ; il faut aussi les compétences analytiques pour repérer les arnaques en ligne, les faux sites qui sont en très forte augmentation, sans quoi le numérique creusera encore les inégalités. Les pouvoirs publics doivent impérativement se montrer très vigilants à l'égard de ces sites « parasites », aux noms proches des sites officiels et qui apparaissent les premiers sur les moteurs de recherche, dans le seul but d'abuser de la naïveté et de l'ignorance des personnes peu familiarisées avec internet. Il suffit de taper « mes aides » en omettant le suffixe « .gouv » pour prendre la mesure du phénomène ; c'est édifiant. La DINSIC signale les actions judiciaires de la direction générale de

---

(1) Fonds départemental de présence postale territoriale.

(2) Aide à domicile en milieu rural.

la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les déréférencements auxquels Google a procédé sur demande des autorités françaises et renvoie à la responsabilité des chefs de projet de sites destinés aux usagers qui doivent respecter les « 10 principes d'une démarche exemplaire ». Sans doute faudrait-il muscler la riposte en intégrant au plus haut niveau cette nouvelle composante de la politique d'accès aux services publics, et ne pas se contenter de déclarations générales et d'actions de sensibilisation. En effet, pour la collectivité, le préjudice ne se mesure pas en termes financiers mais il peut être lourd en termes de crédibilité et de confiance. Il est impératif de développer des anticorps à ce type de fraude à tous les niveaux de la société.

Enfin, si la plateforme PIX servira aux agents d'accueil comme outil de diagnostic de leurs interlocuteurs, les personnes plus autonomes pourront l'utiliser pour se tester elles-mêmes et développer leurs compétences numériques dans des domaines essentiels en milieu professionnel comme dans la vie quotidienne : recherches en ligne, manipulation de fichiers et de données, culture numérique... Des tutoriels et des cours en ligne leur permettront de progresser.

**Proposition n° 12 : améliorer l'efficacité des dispositifs publics de formation au numérique :**

- former les élèves à tous les usages du numérique (technique et compréhension) et définir un socle numérique de base en termes d'infrastructures et d'équipements ;
- adapter les aides aux besoins des différents publics ;
- élargir le champ de la formation afin de la rendre plus attractive.

**Proposition n° 13 : prévoir un accès multicanal à tous les services publics consistant à compléter l'accès normal en ligne par une possibilité de recourir à d'autres modes d'accès téléphoniques ou physiques.**

**Proposition n° 14 : délimiter et sécuriser l'intervention des accompagnants.**

## **II. LA MUTUALISATION AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ : DES MSAP AUX MAISONS FRANCE SERVICES, CONTINUITÉ OU RUPTURE ?**

Si tous les services publics doivent être accessibles par voie numérique d'ici à 2022, ce mode d'accès ne saurait être exclusif dans la mesure où il exclut non seulement les 13 millions d'habitants frappés d'illectronisme mais encore ceux qui ne sont pas à l'aise avec la langue écrite, ou encore, en faisant l'hypothèse d'une couverture normale, ceux qui n'ont pas les moyens d'acquérir un ordinateur, un abonnement internet, voire davantage car certaines démarches dématérialisées supposent un scanner. Pour tous ceux-là, la présence d'un guichet physique est indispensable. La présence physique est coûteuse et la mutualisation offre la seule solution possible aujourd'hui.

Elle ne date pas d'hier et remonte au début des années 1980, face à un resserrement du réseau amorcé à la suite des premiers chocs pétroliers et à la fin

de l'exode rural caractérisé par l'implantation des néo-ruraux. La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable prévoit la mise en commun de moyens pour assurer l'accès aux services publics, ouvrant ainsi la voie aux maisons de services publics (MSP) instituées par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Elles connaîtront des avatars, avec le label « Relais Services Publics (RSP) », chargés d'orienter et d'aider les usagers dans leurs relations avec les administrations, puis « + de services au public », avant d'être renommées maisons de services au public (MSAP), pour en élargir les compétences, dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont l'article 100 précise qu'« *elles ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics. Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public, ainsi que tous les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population.* » Dans ce cadre devaient s'inscrire les structures issues de la transformation de bureaux de poste en guichets d'accueil polyvalent, préconisée par le rapport Launay <sup>(1)</sup> de janvier 2015. Au début de l'année 2019, on recensait 1 340 MSAP, portées par La Poste (495), des collectivités territoriales (725), des associations ou autres (120).

Plus nombreuses, elles accueillent chaque année plus de visiteurs : 2,3 millions en 2017, 2,6 millions en 2018. Même si les statistiques fournies par le réseau ne sont pas très fiables, la tendance est nettement orientée à la hausse, notamment du fait du plan PPNG. Une très forte majorité du public (86 %) attend un accompagnement dans ses démarches. Les MSAP, bien que très perfectibles, ont trouvé leur public et elles répondent à un besoin ; telle est la conclusion de la Cour des comptes. Du côté des opérateurs, l'unanimité, relevée par la mission CGEDD-CGE-CGefi <sup>(2)</sup>, a été confirmée par les partenaires du dispositif entendus par les rapporteurs. Ainsi, le représentant de la CNAV a fait valoir que les MSAP sont au cœur de son modèle de service et de la stratégie client : avoir un premier niveau d'accueil généraliste, qui puisse orienter si besoin vers une seconde prise en charge plus poussée pour les cas complexes. Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe de Pôle emploi, a relayé l'opinion de la quasi-totalité des directeurs d'antenne Pôle emploi qui sont convaincus de la plus-value des MSAP et de leurs agents, car elles leur donnent une plus grande capacité de projection dans les territoires. M. Yannick Imbert, directeur des affaires territoriales et publiques du groupe La Poste, concluait que la mutualisation est indispensable car

---

(1) Rapport d'information n° 2945 déposé par le député Jean Launay, « Conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter ».

(2) « ... une mise à disposition d'un premier niveau d'offre de services et une facilitation dans l'accès aux téléservices, un accueil unique des usagers dans des points de contact multibranches, une participation des maisons aux enjeux d'inclusion numérique en accompagnant les personnes les plus éloignées du digital ainsi que la proximité dans les territoires. L'utilité des MSAP n'est donc pas remise en cause et elles sont vues par ces opérateurs comme un complément ou un relais important à leurs propres réseaux facilitant le recours de leurs usagers à leurs services. »

aucun des opérateurs n'est en mesure de maintenir un maillage serré dans les territoires faiblement peuplés. Quant à M. Sébastien Martin, administrateur de l'Assemblée des communautés de France, il relève que les MSAP accueillent des entreprises publiques ou des opérateurs de l'État comme la CAF, qui n'étaient pas très présents dans les territoires ruraux, pour mieux regretter la fermeture des services régaliens (gendarmerie, justice, école).

De fait, les MSAP sont très majoritairement implantées dans des zones peu denses.

#### IMPLANTATION DES MSAP EN JUIN 2018

Typologie d'espaces	Pourcentage de MSAP implantées
Espaces densément peuplés (commune > 10 000 hbts)	7%
Espaces de densité intermédiaire (commune entre 5 000 et 10 000 hbts)	8%
Espaces peu denses (commune entre 2 000 et 5 000 hbts)	27%
Espaces très peu denses (< 2 000 hbts)	58%

Source : Ministère de la cohésion des territoires dans l'avis de la commission du développement durable du Sénat sur la loi de finances pour 2019.

Les MSAP sont donc la réponse mutualisée des opérateurs sociaux pour fournir leurs services dans les territoires ruraux. Deux indicateurs de performance du programme 112 suivent la proportion des habitants des communes de moins de 30 000 habitants vivant à moins de 20 minutes d'une MSAP et celle à plus de 30 minutes. Le premier progresse très substantiellement, mais reste très en-deçà de l'objectif de 90 % tandis que le second, qui mesure le grand isolement, traduit une amélioration et excède l'objectif de 2017.

#### RÉDUCTION DU TEMPS D'ACCÈS DES USAGERS À UNE MAISON DE SERVICES AU PUBLIC

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée PAP 2019	2018 Réalisation	2020 Cible PAP 2018
Taux de population dans les communes de moins de 30 000 habitants à moins de 20 min d'une MSAP	%	52	68	90	75	72	100
Taux de population dans les communes de moins de 30 000 habitants à plus de 30 min d'une MSAP	%	16	6	10	6	5	0
Taux de MSAP abritant plus de 7 partenaires	%	39	60	50	65	71	50

#### Commentaires techniques

Source des données : Logiciel Metric. La chronodistance est une des dimensions de l'accessibilité des services, à savoir le temps de trajet qu'un usager doit consacrer au déplacement en utilisant un mode de transport spécifique.

#### Modalité de calcul :

Le périmètre retenu porte sur la population des communes de moins de 30 000 habitants, plafond correspondant à la commune la plus peuplée équipée d'une MSAP au 31 décembre 2014. Le périmètre est également indexé sur les départements équipés en MSAP, soit 99 départements au 31 décembre 2018, la dynamique du dispositif se mesurant à cette échelle. Ces deux paramètres, plafond de la population communale et nombre de départements équipés, sont mis à jour annuellement pour refléter finement les réalités territoriales et préciser l'indicateur. Dès lors, pour la réalisation 2018, la population du périmètre concerne près de 45 millions d'habitants.

Concernant le taux de MSAP abritant plus de 7 partenaires, l'ensemble des MSAP a été pris en compte (incluant ainsi les MSAP se trouvant au sein d'un bureau de poste).

Source : *Projet de loi de règlement 2018, rapport annuel de performance du programme n° 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire.*

La circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 consacrée à l'organisation territoriale des services publics, et dont l'un des objectifs est de « *réinventer le service public de proximité* », dresse un constat aussi juste que synthétique : « *La promesse des maisons de services au public a jusque-là incarné une solution "défensive", par défaut, en regard du repli des différents réseaux. Celles-ci sont restées assez peu visibles, avec un contenu de services et une fréquentation variables. Les investissements en matière de formation n'ont pas toujours été réalisés et leur modèle de financement n'est pas toujours pérenne. Le Gouvernement souhaite repenser le modèle des points de contact avec la population.* » La ligne de conduite était donc tracée. Les manifestations des Gilets jaunes, auxquelles le Gouvernement a répondu en lançant le Grand débat, expliquent les coups de projecteur et d'accélérateur qu'a connus le projet devenu, sous la pression des événements, Maisons France Services.

## **A. AMÉLIORER LA RÉPONSE APPORTÉE AUX USAGERS**

L'année 2018 s'annonçait décisive pour les MSAP puisque la convention triennale liant l'État et les sept opérateurs <sup>(1)</sup> arrivait à échéance, ainsi que le contrat d'animation du réseau conclu avec la Caisse des dépôts. Aussi le CGET avait-il dans ses cartons des réformes après avoir commandé un bilan aux CGEDD, CGE et CGefi, dont le rapport apparaît à bien des égards comme une mission de préfiguration des MSAP de seconde génération. La crise des Gilets jaunes a précipité les événements et le sujet, remonté au niveau présidentiel, a changé de dimension. Le Président de la République a esquissé les grandes lignes de son projet, les maisons France Services, dans son discours du 25 avril dernier à l'issue du Grand débat national, que le Premier ministre a transcrites dans une circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019, reposant sur deux piliers : une charte d'engagement en cinq points et le bouquet de services France Services, qui en définit le socle. En somme, la gestation des MSAP de seconde génération <sup>(2)</sup> aura donné naissance aux maisons France Services. Le but est le même : offrir aux populations des services de meilleure qualité tout en améliorant l'accessibilité. Il s'agit selon les termes mêmes du Premier ministre, « *d'une refonte complète du réseau des maisons de services au public* ». Les moyens pour y parvenir consisteront à engager un effort considérable de formation du personnel et à adopter une logique de labellisation systématique des structures.

---

(1) Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Caisse nationale d'assurance vieillesse, GRDF, La Poste, Mutuelle sociale agricole, Pôle emploi.

(2) Le rapport d'activité du CGET de 2017 annonçait pour l'année suivante « une nouvelle génération de MSAP orientées vers les médiations numériques et une offre de services diversifiée ».

## 1. Un meilleur service (*Engagement n° 1 de la charte des maisons France Services*)

Alors que le principe même d'une présence physique mutualisée des services publics n'est guère contesté, la réponse apportée sous la forme des MSAP a montré ses limites et des améliorations sont attendues dans plusieurs directions : la qualité du service et une meilleure proximité.

Un cahier des charges peu contraignant<sup>(1)</sup> et le volontarisme gouvernemental qui ambitionnait l'ouverture de 1 000 MSAP au 31 décembre 2016 se sont combinés et les MSAP ont poussé comme des champignons : 500 début 2016, 1 210 fin 2017, 1 339, dont 495 MSAP postales, fin 2018. Il en est résulté une très forte hétérogénéité du service rendu, les opérateurs nationaux du réseau, la CNAF notamment, à l'origine d'une étude de 2016 concluant que 43 % des MSAP dont elle était partenaire n'assuraient qu'une fonction de facilitation numérique, avec la mise à disposition de matériel informatique et un accompagnement à leur prise en main, sans couvrir l'accompagnement aux démarches. Elle mettait aussi en doute le respect par certaines MSAP de leur cahier des charges. La Poste, notamment confrontée à l'effondrement du courrier (les lettres représentaient 18 milliards d'objets en 2008 et 9 milliards en 2019) et tenue de maintenir son réseau accessible, a poussé les feux pour transformer des bureaux de poste en perte de vitesse en MSAP postales. Les élus, quant à eux, cherchaient à répondre aux besoins d'une population souvent désemparée par la dématérialisation. Le réseau des MSAP, grandi très vite, peut-être trop vite, doit gagner en rigueur et en qualité. Tel est le but du projet France Services, auquel le Premier ministre a fixé l'objectif de 300 maisons pleinement opérationnelles au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### a. *Un bouquet de services plus étoffé et recentré sur les services publics*

Jusqu'à présent, le profil-type du visiteur de MSAP est une femme, dans la tranche d'âge 25-49 ans<sup>(2)</sup> ; la proportion de visiteurs âgés entre 50 et 64 ans atteint 28 %. Les inactifs et demandeurs d'emploi représentent le flux principal avec respectivement 27 % et 34 % des demandes. Les actifs ne représentent que 39 % des usagers des MSAP. Les caractéristiques de la population se retrouvent dans les demandes adressées au réseau. Selon le rapport CGEDD-CGE-CGefi, « les deux premiers champs qui ressortent sont l'emploi et la formation, suivis des aides et prestations sociales, qui à eux seuls pèsent pour près de 60 % des demandes. Les démarches administratives (impôts, état civil...) ne viennent qu'en troisième position (cf. chiffres clés 2016 enquête BVA). Les démarches de nature sociale (CNAF et Pôle emploi) représentent 65 % des actes réalisés en MSAP. Ainsi, les MSAP, qui ont vocation selon la loi à améliorer de manière universelle l'accessibilité et la qualité des services en milieu rural et urbain, pour tous les publics, apparaissent aujourd'hui pour l'essentiel comme des relais d'aide pour

---

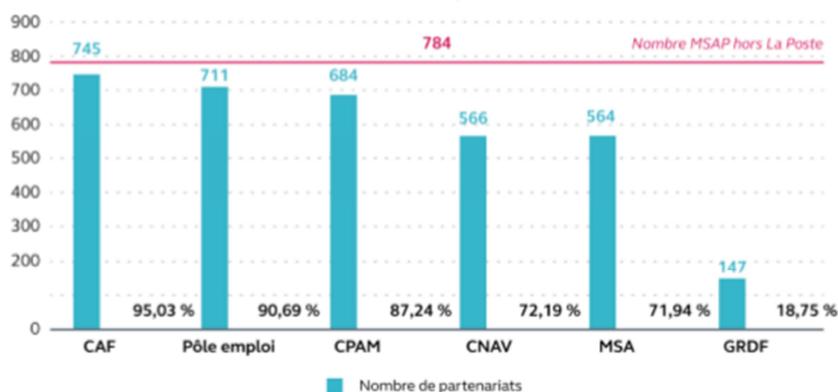
(1) Seuil minimal de deux partenariats, plage d'ouverture de 24 heures par semaine, et simple mise à disposition de matériel informatique.

(2) Cette tranche d'âge représente 45 % des visiteurs.

*des démarches sociales, voire très sociales.* » Le trio CGEDD-CGE-CGefi en attribue la cause à la montée en charge très rapide des MSAP autour d'un socle d'opérateurs à forte empreinte sociale et au fait que nombre de collectivités ont bâti leur projet autour d'un centre d'action sociale préexistant, qui aurait en quelque sorte continué à drainer sa « chalandise ». La demande adressée aux MSAP postales est sensiblement comparable : 34 % motivée par la recherche d'emploi, et 23 % concerne les prestations sociales.

De fait, le nombre de partenariats conclus par les MSAP confirme cette analyse puisque c'est avec les CAF et Pôle emploi qu'ils sont les plus nombreux.

#### NOMBRE DE PARTENARIATS ENTRE LES OPÉRATEURS NATIONAUX ET LES MSAP NON POSTALES



Source : Cour des comptes.

L'intégration dans le tour de table des opérateurs des maisons France Services de la DGFIP, des ministères de l'action et des comptes publics, de l'intérieur<sup>(1)</sup> et de la justice, déjà parties prenantes à certaines MSAP, devrait contribuer à ce « désenclavement », et permettre, tout comme l'ouverture programmée de structures dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, de prendre le virage d'un service véritablement universel.

(1) Le ministère de l'intérieur a déjà conclu 500 partenariats avec des MSAP pour la délivrance de titres.

### Le bouquet de services France Services

Il comporte six thématiques, présentées, à l’instar de ce que font désormais les opérateurs sociaux, en événements de vie, une approche plus claire pour les publics plus fragiles :

<p><b>FORMATION, EMPLOI ET RETRAITE</b></p> <p>Formation, emploi et retraite</p> <p> Je prépare ma retraite</p> <p> Je cherche un emploi</p> <p> Je suis affilié à la MSA</p> <p> Informations jeunesse</p>	<p><b>JUSTICE</b></p> <p>Justice</p> <p> Je fais face à un litige ou un conflit</p> <p> Je suis victime d'une infraction</p>
<p><b>PRÉVENTION SANTÉ</b></p> <p>Prévention santé</p> <p> Je cherche à rembourser mes soins</p> <p> Je suis en situation de handicap</p> <p> Je prends soin de ma santé</p>	<p><b>BUDGET</b></p> <p>Budget</p> <p> Je déclare mes impôts</p> <p> Je connais des difficultés financières</p> <p> Je fais face à un litige de consommation</p>
<p><b>ÉTAT CIVIL ET FAMILLE</b></p> <p>Etat civil et famille</p> <p> Je perds un proche</p> <p> J'établis mes papiers d'identité</p> <p> Je donne naissance</p>	<p><b>LOGEMENT, MOBILITÉ ET COURRIER</b></p> <p>Logement, mobilité et courrier</p> <p> Je me déplace</p> <p> Je gère mon énergie</p> <p> J'ai besoin service postal</p> <p> Je cherche une allocation logement</p>

Source : Premier ministre-CGET.

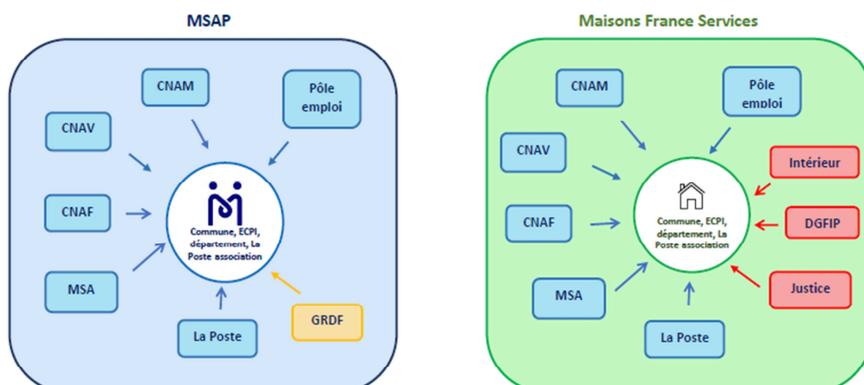
L'ouverture des MSAP au secteur privé est un véritable serpent de mer. Beaucoup, dont la Cour des comptes, l'appellent de leurs vœux depuis longtemps – n'est-ce pas la raison du passage des maisons de service public aux maisons de services au public ? –, mais cette hybridation n'a guère produit de fruits jusqu'à présent. La première désillusion est venue de la défection d'Enedis – EDF à

l'époque – et de la SNCF<sup>(1)</sup> pourtant concernés et à ce titre présents au tour de table de la négociation du fonds inter-opérateurs. L'intérêt réside, certes, dans la perspective de nouvelles sources de financement, mais surtout dans une meilleure satisfaction des besoins de la population rurale. Les universitaires spécialistes du monde rural, Samuel Depraz et Pascal Chevalier, y sont résolument favorables, de même que l'Assemblée des départements de France. Une offre France Services, assez étoffée pour couvrir les besoins de première nécessité, pourrait correspondre à la transposition de ce concept. Pascal Chevalier a même suggéré d'inclure ce socle dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accès des services au public (SDAASP).

Telle n'est pas l'option retenue, au moins dans sa phase de lancement, pour le projet France Services. Sans doute le CGET aura-t-il été sensible à la mise en garde de la mission CGEDD-CGE-CGefi qui recommande « *d'éviter une trop grande dispersion sur les partenariats à nouer localement, et sur les tentatives de diversification avec la création de « lieux hybrides » pour des prestations payantes. La priorité doit clairement revenir au cœur de mission des MSAP : l'assistance et la médiation vis-à-vis des usagers pour leurs démarches administratives au sens large. Si ces missions essentielles ne sont pas consolidées en termes de qualité du service rendu, tant vis-à-vis des usagers que des opérateurs concernés, l'élargissement du champ d'intervention est plus un risque qu'une opportunité.* » Elle mentionne les conclusions mitigées des analyses de la Caisse des dépôts et consignations sur les expérimentations de lieux hybrides. « *Enfin, la mission relève qu'il peut exister une concurrence entre des services gratuits rendus par les MSAP et les services à la personne payants* » en citant « *La Poste qui commercialise, directement ou à travers ses filiales, des services d'aides à la télé-déclaration pour les passeports et les cartes d'identités, ou un contrat à titre onéreux de télé-déclaration de revenus. Le risque d'un niveau de service public gratuit insuffisant assuré par les MSAP, favorisant l'orientation vers un service à la personne payant, n'est donc pas théorique et une telle perméabilité renforcerait les effets de la fracture numérique. Cette situation était jusqu'à présent marginale en volume et la difficulté n'a pas été pointée par les acteurs nationaux ou locaux. Or, du fait de la poursuite du développement des MSAP, cette dualité entre services gratuits et payants est susceptible de constituer un réel effet d'aubaine avec des enjeux commerciaux et d'équité de concurrence significatifs. Il est donc important de circonscrire ce qui relève d'une aide administrative gratuite ou non.* » La circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> juillet dernier relative à la création de France Services est muette sur le sujet ; elle invite seulement, et c'est une question de bon sens, à s'appuyer sur l'existant. Aussi les déclarations de Mme Gourault dans l'hémicycle le 29 avril dernier résument-elles bien la situation : les maisons France Services « *constituent le prolongement naturel des maisons de services au public, ou MSAP, qui se sont développées ces dernières années* ».

---

(1) La SNCF commercialise, outre des trajets en train, des trajets en car.



### ***b. Un meilleur accueil et une réponse plus performante***

Chaque maison devra assurer un premier accueil physique et téléphonique, ainsi qu'un accompagnement aux démarches en ligne. Toute sollicitation devra faire l'objet d'une réponse dans les soixante-douze heures. Le personnel participera aux politiques d'inclusion numérique et d'accès aux droits. Deux agents polyvalents assureront l'accueil direct (*front office*) et auront un contact privilégié auprès des opérateurs (*back office*) par téléphone ou par mail quand ces derniers n'assurent pas de permanence sur place, comme le fait la DGFiP.

D'ici à 2022, toutes les maisons France Services devront être équipées de matériel de visioconférence pour organiser des rendez-vous spécialisés dans leurs locaux, dans des conditions respectueuses de la vie privée.

Le but recherché est de mettre fin à l'errance administrative des usagers et de leur assurer que s'adresser à France Services garantit une réponse rapide. Précisément, la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet du Premier ministre insiste sur « *une réponse complète, qui ne se borne pas à une mise en relation avec d'autres services.* »

### ***c. L'impérative montée en gamme des MSAP postales***

La Cour des comptes l'a écrit sans ambages, et les auditions conduites par les rapporteurs ont confirmé que, s'agissant des MSAP postales, les retours négatifs étaient nombreux : parfois, les bureaux refusent de mettre le logo MSAP, d'accompagner les usagers, ils les laissent se débrouiller sur les ordinateurs. Ce diagnostic sévère a été dressé par la haute juridiction, et avant elle par la mission CGEDD-CGE-CGefi. Le représentant de La Poste entendu par les rapporteurs a insisté sur le rythme rapide des ouvertures – 500 nouvelles MSAP en dix-huit mois –, en conformité avec le contrat de présence postale territoriale 2017-2019, et n'a pas démenti les critiques concernant le manque de formation des agents, la disponibilité insuffisante du personnel focalisé sur le « temps postal », et la coopération insuffisante avec les autres opérateurs. De fait, les

MSAP postales sont moins fréquentées que les autres <sup>(1)</sup>, et la Cour des comptes a constaté que les partenariats conclus y sont plus restreints et « *l'offre de services [des MSAP de La Poste] se limite à l'information, à la remise de documents ou à la mise à disposition d'outils numériques (connexions sur les portails ou sites web des partenaires) alors que les MSAP portées par les collectivités locales proposent un véritable accompagnement des usagers dans leurs démarches, voire des permanences* ».

Pour y remédier, La Poste propose un service de prise de rendez-vous avec les opérateurs et un aménagement des plages horaires dans la mesure où, dans un bureau de poste, le client postal a priorité sur le visiteur de la MSAP et où il n'est pas possible, techniquement et financièrement, de dédoubler les effectifs. En outre, des postiers volants feront les remplacements des agents partis en formation.

Le défi est redoutable pour La Poste, puisqu'il consiste ni plus ni moins à rentrer dans le rang c'est-à-dire à cesser de faire cavalier seul et à intégrer le réseau France Services. Un tel changement de pied conjurerait le risque, redouté par la mission CGEDD-CGE-CGefi, de voir se conforter un régime de MSAP/maisons France Services à deux vitesses.

Dans la nouvelle organisation qui se met en place, le maire devra être consulté même si La Poste reste jalouse de ses prérogatives. Un maire ne se verra pas imposer une nouvelle MSAP, fût-elle postale, ou un portage prédéfini. La Poste fera une offre de service au maire, qui pourra la refuser et décider d'assurer lui-même la gestion de la MSAP, auquel cas ce sera à La Poste de payer pour être présente tandis qu'un bureau de poste/MSAP reçoit des financements.

Dans un contexte très difficile, La Poste conserve quelques atouts. Elle peut miser sur la mobilité des agents qui assurent les tournées, et qui sont rompus à « l'aller vers » – l'itinérance est inscrite dans leurs gènes. Aussi La Poste a-t-elle proposé 250 équipes mobiles, en plus de 250 MSAP fixes. De plus, les postiers sont sensibilisés dès leur embauche à l'importance de la confidentialité puisqu'ils prêtent serment. La violation du secret de la correspondance est un délit pénal. Outre le courrier, La Poste donne accès aux services bancaires avec la Banque postale. Enfin, la transition devrait être grandement facilitée par la prise de contrôle de La Poste par la Caisse des dépôts, confirmée dans son rôle d'animation par le biais de la Banque des territoires.

## **2. Une meilleure accessibilité (*Engagement n° 2 : pour un service de proximité*)**

L'accessibilité passe par une meilleure visibilité et un meilleur maillage des maisons France Services.

---

(1) *D'après les éléments d'activité recueillis par la mission CGEDD-CGE-CGefi, sans doute pas très fiables, « ces statistiques aboutissent à considérer que l'activité en MSAP postales est 26 fois moindre en termes de fréquentation que les autres MSAP. »*

### *a. Une meilleure visibilité*

La première condition de l'accessibilité réside dans la notoriété. Or, sur ce plan, le bilan est très mitigé. Une enquête BVA a été réalisée à la demande de la Caisse des dépôts en octobre 2016 auprès des habitants des communes dans laquelle une MSAP était implantée. Les résultats montrent que la proportion de ceux qui connaissent la MSAP et ceux qui ne la connaissent pas est équivalente : 45 % contre 46 %. Quand on connaît l'implantation dans l'ensemble très rurale des MSAP, il est surprenant que l'événement de l'ouverture d'une MSAP soit passé inaperçu auprès de quasiment la moitié de la population. L'Observatoire national de la présence postale a mis en évidence des résultats comparables pour les MSAP postales : près de 60 % des habitants ignoraient que leur bureau de poste, qu'ils connaissaient, abritait une MSAP. Le CGET reconnaît avoir favorisé, dans la phase de lancement, la liberté des acteurs plutôt que le contenu de l'offre. Les ouvertures se sont succédé à un rythme rapide mais cette politique du chiffre a conduit à une hétérogénéité des services proposés qui a nui à la visibilité des MSAP et empêché une communication nationale sur les points d'accès numérique mutualisés. L'intégration au tour de table du ministère de la justice pourra aussi donner plus de visibilité aux points d'accès au droit. À cet égard, l'uniformisation de l'offre des maisons France Services permettra de délivrer un message au niveau national et d'éviter que les individus qui déménagent ne perdent leurs repères. Cette homogénéisation doit s'accompagner d'une meilleure communication qui ne doit pas dédaigner les supports locaux, comme le recommande l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA).

Par ailleurs, la notoriété s'acquiert également dans la durée. Si le département du Calvados a réussi à ancrer les points Info 14 dans le quotidien de ses habitants, c'est aussi parce qu'il a fait preuve de constance. Son initiative a été lancée au tout début des années 2000 et le projet arrive aujourd'hui à maturité, avec une quarantaine d'unités. Les travaux de la mission CGEDD-CGE-CGefi ont montré que plus la MSAP est ancienne, plus la fréquentation est élevée et que plus les opérateurs présents dans la MSAP sont nombreux, plus la fréquentation mensuelle est élevée, mais que, si le nombre d'opérateurs présents est élevé (supérieur à 5), alors l'ancienneté a peu d'impact sur la fréquentation de la MSAP.

En d'autres termes, le projet France Services va dans le bon sens en étoffant le bouquet de services et en l'harmonisant. Mais les efforts engagés par les MSAP pour se faire connaître doivent être poursuivis et amplifiés, par exemple avec les kits de communication, la mise en avant des inaugurations dans la presse locale, voire les bulletins municipaux, l'organisation de journées portes ouvertes... Les campagnes de communication devront aller au-delà des particuliers et viser également les institutionnels (mairies, agences des opérateurs, travailleurs sociaux, voire directeurs d'établissements scolaires) ou autres qui peuvent servir de relais auprès de la population. L'inscription dans la durée fera partie des conditions du succès.

### ***b. Un meilleur maillage***

De 2015 à 2019, la quantité a été privilégiée par rapport à la qualité. La Cour des comptes relève qu'aucune analyse précise des besoins des territoires ruraux n'a été menée avant d'ouvrir une MSAP ; une circulaire du ministre de l'aménagement du territoire du 21 juin 2016 donne instruction aux préfets de ne pas attendre la finalisation des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public pour atteindre l'objectif de 1 000 MSAP. La Poste, de son côté, était surtout soucieuse d'offrir un avenir à des guichets désertés et de respecter son obligation de présence territoriale. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les résultats soient mitigés, très satisfaisants à certains endroits et très décevants dans d'autres.

Des correctifs doivent donc être apportés, pour recentrer les maisons France Services sur les bassins de vie, mais il faudra faire preuve de doigté : les maisons France Services n'arrivent pas sur un terrain vierge et, dans l'intérêt même des habitants, les responsables élus ou administratifs doivent tenir compte à la fois de la géographie et de l'existant. M. Blanckaert, directeur à la CNAV, a ainsi plaidé pour un diagnostic préalable afin que les MSAP/maisons France Services s'insèrent dans le paysage existant. Or ce paysage est extraordinairement varié.

- *Le recentrage sur les bassins de vie*

Le « stock » de MSAP est de 1 340 et le Président de la République a évoqué une maison France Services par canton. Le terme a fait sursauter les élus qui n'ont pas manqué de faire remarquer que les cantons actuels (2 000 environ, soit deux fois moins que les anciens) ne correspondaient qu'à des circonscriptions électorales, sans réalité ni géographique, ni démographique, ni économique. Quoi qu'il en soit, 500 structures supplémentaires verront le jour dans les années qui viennent. S'agissant des localisations, la ministre et le CGET se sont montrés rassurants en expliquant qu'il s'agissait seulement, dans l'esprit du Président, d'un ordre de grandeur et que la déclaration ne devait pas être prise au pied de la lettre. Actuellement, le paysage est très contrasté : certains cantons comptent plusieurs MSAP, d'autres territoires abritent des structures d'accueil mutualisé qui ne sont pas reconnues comme telles ; il est donc difficile de connaître exactement l'état de l'offre.

Les personnes entendues par les rapporteurs, universitaires ou élus, ont été unanimes à suggérer de calquer l'implantation des MSAP/maisons France Services sur les bassins de vie qui correspondent pour les habitants à une réalité. Au cours des auditions, il a été indiqué aux rapporteurs que les premières structures mutualisées visaient à mettre du service public là où il n'y en avait jamais eu mais que l'enjeu, aujourd'hui, consistait, du moins dans les territoires ruraux, à en remettre là où il n'y en a plus après les fermetures consécutives à la réorganisation de services de l'État. La nouvelle carte devra être établie après une analyse détaillée des besoins et des habitudes des usagers, ce qui plaide pour les

bassins de vie, au nombre de 1 650 environ, d'après les derniers chiffres de l'INSEE.

### **La notion de bassin de vie**

Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Seule la notion d'accessibilité est prise en compte.

La cartographie est établie à partir de la base permanente des équipements qui recense un large éventail d'équipements et de services, marchands ou non (commerce, santé, action sociale, enseignement, sport, tourisme, transports ou culture) rendus à la population. Plus de 2,5 millions d'équipements sont ainsi répertoriés.

Les équipements sont répartis en trois gammes :

- gamme de proximité : école maternelle, pharmacie, boulangerie, bureau de poste...
- gamme intermédiaire : collège, orthophoniste, supermarché, police, gendarmerie...
- gamme supérieure : lycée, maternité, hypermarché, agence Pôle emploi...

L'INSEE dresse la cartographie à partir des flux théoriques de population drainés par les équipements de la gamme de proximité et de la moitié de la gamme intermédiaire.

Au lieu des 1 916 bassins (171 agglomérations, et 1 745 pour les bourgs et les petites villes) identifiés en 2004, l'INSEE, sur la base de la méthode définie en 2012, en dénombrait 1 644 en France métropolitaine et 22 dans les DOM-TOM, dont 1 280 pôles ruraux, soit plus des trois quarts. Selon cette typologie, le Calvados compte 20 bassins de vie.

*Source : INSEE.*

Les nouvelles implantations devront se faire, selon l'engagement n° 2 de la charte France Services, en cohérence avec les schémas existants, notamment les SDAASP. Ce seront les préfets qui seront chargés de faire des propositions, en concertation avec le président du conseil départemental, les représentants des associations d'élus et des opérateurs, le président du conseil départemental d'accès au droit, le président de la commission départementale de présence postale territoriale, le directeur départemental des finances publiques et le directeur départemental de La Poste. Il s'agira de répondre à un quadruple objectif :

- couvrir les territoires ruraux à raison d'une maison par canton ;
- localiser les maisons dans des communes qui ont une fonction de centralité, et de préférence en centre-ville plutôt qu'en périphérie, voire dans des communes peu fréquentées. Le but est de s'adapter aux flux de fréquentation. Les lieux seront à déterminer par le préfet et les élus ;
- ancrer la présence dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville où les besoins vont grandissant ;
- intensifier la présence en outre-mer, où les projets de labellisation sont nombreux à avoir pris du retard.

Cette réorganisation devra se faire de façon à respecter un temps d'accès maximal de vingt minutes, conformément à l'indicateur n° 1 du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Le réaménagement du réseau fondé sur les bassins de vie conduira à privilégier les EPCI comme structure de portage des maisons France Services. Afin de conforter l'ancrage local du réseau France Services, les maires des EPCI seront réunis à l'occasion d'une conférence annuelle sur l'organisation des services publics.

- *Un réseau déjà dimensionné*

Si les implantations ne sont pas déterminées à l'avance, le calibrage, lui, est « ferme et définitif ». En effet, l'État s'est fortement engagé envers ses partenaires du Fonds inter-opérateurs à ne pas dépasser le chiffre de 2 000, qui correspond au scénario privilégié par la mission CGEDD-CGE-CGefi qui en avait envisagé plusieurs <sup>(1)</sup>, sous peine d'en compromettre l'équilibre financier. Ce plafond ainsi que les exigences accrues en termes de personnel qualifié et d'équipements, voire de fréquentation, risquent de mettre sur la sellette de petites structures qui ne sont pas nécessairement les moins performantes (*cf. ci-dessous*). En tout état de cause, il faudra veiller à prendre en compte l'existant et à préserver les initiatives qui auront fait leurs preuves, dans le cadre d'un diagnostic préalable.

- *La prise en compte de la diversité des situations et le rôle des mairies rurales*

Dans un premier temps, l'impulsion est venue des collectivités territoriales (début 2016, plus de 80 % des MSAP étaient portées par des collectivités locales ou des associations) puis La Poste a pris le relais. Les EPCI étaient financièrement incités à s'emparer de cette compétence, ce qui ne signifie pas que le projet faisait l'unanimité parmi leurs membres. Certaines MSAP ont été plus ou moins imposées par les préfets. D'après les derniers chiffres, la ventilation est la suivante : près de 55 % des MSAP sont portées par des collectivités, dont plus de la moitié par des EPCI ; plus d'un tiers par La Poste, et le reliquat par des associations ou autres, telles que l'association Familles rurales qui gère une vingtaine de MSAP ou la Mutualité sociale agricole qui a une quarantaine de projets, des MSAP *by* MSA, dans ses cartons.

Dans ce domaine, la MSA a une carte à jouer car, si la réduction de la population vivant de l'agriculture hypothèque son avenir, elle resterait, elle, dans son cœur de métier puisqu'elle fait office de guichet unique en gérant à la fois les cotisations, les prestations et les retraites de ses ayants droit. D'ailleurs, lors de la table ronde des opérateurs organisée par la commission du développement durable en janvier dernier, la CNAF s'est dite très intéressée par la proposition de la MSA

---

(1) Le rapport CGEDD-CGE-CGefi de juin 2018 envisageait trois scénarii : 1 700, 2 500, 4 000, en privilégiant une cible dans la fourchette 2 000-2 500.

dont elle a salué le professionnalisme des agents. Les caisses d'allocations familiales ont également développé des partenariats de mutualisation avec les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), avec lesquelles les premières expériences ont été satisfaisantes.

Les cahiers territoriaux du rapport de la Cour des comptes fournissent aussi des illustrations de cette diversité. Sont citées notamment une MSAP communale de Haute-Corrèze, particulièrement dynamique, ouverte 35 heures par semaine et ayant conclu de nombreux partenariats, financée sans aide de l'État grâce aux contrats d'avenir, mais que les élus répugnent à mutualiser, malgré une faible fréquentation car elle est peu connue et que les déplacements en Corrèze sont compliqués ; ou les cinq structures de l'Aisne qui, bien qu'elles remplissent *a priori* les conditions, n'ont pas le label MSAP, pour des raisons qui tiendraient, d'après les services préfectoraux, aux orientations restrictives en matière de financement du CGET. Comme elles sont très ancrées dans le territoire, les partenaires initiaux (CPAM, CAF, MSA, Pôle emploi, etc.) ne s'en sont pas retirés mais ne contribuent pas financièrement. Certaines d'entre elles assurent parfois d'autres services (rédaction de CV, etc.) et accueillent des permanences (Aisne Habitat, assistante sociale, trésorerie, etc.).

Les solutions qui seront retenues devront également tenir compte de la diversité géographique, en particulier de la densité de la population et des difficultés à se déplacer. Dans les territoires les moins densément peuplés, les mairies sont le premier recours des habitants. De fait, les universitaires, les élus, parmi lesquels les rapporteurs, et la ministre ont été unanimes à déclarer que « la première MSAP, c'est la mairie ». Les secrétariats de mairie devront donc dans les zones les plus isolées, sinon se transformer en maison France Services, au moins être tenus systématiquement informés de l'évolution du réseau local, voire y être associés s'ils le souhaitent.

Le cahier territorial consacré à l'Aisne signale ainsi qu'une secrétaire de mairie remplace l'animatrice d'un relais de service public pendant ses absences. L'association WeTechCare a également fait part aux rapporteurs de la réflexion menée en Mayenne pour faire des secrétaires de mairie un premier point de contact pour accompagner les publics, car on est sûr qu'il y en a dans toutes les communes. Une telle piste pourrait être envisagée sur la base du volontariat selon le contexte local. Moins audacieuses, mais tout aussi utiles, les permanences France Services en mairie pourraient également apporter une solution adaptée aux populations les moins mobiles. Le rapport CGEDD-CGE-CGefi va dans le même sens : *« De façon complémentaire, mettre les accueils de mairie en capacité d'orienter les usagers vers les MSAP quand c'est nécessaire, et de relayer l'information sur les services qui y sont disponibles, est aussi source d'amélioration du service rendu. Ces accueils sont souvent le premier "guichet" de proximité, notamment en milieu rural, et jouent un rôle important vis-à-vis des usagers ; certains d'entre eux fournissent, d'ores et déjà, une aide "élémentaire" à l'utilisation d'internet. Les EPCI ont un rôle à jouer auprès des mairies pour faciliter ce relais à l'échelle de leur territoire »*. Cet élan a été quelque peu nuancé

par Mme Rachel Paillard, vice-présidente de l'AMF, dans la mesure où, les mairies ne rendant plus les mêmes services qu'autrefois, les nouveaux habitants ont moins le réflexe de s'adresser à elles. Dès lors, les MSAP pourraient prendre une place autrefois occupée par les mairies. Il n'en reste pas moins qu'elle aussi estime que la mairie demeure un premier point d'orientation.

- *Une plus grande disponibilité*

Les heures d'ouverture sont aussi un des éléments de la chaîne d'accessibilité. En la matière, les maisons France Services n'auront pas davantage d'obligation que les MSAP, soit vingt-quatre heures hebdomadaires, mais réparties sur cinq jours ouvrables au lieu de trois. Par ailleurs, la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet suggère également de décaler les horaires en soirée pour mieux se caler sur les régimes horaires des actifs.

- *La solution de l'itinérance*

Enfin, pour résoudre les problèmes d'accessibilité, il faut développer le service public itinérant (SPI) qui offre l'assurance d'aller au-devant des publics qui ne sont pas mobiles. Aux yeux de plusieurs interlocuteurs, le maillage en MSAP n'est pas prioritaire, au motif que l'investissement immobilier ne répondrait pas aux difficultés de mobilité, ce qu'a confirmé l'association WeTechCare qui a signalé que, même avec un rayon d'action d'une dizaine de kilomètres, certaines MSAP restaient hors d'atteinte de certains habitants. Dans un tel constat, l'itinérance apparaît comme une solution préférable pour couvrir les déserts administratifs.

On dénombre aujourd'hui 126 MSAP itinérantes et leur nombre est appelé à augmenter. Il a été indiqué aux rapporteurs que 100 SPI supplémentaires seraient créés, qu'il s'agisse de bus, de camping-cars ou encore d'agents de MSAP qui se déplaceront pour assurer des permanences. Il ne faut pas oublier non plus l'offre de La Poste qui propose 250 équipes mobiles. Par ailleurs, le ministre de l'action et des comptes publics envisage des « fiscobus » pour compléter les permanences qui se tiennent notamment dans les MSAP dans les semaines qui précèdent les déclarations d'impôt. Enfin, sur les 30 millions que la Caisse des dépôts, par le truchement de la Banque des territoires, a accepté de consacrer au dispositif France Services, 3 millions seront destinés au financement de l'itinérance.

Les retours d'expérience sont très positifs dans l'ensemble, avec quelques points d'attention. Dans l'Aisne, choisi comme territoire pilote, le succès du SPI est incontestable : sa fréquentation ne cesse de progresser et il a attiré des personnes qui fréquentent peu les MSAP, à savoir les jeunes actifs car il était accessible à des horaires et des lieux compatibles avec leur emploi, et des personnes âgées sans possibilité de se déplacer. De plus, la présence du SPI devant la mairie permet au public de grouper les démarches.

Néanmoins, la Cour signale quelques difficultés liées, d'une part, à l'utilisation d'un dispositif de recueil de données mobiles pour les titres ANTS. Ce service est plus lourd en termes de fonctionnement (personnel exclusivement habilité par le maire) et plus exigeant en termes de sécurité. D'autre part, la Cour appelle l'attention sur la fragilité du système qui repose sur deux agents, l'une en contrat à durée déterminée de trois ans et un jeune en service civique. Leur statut est donc précaire alors que le métier qu'ils exercent exige des compétences indiscutables. En outre, la moindre défaillance de l'une ou de l'autre peut provoquer la rupture du service. Enfin, la Cour évalue à 16 % le temps consacré au déplacement et à la formation, ce qui pèse sur la disponibilité. Lors de leur déplacement dans le Calvados, la question a été posée du choix de l'itinérance et la réponse fournie a été que le temps consacré aux trajets ne l'était pas aux usagers. Il s'agit d'un paramètre important qu'il faudra intégrer dans le coût du service.

Enfin, l'itinérance préserve l'avenir car l'utilité de structures territorialisées n'est pas assurée dans le long terme pour certains. Ainsi, pour M. Xavier Albouy (DINSIC), le numérique « casse le paradigme de la territorialité » en supprimant la nécessité systématique d'une proximité physique. Selon lui, il permettra demain de fournir dans certains cas un accompagnement équivalent, prodigué par des opérateurs installés sur une plateforme ou chez eux en télétravail. Dans ce contexte, une étude des coûts respectifs des solutions fixes et mobiles serait utile avant d'engager de lourds investissements.

**Proposition n° 15 : améliorer le service apporté aux usagers des MSAP/MFS :**

- recentrer le maillage du réseau France Services autour des bassins de vie en respectant un temps d'accès maximal de vingt minutes ;
- confier la gestion des maisons France Services aux intercommunalités dont les maires des communes membres seront réunis chaque année au sein d'une conférence sur l'organisation des services publics ;
- favoriser l'itinérance des services publics en direction des personnes éprouvant des difficultés à se déplacer.

**Proposition n° 16 : renforcer la visibilité du réseau MSAP/MFS :**

- mettre en place une politique de communication pour accroître la notoriété des maisons France Services et des autres structures mutualisées ;
- informer régulièrement les secrétariats de mairie des services proposés par les MSAP/MFS.

## **B. DONNER AUX AGENTS LES MOYENS DE LA RÉUSSITE**

Ce sont les agents qui sont au contact des usagers et c'est largement sur eux que reposera le dispositif France Services. L'enquête BVA de 2016 montrait que 89 % des agents des MSAP se sentent utiles, indépendamment du mode de portage, un pourcentage corroboré par les rencontres avec le personnel de la

mission CGEDD-CGE-CGefi. Le dispositif France Services peut compter sur un personnel satisfait et fortement impliqué dans son travail. Un tel constat doit donner du cœur à l'ouvrage et il s'agit d'un préalable nécessaire car le défi à relever est de grande ampleur. M. Thomas Cazenave a été très clair devant les rapporteurs : les annonces présidentielles concernant France Services ne correspondent pas seulement à une densification du réseau des MSAP, mais surtout à une exigence de la qualité de service. De son côté, M. Bou Hanna (DINSIC) déclarait ambitionner d'apporter aux usagers une réponse instantanée. Il est donc impératif de donner à ceux qui seront en première ligne les moyens de la réussite et de procéder avec méthode et par étape pour éviter que la marche ne soit trop haute à franchir pour des agents aux profils très différents. La mission CGEDD-CGE-CGefi déplorait l'hétérogénéité des formations prodiguées par les opérateurs et, surtout, l'attention insuffisante portée par les MSAP à la formation de leurs agents en amont des réformes. Elle concluait que : *« Pour pérenniser et affermir l'offre des MSAP, et progresser dans le service rendu, la professionnalisation des agents à travers la formation et le fonctionnement en réseau ressort donc comme le principal levier d'action. »*

## **1. Un plan de formation massif auprès d'une population très diverse**

Après la Cour des comptes qui a jugé la formation essentielle, plusieurs interlocuteurs des rapporteurs ont invité à renforcer la formation du personnel des MSAP, notamment M. Samuel Depraz, M. Arias Goeta de WeTechCare et, avant eux, le Défenseur des droits s'était exprimé sur le sujet dans son rapport sur la dématérialisation. M. Blanckaert, directeur de la CNAV, a admis devant les rapporteurs que la formation n'avait pas fait l'objet de l'attention qu'elle méritait pendant la phase de lancement des MSAP. Il ajoutait que des agents mieux formés pour comprendre les démarches et les usagers seraient plus efficaces qu'un outil de relation client. Il voit dans le développement de la formation une façon de sortir par le haut, mais ne mésestime pas la difficulté de la tâche compte tenu de la multiplicité des attentes envers les agents MSAP. Mme Paillard, vice-présidente de l'AMF, soulignait que la première qualité d'une bonne MSAP, c'était la formation. Les expérimentations lancées par la DITP (Cahors, l'Orne, Béthune et le 8<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon) et la DINSIC font ressortir, de la part des agents eux-mêmes, un fort besoin de polyvalence, pour résoudre plus rapidement les problèmes de ceux qui viennent les voir. Parvenir à satisfaire cette aspiration, fort légitime, et harmoniser la qualité du service pour garantir les exigences du cahier des charges France Services sont indispensables mais, pour apporter les solutions adaptées, il faut auparavant faire un état des lieux.

### ***a. Des agents venant d'horizons très différents***

Le premier constat réside dans la diversité des agents qui assurent l'accueil du public, un point souligné par la Cour des comptes. L'enquête BVA de 2016 sur les MSAP comprenait un volet consacré aux agents. Les chiffres ne portent que sur les répondants au questionnaire mais fournissent de précieuses indications. Plus de la majorité des agents (53 %) étaient fonctionnaires des collectivités

territoriales (50 %), et marginalement de La Poste (3 %). Les contractuels représentaient 28 % de l'échantillon se répartissant entre titulaires d'un CDI (16 %) et d'un CDD (12 %) ; et 12 % de l'effectif étaient en contrat aidé, ce qui allégeait les charges des structures porteuses. L'ancienneté dans le poste dépendait de celle de la MSAP dans laquelle l'agent travaillait : deux tiers des agents travaillant dans les maisons créées avant 2015 avaient plus de trois ans d'ancienneté. Globalement, ils étaient 57 % à travailler depuis plus de trois ans, 34 % depuis moins de deux ans et 22 % depuis moins d'un an. Les femmes – cela a son importance en termes de contraintes familiales – représentaient l'écrasante majorité : 87 %. La mission CGEDD-CGE-CGefi a émis des réserves sur la valeur ajoutée apportée par les jeunes en service civique qui ne restent pas assez longtemps pour prendre la pleine maîtrise de leur poste de travail. L'hétérogénéité des profils, qui dépendent de la structure qui porte la MSAP, complique la définition d'un parcours professionnel type.

#### ***b. Des formations obligatoires assurées par le CNFPT, la Caisse des dépôts et les opérateurs***

Les formations seront dispensées aux fonctionnaires par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), et aux autres agents par la Caisse des dépôts qui a déjà organisé des modules de formation à leur intention. Le CNFPT va développer une formation de base, à laquelle sont associés le CGET et la Banque des territoires, qui regrouperait les *process* similaires entre opérateurs, mais elle n'était pas prête à la fin du mois de juin 2019. Fin juin, un partenariat était en cours d'étude entre l'Agence du numérique et PIX<sup>(1)</sup> pour proposer un module de formation et de certification des aidants professionnels. Chaque opérateur dispensera ensuite sa propre formation. Force est de constater que les opérateurs, qui ont plébiscité devant les rapporteurs l'approche par moments de vie<sup>(2)</sup>, facile à appréhender par tout un chacun, sont réticents à mutualiser la formation, car ils veulent garder un canal de contact avec les agents pour leur transmettre les nouveautés, courantes dans leurs services.

La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019 a repris une des recommandations de la Cour qui avait fait le constat, avant même le projet France Services, de l'enjeu capital que représentait la formation, et qui préconisait de la rendre obligatoire. Les rapporteurs partagent cet avis et insistent pour que lui soient consacrés les moyens nécessaires et que la formation ne devienne pas, comme il arrive régulièrement, une variable d'ajustement parce que l'absence d'un agent dégrade, voire interrompt le service aux usagers. Ainsi, dans le Calvados, les agents des points Info 14 passent un jour par mois en formation ce qui représente au moins 5 % du temps de travail. Il faudra, bien sûr, recourir à de nouveaux canaux de formation, comme les cours en ligne, les MOOC<sup>(3)</sup>, et les e-formations. Des

---

(1) PIX est un service public en ligne d'évaluation, de développement et de certification des compétences numériques.

(2) Approche d'ailleurs retenue dans la présentation du bouquet France Services.

(3) Massive Open Online Course.

études menées dans les universités américaines montrent toutefois que les étudiants qui choisissent cette modalité d'enseignement terminent rarement leur cursus <sup>(1)</sup>. Le public n'est évidemment pas le même, des étudiants jeunes et diplômés dans le cadre d'une formation initiale dans le premier cas, des actifs plus âgés, moins diplômés, dans le cadre de la formation professionnelle continue dans le second, mais cet élément ne doit pas être négligé. Aussi serait-il sans doute judicieux d'intégrer dans les cycles prévus les « webinaires » que le CNFPT dispense depuis 2017. Il s'agit de réunir en temps réel sur internet des participants et un formateur ou une formatrice, qui peuvent notamment se voir, discuter, partager des documents, des vidéos, à propos d'un thème précis et sur une durée d'une à deux heures. Ce dispositif présente l'avantage de combiner enseignement à distance et interactivité.

En tout état de cause, les autorités de tutelle et les structures de portage doivent absolument sanctuariser ce temps de formation et les budgets qui vont avec, en contrepartie de l'obligation faite aux agents de se former. L'exigence de qualité et son harmonisation dans toutes les maisons France Services sont à ce prix.

En revanche, la proposition de la Cour de créer un métier d'agent polyvalent, reprenant celle formulée dans le rapport Delga-Morel-À-L'Huissier de 2013, n'a pas été retenue pour le moment par le Gouvernement. Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer les qualités et les compétences requises pour exercer les fonctions d'accueil dans les MSAP, *a fortiori* dans les maisons France Services. Selon M. Blanckaert (CNAV), ces agents doivent avant tout être capables d'accompagner l'utilisateur, de l'aider à maîtriser les usages numériques et administratifs, mais aussi de repérer des situations critiques, des personnes fragiles. Le cahier de la Cour consacré au Cher constatait : « *Ces fonctions demandent donc une grande polyvalence de la part des animateurs et une capacité d'adaptation importante à travers l'acquisition des différents modes de fonctionnement de tous les partenaires et la mise à jour des connaissances compte tenu ne serait-ce que des évolutions législatives et réglementaires quotidiennes dans les secteurs d'activité concernés.* » Peut-être l'histoire n'est-elle pas définitivement écrite et faudrait-il envisager de contribuer de cette façon à la professionnalisation de la médiation numérique, que la stratégie nationale pour un numérique inclusif invite à valoriser. Pour disposer d'agents compétents et bien formés, il faut leur proposer une formation diplômante et des postes offrant une relative attractivité et des perspectives de carrière.

## **2. Un véritable fonctionnement en réseau**

Le maître mot, c'est l'animation. Mme Paillard, pour l'AMF, a également insisté sur l'importance d'animer les équipes, de façon à donner aux agents d'accueil l'occasion de rencontrer d'autres agents exerçant le même métier et à ne

---

(1) La proportion d'étudiants obtenant leur certification, selon les études menées à partir des données des universités américaines, est très faible, autour de 7 %.

pas les laisser seuls face aux usagers. Par ailleurs, la mission CGEDD-CGE-CGefi indique avoir constaté « *un certain isolement des agents en MSAP, qui peut être préjudiciable au service rendu à l'utilisateur* ». M. Bou Hanna (DINSIC) voit dans la mise en réseau le moyen de fournir à l'utilisateur une réponse instantanée, gage à ses yeux d'un véritable service. Il est donc très important de donner corps à ce réseau.

#### **a. Fluidifier les relations entre l'accueil et les opérateurs**

La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019 officialise les solutions préconisées par la DINSIC, ou mises au point de façon pragmatique comme dans le Calvados, consistant à instaurer des lignes téléphoniques directes ou *hot lines*, encore que d'autres modes de communication soient envisageables comme les messageries instantanées sur *smartphone*, entre le guichet (*front office*) et l'opérateur détenteur de l'expertise (*back office*). Il s'agit d'établir entre les deux niveaux des relais efficaces et réactifs, pour fournir très rapidement une réponse complète. M. Audoin, directeur à la CNAF, est très favorable à une telle organisation qui aurait une efficacité comparable à celle de la présence des opérateurs dans les MSAP, d'autant que les instances nationales – semble-t-il – n'y sont pas disposées en particulier pour des motifs de gestion. De même, pour la mission CGEDD-CGE-CGefi, « *il est en particulier nécessaire que les MSAP disposent d'un référent clairement identifié et directement joignable auprès de chacun d'eux, ainsi qu'une boîte aux lettres dédiée à leurs questions techniques* », afin de répondre aux attentes du public.

Elle souligne, tout comme M. Blanckaert de la CNAV, la plus-value que le retour d'expérience des agents des MSAP peut apporter aux opérateurs : « *Ils sont bien positionnés pour faire remonter aux opérateurs les difficultés opérationnelles de saisie (bug, informations redondantes, navigation non intuitive, etc...) et les remarques sur l'ergonomie de leurs applications. Les agents des MSAP pourraient avantageusement alimenter les travaux sur le contenu des télé-démarches et leurs évolutions. Ce dialogue entre MSAP et opérateurs serait source de valorisation et de motivation pour les agents concernés, et amorcerait un cercle vertueux d'amélioration continue du service aux usagers.* »

#### **b. Fluidifier les relations entre agents des maisons France Services**

De même, il est souhaitable que les agents des MSAP aient les moyens d'échanger davantage sur leur quotidien, comme le préconisait l'association WeTechCare, notamment par la construction d'un site d'échange d'expérience. Aujourd'hui, on mise davantage sur l'éducation par les pairs. Cela vaut aussi pour les adultes et toute initiative de partage horizontal de la connaissance doit être favorisée. La nouvelle gouvernance (*cf. infra*) a d'ailleurs prévu des réunions périodiques. Ce type d'échange contribue également à améliorer la qualité du service et à l'harmoniser sur tout le territoire.

### **L'exemple du Calvados**

Le département s'est lancé depuis le début des années 2000 dans un programme d'ouverture de guichets d'accès aux services publics, les points Info 14. Le réseau, qui compte aujourd'hui une quarantaine d'unités, dont l'implantation a été décidée entre les élus et avec l'accord de la préfecture, arrive à maturité. L'initiative a bénéficié d'un effort constant de la part de la majorité départementale. Tous les points Info 14 ne sont pas labellisés MSAP, car ils sont calibrés en fonction des besoins.

Les plages d'ouverture sont plus étendues que le minimum requis de vingt-quatre heures sur trois jours ouvrables.

Une vingtaine de partenariats a été conclue avec des opérateurs.

Les agents d'accueil des points Info 14 disposent auprès des opérateurs de correspondants privilégiés qui sont affectés spécialement à cette tâche.

Le plus remarquable, aux yeux des rapporteurs, réside dans le dispositif d'animation. Un poste occupé par une jeune femme dynamique, fonctionnaire de catégorie B et travaillant à 80 % du temps, financé par le département, est consacré à l'animation du réseau. Elle assure l'interface entre les opérateurs et les agents. Elle organise à leur intention une journée de formation par mois, formation dispensée par les opérateurs tout comme les trois jours de formation initiale. En définitive, au moins 5 % du temps de travail est consacré à la formation. Toutes les formations ont lieu au chef-lieu du département, ce que la géographie du Calvados permet : une préfecture à peu près au centre du département et des communications faciles. De plus, la première journée de chaque agent est effectuée en présence de l'animatrice, pour le mettre en confiance.

Avec un tel mode d'organisation, le terme réseau n'est pas un mot creux : en effet, les agents se rencontrent une fois par mois dans le cadre de leur formation mensuelle et ils rencontrent également le personnel des opérateurs, qui assure leur formation.

### **3. Quelles limites fixer à la polyvalence ?**

Le projet France Services va dans le sens d'une plus grande polyvalence des agents puisque le bouquet de services proposé sera sensiblement enrichi. La question se pose de savoir jusqu'où cette polyvalence peut être mise en œuvre. France Services doit-il être considéré comme un début ou un aboutissement ?

#### ***a. Les limites tenant à la complexité de chaque démarche administrative***

Pour le moment, les avis divergent sur l'étendue de la polyvalence. M. Thomas Cazenave a déclaré aux rapporteurs que le but visé était de créer des points d'accès universels, pour que l'usager n'ait à franchir qu'une seule porte, quelle qu'elle soit et que, comme la polyvalence était demandée à tous les citoyens, il serait invraisemblable que des agents publics formés ne soient pas en mesure d'en faire autant. Il a fait part de sa satisfaction à propos des résultats de l'expérience menée dans l'Orne, consistant à former à la polyvalence une trentaine d'agents, issus de structures différentes (MSAP, mairies, collectivités), et s'est félicité que le scepticisme des opérateurs ait été démenti.

Tel est bien leur état d'esprit, en effet. Auditionnés par la commission du développement durable le 16 janvier 2019, les trois principaux opérateurs – CNAF, CNAM, CNAV – avaient déjà exprimé des doutes quant à la possibilité de former des agents véritablement polyvalents, la représentante de la CNAF établissant même, au vu de la technicité requise pour maîtriser des dispositifs complexes, subtils et évolutifs, un rapport de proportionnalité inverse entre la compétence du personnel d'accueil et le nombre d'opérateurs représentés. Lors des auditions, les opérateurs ont confirmé ce point de vue, lequel doit être pris en considération. La polyvalence est une véritable gageure, surtout que la moindre erreur, insignifiante sur le plan statistique, mais se traduisant par des indus à récupérer auprès d'individus qui peinent à boucler un très maigre budget, peut avoir des conséquences graves.

Dans ce domaine, la prudence est de mise et, si l'objectif est renouvelé, il faudra se donner le temps de l'atteindre et ne pas considérer que la polyvalence va de soi. Les citoyens ne sont pas polyvalents, ils remplissent des déclarations d'impôts, demandent des prises en charge, et sollicitent des prestations ; ils ne décident pas.

#### ***b. Les limites juridiques***

Il n'est pas question de se livrer à une analyse juridique très pointue mais d'appeler l'attention sur des points de droit qui, aujourd'hui, pourraient entraver la volonté de développer la polyvalence des agents. Il faudrait les examiner de près avant de décider de les modifier ou de les laisser en l'état.

Le premier qui vient à l'esprit, et qui a déjà été évoqué, concerne l'obligation de discrétion et le secret professionnel, en particulier le secret fiscal qui est particulièrement bien protégé, et à juste titre. Quelles sont les tâches que l'on peut confier à quelqu'un qui n'est pas soumis au secret fiscal, donc n'appartenant pas à l'administration des impôts ? Et pourquoi des fautes commises en accomplissant des tâches équivalentes exposeraient-elles des agents issus d'administrations distinctes à des sanctions différentes ? Et partant, s'instaurerait-il un service public à deux vitesses ?

Par ailleurs, la mission CGEDD-CGE-CGefi<sup>(1)</sup> a étudié la possibilité de donner mandat à un tiers – l'agent d'accueil éventuellement – pour accomplir les démarches administratives des personnes inaptes. Elle conclut que « *le cadre juridique actuel du mandat ne permet pas, y compris pour une prestation payante, d'effectuer le remplissage des données télétransmises ni la validation à la place de la personne* », même si cela est prévu pour les déclarations d'impôt qui peuvent être remplies par un tiers déclarant. Elle recommande d'approfondir la question.

En outre, le cahier territorial du rapport de la Cour des comptes consacrés à l'Aisne détaille le fonctionnement du service public itinérant (SPI) et les obstacles rencontrés pour lui confier le dispositif mobile de recueil de données

---

(1) Annexe 6 du rapport précité, p. 116-117.

pour établir les cartes d'identité et les passeports, dispositif qui ne peut être utilisé que par le (ou les) agent(s) titulaire(s) d'une habilitation du maire, visée par le préfet, et détenteur(s) d'une carte applicative TES (titres électroniques sécurisés). En outre, le déplacement de ce dispositif dans un camping-car soulève des problèmes de sécurité. Voilà donc un cas où la polyvalence ne va pas de soi. Il y en a sûrement d'autres.

**Proposition n° 17 : donner aux agents des MSAP/MFS les moyens de réussir leur mission :**

- créer le métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public avec une obligation de formation continue ;
- mettre en place un plan national de formation et de certification des compétences ;
- constituer, chez chaque opérateur, un réseau d'interlocuteurs bien identifiés, compétents et à la disposition des agents d'accueil.

### **C. CONSOLIDER LES FINANCEMENTS ET LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE**

Le dispositif de financement des futures maisons France Services est en cours d'élaboration ; il devra tenir compte des insuffisances du dispositif actuel en termes de financement et d'évaluation.

#### **1. Un financement du dispositif national structurellement déficitaire**

La Cour des comptes dans son rapport pour le CEC (*Cf. infra*) comme le rapport sur les MSAP établi en juin 2018 par les services d'inspection des ministères de la cohésion des territoires et de l'économie <sup>(1)</sup> en ont fait le constat : le financement des MSAP est structurellement déficitaire.

Le système actuel de financement des MSAP repose sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le fonds inter-opérateurs (FIO), le fonds postal national de péréquation territoriale si la MSAP est portée par La Poste, ou le financement du porteur de la MSAP.

La répartition du financement est ainsi établie :

**– Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**

Le FNADT est rattaché au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » placé sous la responsabilité du Commissariat général à l'égalité des territoires et dont il constitue une très large part des crédits. Ils se décomposent en une partie locale contractualisée (très

---

(1) *Les maisons de services au public : Quelles évolutions pour demain au bénéfice des usagers ? Rapport établi par Christine Bouchet (CGEDD), Jean-François Landel (CGEDD), Lionel Arcier (CGE), Jean Bemol (CGeFi) – juin 2018.*

majoritaire) affectée aux contrats de plan État-région et une partie dite générale dédiée à plusieurs dispositifs dont les MSAP. Les dotations de l'année 2018 ont été largement sous-dimensionnées.

#### PROGRAMMATION ET UTILISATION DES CRÉDITS FNADT DESTINÉS AUX MSAP

(En millions d'euros)

	LFI 2018		Exécution 2018		% d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits affectés aux MSAP	10,7	12,3	17,4	18,5	162,6 %	150,4 %

Source : Sénat, avis budgétaire sur le projet de loi de règlement 2018.

Le Sénat appelle l'attention sur le déséquilibre dû à la création accélérée de MSAP dont le dispositif de financement avait été calibré pour 1 000 MSAP. De ce fait, la parité n'a pu être respectée au détriment de l'État.

#### – Le fonds inter-opérateurs (FIO)

Le fonds inter-opérateurs a été créé par un accord national conclu en décembre 2015 et pour trois ans entre le CGET, Pôle Emploi, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, le groupe La Poste, GRDF, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse des dépôts et consignations, rémunérées pour animer le réseau, et l'Union nationale des points info médiation multi-services (PIMMS). Il définit notamment les engagements financiers des partenaires qui ont été établis sur la base de leur présence dans les 363 maisons existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2015 à hauteur des 2/3 de leur contribution.

#### Contributions des opérateurs en Euros

Opérateurs	Année 1	Année 2	Année 3	TOTAL
POLE EMPLOI	970 474	1 464 460	1 907 761	4 342 695
CNAF	917 156	1 384 003	1 802 948	4 104 107
CNAMTS	834 513	1 259 294	1 640 489	3 734 296
MSA	725 745	1 095 160	1 426 671	3 247 577
CNAV	421 300	635 748	828 193	1 885 241
LA POSTE	224 024	338 056	440 387	1 002 466
GRDF	217 093	327 596	426 761	971 450
<b>TOTAL</b>	<b>4 310 305</b>	<b>6 504 317</b>	<b>8 473 209</b>	<b>19 287 831</b>

Source : Les maisons de services au public : Quelles évolutions pour demain au bénéfice des usagers ? Rapport établi par Christine Bouchet (CGEDD), Jean-François Landel (CGEDD), Lionel Arcier (CGE), Jean Bemol (CGefi) – juin 2018. p. 29.

Dimensionné pour financer 1 000 MSAP, le FIO s'est rapidement retrouvé en déficit structurel. Ainsi que le relevait la Cour des comptes :

« – dès la création du fonds, les retraits de la SNCF et d'EDF en fin de négociation en 2015 n'ont pas été compensés (2 millions d'euros sur 2016-2018) ;

– *le fonds a démarré avec un an de retard : les négociations s'étant tenues durant toute l'année 2015, les versements des opérateurs ont eu lieu en 2016, en décalage d'un an. De ce fait, le FIO a été abondé sur la base du nombre de maisons de services au public en 2015 (401), bien plus faible qu'en 2016 (567). Ce décalage se reporte d'année en année ;*

– *l'objectif de 1 000 MSAP ouvertes pour la fin de l'année 2017 a été avancé à fin 2016, et dépassé. Le FIO a été calculé pour financer 1 000 MSAP, au lieu de 1 300 à ce jour. »*

Le rapport des inspections ministérielles indiquait pour sa part que le FIO, qui devait financer chaque MSAP postale à hauteur de 8 000 euros, ne s'était pas acquitté de son obligation pour affecter prioritairement les fonds disponibles aux autres MSAP, portées par des collectivités locales ou des associations. En contrepartie, La Poste n'a pas versé sa contribution au FIO. Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission Cohésion des territoires, la Cour des comptes chiffrait ainsi les contributions respectives de l'État et du FIO :

#### RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DES MSAP ENTRE L'ÉTAT ET LE FIO

<i>En M€</i>	2016 *	2017	2018
Financement État par le FNADT	5,56	8,1	9,4
Financement FIO	2	8,6	7,7
<b>Total financé par année</b>	<b>7,6</b>	<b>16,7</b>	<b>17,1</b>

\* L'année 2016 est celle de la création du FIO. Le financement du fonds n'est pas en année pleine.

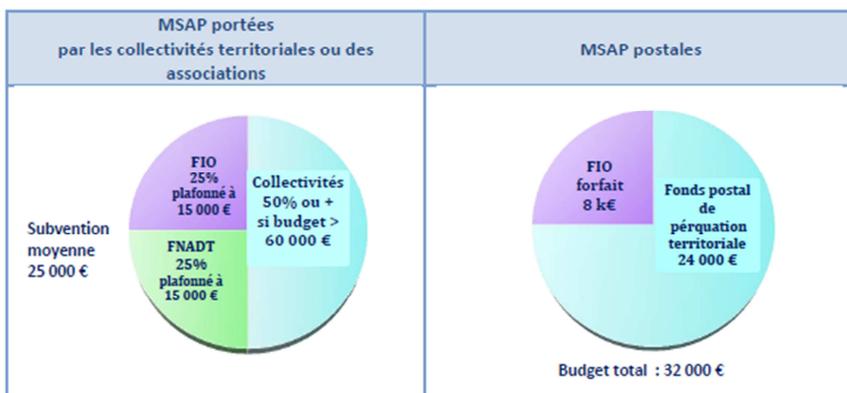
Source : CGET.

Ainsi, en 2018, l'État a supporté 55 % du coût du dispositif sachant toutefois que, en attendant une remise à plat du mécanisme de financement, la circulaire France Services du 1<sup>er</sup> juillet 2019 ordonne au FIO d'apurer les comptes 2018 et de régler les sommes dues aux 368 MSAP qui, à cette date, n'avaient pas reçu ce qui leur était dû.

#### – *Le fonds postal national de péréquation territoriale*

Ce fonds est alimenté par La Poste qui bénéficie d'un allègement de sa fiscalité locale à cette fin ; il finance la mission d'aménagement du territoire de l'entreprise, dont les MSAP postales sur une base forfaitaire (contrairement aux MSAP non postales qui bénéficient de la prise en charge d'un pourcentage des dépenses de fonctionnement, dans la limite d'un plafond). Le coût d'une MSAP postale est estimé à 32 000 euros.

Le budget restant des MSAP portées par les collectivités territoriales et les associations – soit 50 % – est pris en charge par ces dernières.

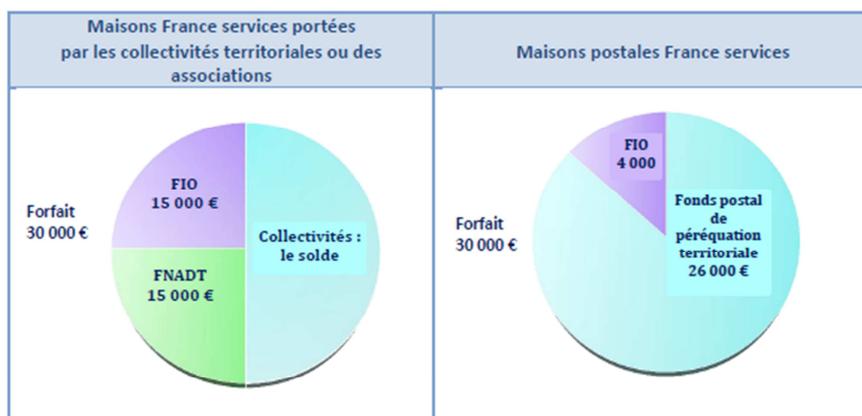


Source : d'après la Cour des comptes et la mission CGEDD-CGE-CGefi.

Selon les informations communiquées aux rapporteurs, le nouveau dispositif devrait être le suivant :

– les dotations aux structures non postales seront forfaitisées (deux fois 15 000 euros) et non plus calculées en fonction de leur budget ;

– le budget forfaitaire des structures postales passe de 32 000 à 30 000 euros ; la contribution du FIO sera réduite de moitié (4 000 au lieu de 8 000 euros), le fonds de péréquation postale supportant la différence.



## 2. Une inconnue pourtant essentielle : le coût d'une MSAP

C'est le constat de la mission ministérielle : « La mission constate que la notion de coût complet d'une MSAP n'a jamais été vraiment expertisée par les différents acteurs du dossier. Il n'en existe ni définition commune, ni liste des éléments de coût qui pourraient rentrer dans sa formation, ni méthodologie de calcul. »

De fait, les évaluations partielles réalisées sont très hétérogènes, ce dont on ne saurait se satisfaire : ainsi, en 2015, un rapport parlementaire <sup>(1)</sup> estimait le coût annuel d'une MSAP à 70 000 euros, des études réalisées pour le CGET le situaient dans une fourchette de 40 000 à 150 000 euros tandis qu'une enquête réalisée en 2015 et renseignée par 60 % des MSAP estimait le budget de fonctionnement moyen à 48 000 euros.

Une autre, plus récente, réalisée début 2018 pour la Caisse des dépôts auprès de 385 MSAP, établissait le budget moyen – qui n'est pas forcément synonyme de coût – d'une MSAP à 72 000 euros, 31 % ayant néanmoins un budget supérieur à 83 000 euros et 23 % un budget inférieur à 34 000 euros <sup>(2)</sup>.

De son côté, la Cour des comptes a fourni l'évaluation suivante : « *Le CGET ne consolide pas, au niveau central, les dépenses supportées par les porteurs de MSAP et n'a donc pas de vision globale du coût de ce dispositif. Toutefois une évaluation a été réalisée en 2017 du réseau des structures mutualisées. Il en résultait un coût de fonctionnement pour les 650 MSAP non postales de 42 M€, soit 65 000 € en moyenne par maison. Le coût de fonctionnement des 500 MSAP La Poste s'élevait à 16 M€, soit 32 000 € par maison.* »

#### COÛT DES MSAP

<i>Nature</i>	<b>Montant (en M€)</b>	<b>Coût par MSAP</b>
<i>Fonctionnement des MSAP hors Poste</i>	42	65 000 €
<i>Fonctionnement MSAP La Poste</i>	16	32 000 €
<i>Animation nationale</i>	1,5	
<i>Coûts divers</i>	1,5	
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>53 000 €</b>

Source : CGET – 2017.

### 3. Un dispositif de mesure de la performance à construire

#### *– Aller au bout de la logique de labellisation et instaurer une évaluation périodique*

Il n'existait pas de véritable label pour les MSAP, comme le relevait la mission CGEDD-CGE-CGefi. Les structures candidates devaient s'engager à

(1) Rapport d'information n° 2495 de M. Jean Launay pour la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter ; janvier 2015.

(2) *Les maisons de services au public : Quelles évolutions pour demain au bénéfice des usagers ? Rapport établi par Christine Bouchet (CGEDD), Jean-François Landel (CGEDD), Lionel Arcier (CGE), Jean Bemol (CGefi) – juin 2018, p. 33.*

respecter un cahier des charges, et à contribuer à l'évaluation sous l'égide de l'animateur du réseau, mais les données qui lui ont été communiquées étaient difficilement exploitables.

### LE CAHIER DES CHARGES DES MSAP

Les critères auxquels doit répondre une Maison de services au public font l'objet d'un cahier des charges.

Une Maison de services au public doit :

- Etre compatible, quand il existe, avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.
- Se situer à une distance de l'ordre de 20 minutes en véhicule motorisé d'une autre Maison de services au public, sauf exception liée notamment à une situation d'enclavement.
- Proposer une offre de services en adéquation avec les besoins et les attentes des habitants.

En outre, il est requis :

- Une ouverture minimum de 24 heures par semaine ;
- Un animateur assurant l'accueil, l'information, l'orientation et la mise en relation avec les opérateurs partenaires. Ces derniers s'engagent à le former et à l'informer sur leurs prestations ;
- Un équipement informatique mis à la disposition du public ;
- Un local comportant au minimum au point d'accueil du public, un point d'attente et un espace confidentiel permettant des bonnes conditions d'entretien.
- Des précisions sur la visibilité extérieure, ainsi que les modalités d'accès aux personnes à mobilité réduite ;
- Le cas échéant, le choix de modes d'organisation locaux comme l'itinérance des services, la localisation multi-sites, ou la mutualisation dans des équipements existants, etc.
- Les comptes d'exploitation et bilans des années antérieurs et/ou le budget prévisionnel pour l'année en cours ou à venir pour rendre compte du coût annuel de fonctionnement.

Enfin, la Maison de services au public intègre automatiquement le dispositif national d'animation du réseau et s'engage à y contribuer.

Source : *Portail des maisons de services au public.*

Pour assurer la mutation des MSAP en maisons France Services, les préfetures procéderont à leur homologation sur la base d'une grille d'évaluation sur trente points établie par le CGET portant sur :

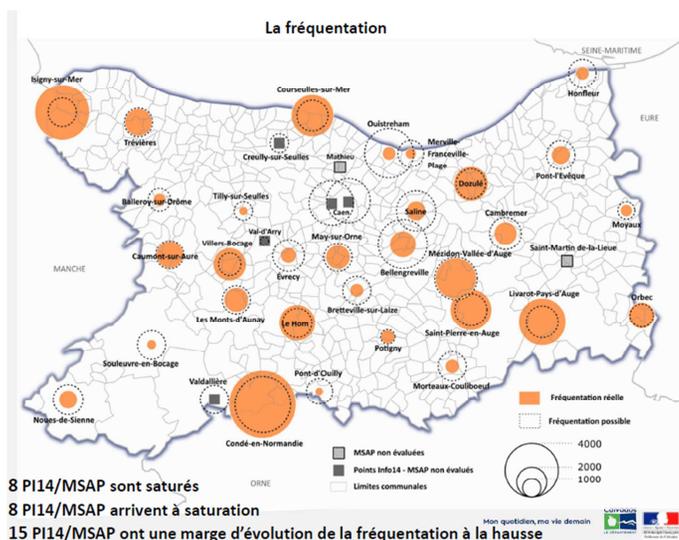
- le niveau d'équipement,
- la présence d'un espace de confidentialité,
- le niveau de formation du personnel,
- les horaires d'ouverture.

Si la première étape est purement déclarative, mais nullement automatique, les suivantes prendront en compte le résultat des enquêtes mystère organisées par la DITP dans le cadre du baromètre Marianne sur la qualité de l'accueil du public. Les évaluations ultérieures se feront sur une base annuelle.

Des mesures d'accompagnement sont prévues pour assurer la montée en gamme des MSAP qui ne rempliraient pas les conditions minimales exigées, sachant que la certification par les préfetures conditionnera le financement de l'État et du FIO à partir de l'exercice 2022.



– la fréquentation réelle par rapport à la capacité théorique (fonction du personnel et des horaires d'ouverture) ;



– l'assiduité du personnel aux formations prodiguées par les partenaires et organisées par l'animatrice du réseau ;

– les attentes du personnel en termes d'équipement, de formation et d'animation du réseau ;

– les coûts.

Cette évaluation a servi de support à l'élaboration d'un plan d'action triennal 2019-2021 en 5 points :

– finalisation du maillage pour arriver à un réseau de 40 points Info 14 environ ;

– homogénéisation de la qualité du service qui passera par un déferencement des structures ne respectant pas le cahier des charges départemental et celui des MSAP, et recherche de nouvelles structures porteuses pour conserver la qualité du maillage territorial ;

– amélioration des locaux et du matériel/signalétique ;

– aménagement des partenariats pour les ajuster aux besoins ;

– renforcement de la coordination du réseau par le département, notamment :

- pérennisation des expérimentations 2018 (journée de cohésion du réseau, journée d'accueil des nouveaux référents...)

- maintien des formations mensuelles

- renforcement des formations initiales

- rendez-vous trimestriels avec les principaux partenaires.

– *Compléter un reporting défaillant*

Le défaut de *reporting*, dénoncé à l’unanimité, est lourd de conséquences : en effet, sans remontées fiables sur la fréquentation des MSAP et les motifs de visite, comment améliorer le service rendu et justifier aux yeux des opérateurs les écarts considérables entre les coûts unitaires des visites, beaucoup plus élevés en MSAP que dans leur propre réseau, alors même qu’il leur est demandé de réduire leurs budgets de fonctionnement de 5 % et de participer davantage au financement des MSAP ?

Le rapport de la Cour des comptes met en lumière le coût unitaire élevé de la visite d’un usager au guichet d’une MSAP, coût toutefois calculé d’après les données disponibles lacunaires (les statistiques d’activité sont inégalement renseignées).

**PARTICIPATION DES OPÉRATEURS EN € PAR DEMANDE UNITAIRE EN 2017**

<i>Opérateurs</i>	Participation (en €)	Demandes unitaires *	Participation en € par demande unitaire
<i>Pôle emploi</i>	1 464 460	43 488	34
<i>CNAF</i>	1 384 003	35 370	39
<i>CNAMTS</i>	1 259 294	18 913	67
<i>MSA</i>	1 095 160	5 140	213
<i>CNAV</i>	635 748	11 167	57
<i>La Poste</i>	338 056	4 330	78
<i>GRDF</i>	327 596	161	2 035
<b>Total</b>	<b>6 504 317</b>	<b>118 569</b>	<b>55</b>

Source : Cour des comptes – données CDC et FIO.

\* Le nombre de demandes unitaires ne correspond pas au nombre de visites dans les MSAP mais seulement aux demandes identifiées comme relevant de l’un des sept partenaires financeurs.

La mission ministérielle corrobore le constat. Si elle relève qu’un suivi d’activité a été mis en place dans le cadre de la mission d’animation confiée à la CDC, son déploiement est récent et son utilisation hétérogène, ce qui conduit à considérer avec prudence les données qui en sont issues. Les marges de progrès, conclut-elle, sont importantes.

Les opérateurs réclament légitimement des informations fiables. La mission ministérielle suggère de les associer à la redéfinition du contenu de l’outil de suivi pour l’améliorer. Le suivi d’activité doit également intégrer un volet financier. Mieux connaître les coûts des structures est nécessaire pour évaluer le dispositif et en assurer le pilotage global, relève la mission.

Tout en reconnaissant qu’il est indispensable de transmettre aux opérateurs des données sur le fonctionnement des guichets, il faudra également tenir compte des contraintes des agents d’accueil et retenir des indicateurs simples, faciles à obtenir et robustes. Il est aussi impératif d’obtenir l’adhésion des agents qui renseignent le suivi d’activité par une meilleure ergonomie des outils. La Cour

relève d'ailleurs dans son rapport qu'il arrive que les tableaux de bord ne soient pas renseignés faute de temps disponible.

Enfin, la mesure de la performance comprendra nécessairement un volet qualitatif axé sur la satisfaction des usagers.

**Dans le cadre du déploiement des maisons France Services, les rapporteurs insistent sur la nécessité d'assurer le dispositif sur des financements pérennes et sur la base de coûts régulièrement évalués ; il s'agit d'un préalable à la réussite des maisons France Services.**

## **D. ORGANISER LE PILOTAGE DU RÉSEAU FRANCE SERVICES**

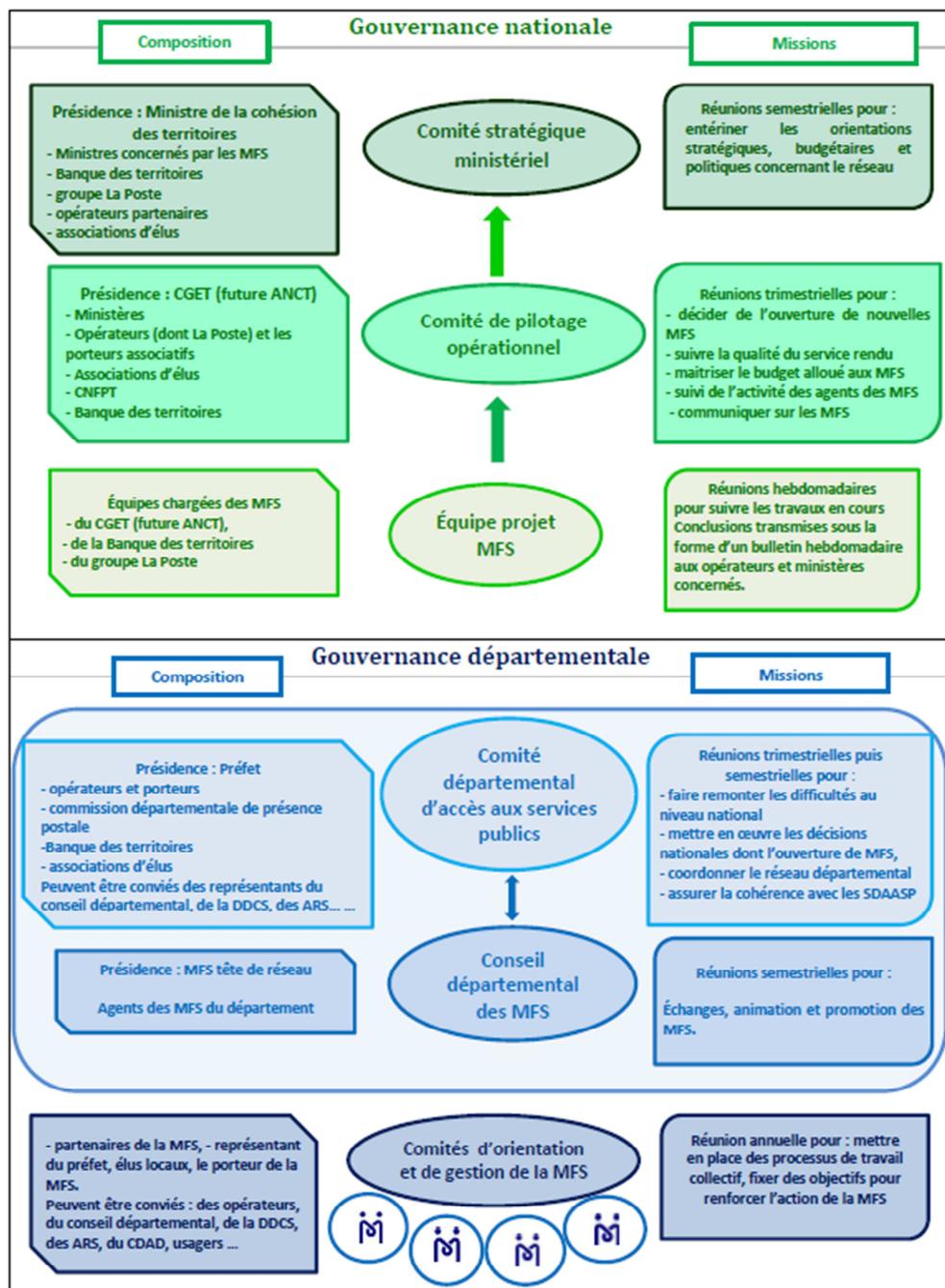
Jusqu'à présent, il est difficile de parler de gouvernance dans la mesure où les structures porteuses ont eu tendance à décider de leur côté, sollicitant ou non les financements de l'État, *via* le FNADT et le FIO. Dès lors la notion de réseau restait très théorique. De même, l'animation ne pouvait qu'être pénalisée par une telle absence de volonté politique.

### **1. Un pilotage collectif...**

Les faiblesses identifiées du réseau des MSAP conduisent les équipes actuellement chargées de la mise en œuvre du réseau France Services à prévoir une gouvernance pyramidale et homogène. Les instances de pilotage sont définies au niveau national sous la présidence du ministre, et au niveau départemental sous l'autorité des préfets, chargés de décider, en concertation avec les élus, l'implantation des 500 nouvelles maisons.

Le pilotage prévu pour le réseau France Services peut être ainsi schématisé :

## Gouvernance des Maisons France services



Tirant les enseignements d'une répartition des rôles entre le CGET et la Caisse des dépôts chargée d'animer le réseau des MSAP prêtant à confusion, il est prévu de renforcer la coordination par la ministre de la cohésion des territoires, qui présidera un comité de pilotage stratégique une fois par an. Le CGET animera un comité technique tous les 3 mois, au moins pendant les 2-3 premières années, peut-être moins régulièrement par la suite. Localement, le préfet sera responsable de la mise en œuvre de cette politique publique, mais le pilotage sera resserré autour des « référents accessibilité aux services publics », placés au niveau des préfectures de département et qui suivront la mise en œuvre de l'actuelle réforme des MSAP. Le but est de mettre fin à l'hétérogénéité de la qualité des services et d'harmoniser la gouvernance et l'animation locales.

Dans les préfectures, le référent France Services, qui aura un rôle pivot entre les instances locales et les instances nationales, sera issu du corps préfectoral, et non plus des directeurs ; il sera le correspondant au quotidien du CGET (future ANCT). Ces référents veilleront à la bonne mise en place de la réforme, aussi bien concernant l'offre de services que de l'implantation en lien avec le SDAASP, les outils informatiques, la formation et le lien avec les élus.

*... associant les élus,*

Les élus seront associés au niveau national, par l'intermédiaire de leurs associations, et départemental, y compris dans le conseil départemental des maisons France Services, puisqu'ils dirigent généralement les structures porteuses. Les rapporteurs ont été très attentifs à ce point et Mme la ministre de la cohésion des territoires et le CGET leur ont confirmé la volonté non équivoque de développer le réseau France Services avec les élus. Les maires ne se verront pas imposer une nouvelle MSAP ou un portage prédéfini, y compris pour les MSAP postales. Les rapporteurs ont exprimé aussi le souci d'inclure dans le tour de table départemental les députés, la fin du cumul des mandats constituant un argument supplémentaire pour conforter l'ancrage local des élus nationaux.

La mobilisation des élus, y compris au niveau départemental et régional, est un facteur clé pour faire aboutir les projets de MSAP, quel qu'en soit le portage, comme l'a montré la visite des rapporteurs dans le Calvados.

*... les opérateurs,*

Il s'agit principalement d'arrimer La Poste au dispositif pour harmoniser par le haut la qualité du service. Jusqu'à présent, les MSAP postales sont restées avant tout des bureaux de poste qui coexistaient parallèlement aux MSAP portées par les collectivités territoriales ou les associations. Les rencontres étant rares et empreintes d'une certaine défiance de part et d'autre, la dynamique de réseau peinait à s'enclencher... La mission ministérielle mettait même en garde contre « une logique de sous-réseau », qui serait de fait incompatible avec le projet France Services. La diversité des interlocuteurs est aussi de nature à pénaliser la fluidité du fonctionnement du réseau : « *Bien que les EPCI aient vocation à*

*prendre la compétence MSAP, ajoute le rapport ministériel, le système postal est toujours fondé sur les relations contractuelles entre La Poste et chaque commune, ce qui brouille la lisibilité des compétences au sein du bloc communal ».*

Outre cette difficulté structurelle, les opérateurs nationaux, dans le dispositif actuel, ne sont associés ni aux décisions de déploiement ni à l'utilisation du fonds. Ils s'en plaignent car ils considèrent n'avoir été que des financeurs. Or ils ont aussi leur mot à dire dans le choix des implantations et le fonctionnement des maisons. De même, ils recueilleront des informations utiles auprès de ceux qui sont au contact direct des usagers. Sans doute faudrait-il inclure dans les conventions leurs obligations en termes de soutien (*back office*) à l'accueil de premier niveau et de formation des agents France Services.

### *... éventuellement les usagers*

Les habitants/usagers doivent aussi être associés à la définition des besoins et à la gestion des structures ; l'expérience montre que lorsqu'ils sont partie prenante, les structures fonctionnent mieux.

## **2. Un pilotage effectif**

La CDC, par le truchement de sa filiale, la Banque des territoires, a tenu à conserver son rôle d'animation du réseau puisqu'elle a renoncé à sa rémunération annuelle de 1,2 million. Elle doit même recruter huit personnes pour assurer trois missions :

- financer la plateforme informatique de *reporting*, l'outil de travail des agents des MSAP ;
- coordonner et financer une partie de la formation des agents <sup>(1)</sup> ;
- animer le réseau des agents MSAP, les amener à se rencontrer et échanger.

### **– Dynamiser l'animation du réseau**

Un réseau structuré et dynamique favorise l'efficacité et la qualité du service rendu. La Caisse, forte de son expérience en la matière, assurera la formation des agents n'appartenant pas à la fonction publique territoriale. Elle veillera également à son suivi puisque la formation deviendra obligatoire.

Animation signifie aussi mise en relation. La mission ministérielle encourage le fonctionnement en réseau entre les MSAP d'un même département ou géographiquement proches, permettant une orientation plus rapide. Les rencontres avec les pairs, dont les agents sont avides, éviteront un relatif isolement des agents dont la mission ministérielle soulignait qu'elle nuisait à la qualité et à

---

(1) Ne faisant pas partie de la fonction publique territoriale.

l'homogénéité du service. La Caisse organisera donc des réunions entre agents, des séminaires, en lien avec le « référent services publics » local.

**Proposition n° 18 : instituer un dispositif de mesure des coûts et de la performance des MSAP/MFS.**

**Proposition n° 19 : sécuriser les financements pluriannuels des MSAP/MFS.**

## **TROISIÈME PARTIE : GOUVERNANCE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES OUTILS POUR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS**

L'objet du présent rapport n'est pas d'enrichir la liste des « irritants » de la loi NOTRe, ni de nourrir le débat foisonnant sur l'organisation territoriale auquel de nombreux travaux récents ou en cours sont consacrés. Pour autant, la multiplicité des acteurs et des outils nuit à l'efficacité de la politique publique en faveur de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, celle-ci étant, en outre, assise sur un zonage qui gagnerait à être revu. Enfin, un meilleur accès aux services publics doit s'appuyer sur une politique d'aménagement du travail volontariste.

### **I. SURMONTER LES DIFFICULTÉS DE GOUVERNANCE**

La gouvernance et le pilotage contribuent à l'efficacité de la politique publique en faveur de l'accès aux services publics car ils sont de nature à organiser une répartition cohérente des services et une solidarité entre les territoires. Or le rapport de la Cour des comptes souligne les difficultés résultant de l'enchevêtrement des compétences des acteurs et du foisonnement des outils.

#### **A. DE NOMBREUX ACTEURS AU CHEVET DE TERRITOIRES DESHÉRITÉS**

Au milieu d'un maquis de structures aux périmètres et compétences moult fois modifiés, deux acteurs historiques de l'action publique locale, définis comme structures administratives depuis 1789, apparaissent, malgré les turbulences, comme les piliers de l'organisation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux : la mairie, échelon de proximité connu de tous, et le département, collectivité territoriale à dominante sociale, taillée pour organiser l'accès aux services publics. Sur la période récente, le développement de l'accès mutualisé aux services publics a fait des intercommunalités des acteurs pertinents pour gérer de telles structures.

##### **1. Le rôle central des mairies, premières portes d'accès aux services publics**

Le constat est largement partagé : les mairies représentent le premier service de proximité identifié par les citoyens ; ce que le géographe Pascal Chevalier explicitait ainsi <sup>(1)</sup> : « *Le maire est un relais essentiel en termes d'accueil et de lien social. (...) La question des services, de l'accessibilité, du logement, etc., est également primordiale ; mais dans ces domaines on observe*

---

(1) Revue « 36 000 communes » n° 350, novembre 2017, p. 8.

que les politiques sont souvent très segmentées. Le rôle du maire peut alors permettre le dialogue avec les différentes instances politiques afin d'avoir une vision plus transversale du développement local et développer des partenariats à différentes échelles ».

Les maires ruraux, en raison de leur proximité avec leurs administrés, sont particulièrement sollicités – les rapporteurs en sont les premiers témoins et les auditions qu'ils ont conduites l'ont rappelé – pour résoudre des difficultés de tous les jours liées à l'accès aux services publics notamment pour franchir la barrière du numérique. Ainsi, les mairies restent la première porte d'accès aux services publics... et parfois la dernière, sous l'effet cumulé de la disparition physique d'opérateurs de l'État et de services numériques défaillants.

Les attentes des Français vis-à-vis de leur maire sont, on le sait, très fortes : une récente enquête <sup>(1)</sup> place le développement ou le maintien des services de proximité comme première priorité d'action publique que les habitants souhaitent voir défendue par leur maire dans les prochaines années.

#### PRIORITÉS ATTENDUES DU PROCHAIN MAIRE POUR LES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS

(en % de répondants qui ont choisi la modalité)



Source : Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo - Juillet 2019.

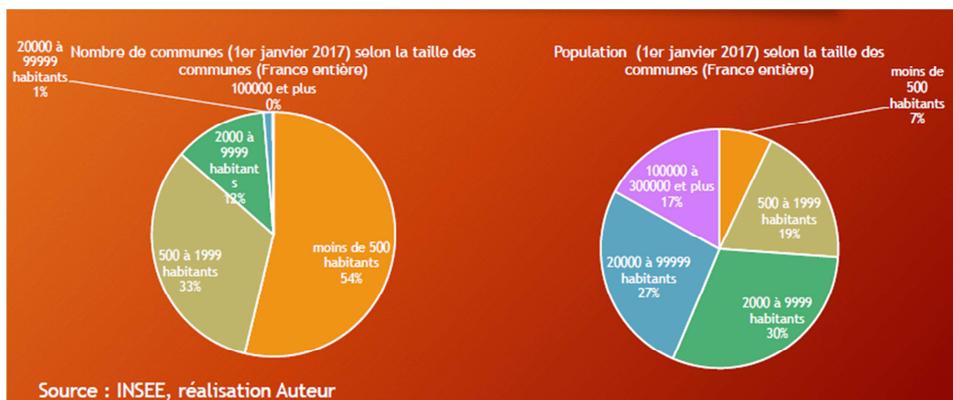
(1) Deuxième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo – Juillet 2019.

Les maires initient et incarnent l'action publique de proximité. Pour Patrick Levy-Waitz, chargé d'une mission sur le *coworking* <sup>(1)</sup>, « *sans eux, il n'y a pas de réussite de projets : les maires ruraux, travaillent par vocation dans des conditions très difficiles, cherchent plus qu'ailleurs à répondre aux besoins de leurs concitoyens. Cela correspond à l'image du nouveau métier d'élu tel qu'il semble s'imposer : celle d'un animateur capable d'impulser une idée forte d'un côté et de laisser faire la société civile de l'autre. Les maires sont en effet un vecteur d'énergie pour accompagner les citoyens.* »

Dans ce contexte, si le département paraît le plus pertinent pour organiser l'accès aux services publics, les mairies demeurent un relais de premier niveau qui doit, par exemple, être destinataire des informations relatives aux MSAP (futurs maisons France Services). Elles doivent aussi conserver les moyens nécessaires pour développer des initiatives locales particulièrement utiles à leurs administrés tels les centres sociaux ruraux qui proposent des services de proximité pour la petite enfance, les personnes en situation de précarité ou les personnes âgées.

Mais au-delà du rôle infiniment précieux d'interlocuteur et d'acteur de proximité incarné par le maire, le morcellement du maillage communal rend incontournable la gestion de l'accès mutualisé aux services publics par des entités aux plus larges contours.

#### POPULATION ET TAILLE DES COMMUNES



Source : Services publics et aménagement du territoire – M. Gwénaél Doré pour l'Institut des sciences sociales du travail de l'Ouest.

## 2. Intercommunalités et cantons : la difficile incarnation de collectivités et de circonscriptions électorales XXL

« *En France, les intercommunalités ont peut-être été créées parce que la fusion des communes n'a jamais pu se mettre en place à une large échelle.*

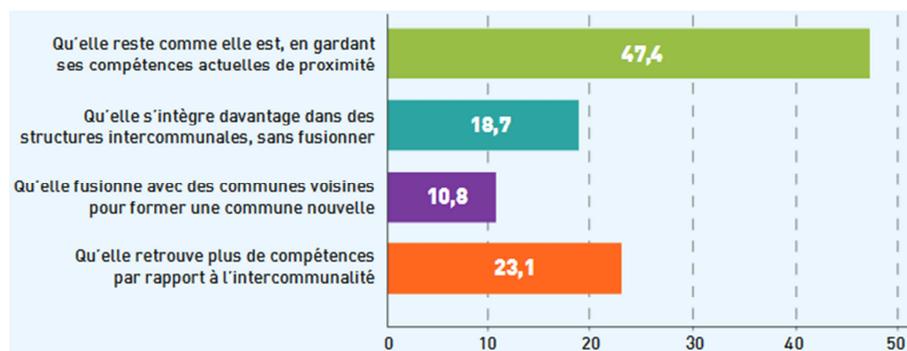
(1) Mission Coworking demandée par le ministère de la cohésion des territoires conclue par le rapport « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble ».

*L'intercommunalité a représenté une solution destinée à faire coopérer les communes entre elles sans les faire disparaître. Elle est désormais établie dans le paysage, et elle semble s'imposer comme l'échelle de référence au niveau local »* ainsi s'exprimait récemment Christophe Quéva, maître de conférences en géographie <sup>(1)</sup>.

Pour autant, seule une minorité de citoyens est favorable à une amplification du mouvement de regroupement (19 %) ou de fusion avec d'autres communes (11 %), points de vue que le directeur du CEVIPOF expliquait ainsi : *« Forte de ces 1 263 groupements de communes à fiscalité propre en 2018 (soit en moyenne 28 communes par groupement), la nouvelle organisation du territoire français suscite de fortes incertitudes de la part des maires de communes de petite taille estimant être dépossédés de leurs compétences au sein d'intercommunalités trop larges ou trop exposées à des jeux politiques »* <sup>(2)</sup>.

#### PRÉFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION DE LA COMMUNE

(en % de répondants)



Source : Enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo - Juillet 2019.

Structures pertinentes pour gérer l'accès à des services publics mutualisés, les intercommunalités n'en constituent pas moins une sorte de quatrième échelon territorial, dont nombre d'élus ruraux regrettent que, de voulues, elles leur aient été imposées, sans correspondre ni aux cantons, ni aux bassins de vie. À ces contours contestés, s'ajoutent des conflits de compétences dont de nombreux débats et travaux – dont ceux de la Cour des comptes (Cf. son rapport pour le CEC p. 76-77) – se sont fait l'écho.

Indépendamment de ces débats nourris qui dépassent les questions d'accès aux services publics, on peut rejoindre la Cour pour qui les EPCI ruraux constituent le cadre pertinent pour les services publics de proximité, y compris le réseau des MSAP.

(1) « Centres sociaux et collectivités : animer ensemble un projet de territoire » - rencontre co-organisée par Territoires conseils et la fédération des centres sociaux et socioculturels de France le 27 mars 2018.

(2) Martial Foucault, professeur à Sciences Po et directeur du CEVIPOF, dans le cadre de l'enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/SciencesPo - juillet 2019.

Une gestion de l'accès aux services publics à l'échelle intercommunale peut aussi, si elle est bien conduite, être gage d'équilibre entre les communes. Patrick Levy-Waitz<sup>(1)</sup> soulignait ainsi récemment la complémentarité entre les territoires et les appelait à ne pas entrer en concurrence. « *L'intercommunalité doit pouvoir favoriser cette complémentarité en laissant les maires agir localement mais en suscitant suffisamment de complémentarité pour que les communes rurales et les villes innovent ensemble.* »

### **3. Le département, pivot de l'organisation de l'accès mutualisé aux services publics**

Dans un ouvrage récent<sup>(2)</sup>, le chercheur Éric Charmes relevait ce paradoxe : « *C'est peut-être avec une institution que beaucoup jugent désuète que l'équilibre en faveur des petites communes pourra être rétabli. Cette institution, le département, est régulièrement disqualifiée comme héritage d'un monde passé, celui des relais de poste. Mais l'ancrage historique des départements dans le monde des villages fait d'eux des acteurs qui, potentiellement, pourraient porter la parole des nouvelles campagnes urbaines. Par ailleurs, ils disposent de la taille critique qui fait défaut aux intercommunalités des campagnes.* »

Outre son ancrage dans une organisation territoriale devenue illisible, le département est pertinent en raison de sa double casquette de « tête de réseau » en matière sociale, et de représentant d'un « État territorial » qui ne doit plus fonctionner en silos. Ainsi, c'est au niveau du département qu'est élaboré le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, sur lequel nous reviendrons.

Dernier représentant de l'État dans des territoires qui, par ailleurs, subissent l'éloignement des centres de décision administratifs locaux avec la création de régions XXL, le département doit redevenir l'acteur de l'organisation de l'accès aux services publics avec des directions départementales solides pour accompagner les élus. C'est l'esprit des mesures récentes qui font, par exemple, du représentant de l'État dans le département le délégué territorial de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires.

---

(1) « *Les tiers-lieux : une opportunité pour faire vivre les territoires* », revue « 36 000 communes » n° 360, novembre 2018, p. 10.

(2) Éric Charmes, *La revanche des villages – Essai sur la France périurbaine* La République des idées Seuil – janvier 2019.

#### 4. L'État en ordre dispersé

« *L'État a montré, dans les territoires ruraux, son incapacité à conduire une politique concertée d'implantation de ses réseaux territoriaux* », tel est le constat de la Cour des comptes (p. 68 de son rapport)... auquel les élus ne peuvent que souscrire.

Si plusieurs initiatives ont été prises, dont deux circulaires du Premier ministre des 5 novembre 2015 et 29 août 2016, pour anticiper et coordonner les modifications d'implantations territoriales des services de l'État, force est de constater que la logique de silos a jusqu'à présent prévalu, laissant les élus démunis devant les fermetures de services de l'État intervenant sans concertation ni préavis.

Lors de son allocution du 25 avril dernier à l'issue du Grand débat, le Président de la République a indiqué vouloir apporter des réponses au sentiment d'injustice territoriale. Il a demandé une responsabilisation accrue des préfets : « *Je veux que dans chaque département, on ait maintenant une grande clarté autour du préfet avec tous les services de l'État ainsi coordonnés qui puissent répondre aux aspirations du territoire, des élus* ».

Dans la foulée, le Premier ministre a concrétisé ces orientations dans une circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État qui renforce le rôle du préfet, à l'échelle départementale, et institue la coordination comme principe premier, en particulier en ce qui concerne l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires. Celle-ci doit se faire de façon concertée « *avec l'ensemble des parties prenantes, agents et élus notamment, et que ses effets sur les territoires concernés soient évalués et expliqués* ».

Dans cette perspective, la circulaire prévoit « *la création d'un comité interministériel régional des transformations des services publics, présidé par le préfet de région dont sont membres les préfets de département, les directeurs des services régionaux de l'État, les recteurs de régions académiques, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les directeurs régionaux des établissements publics de l'État* » dont la mission sera « *de garantir une stratégie globale cohérente de l'ensemble des réorganisations* », « *d'assurer la planification dans le temps des opérations* » et « *d'organiser la concertation avec les élus et les parties prenantes.* »

Lorsque les projets de réorganisation ne feront pas l'objet de consensus, le préfet de région adressera un rapport au Premier ministre qui décidera.

Les termes de la circulaire vont dans le sens des recommandations de la Cour des comptes, qui demande d'anticiper les éventuelles restructurations des réseaux de l'État dans le cadre d'un schéma pluriannuel concerté au plan national avec l'autorité responsable de la politique d'aménagement du territoire et localement avec les élus et le représentant de l'État, et d'affirmer la responsabilité

du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux, avec l'arbitrage du Premier ministre si nécessaire.

## **B. LES SCHEMAS ET LES CONTRATS : CONCURRENCE OU COMPLÉMENTARITÉ**

Si, depuis 1985, plus de vingt initiatives majeures concernant l'accès aux services publics dans les territoires ruraux ont été recensées par la Cour des comptes, nuisant à l'efficacité et à la cohérence de cette politique publique, l'évolution récente voit monter en puissance deux types d'outils : les schémas et les contrats, qui, pour être efficaces, auraient besoin, d'une part, de voir leur modèle unifié, d'autre part, d'être mieux coordonnés.

### **1. Les SDAASP et les SRADDET, derniers outils de programmation pour l'accès aux services publics**

Tirant les leçons des échecs précédents, la loi NOTRe du 7 août 2015 a créé deux outils destinés à programmer et améliorer l'accès aux services publics :

– Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), défini par les articles L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, fixe les objectifs de moyen et long termes du territoire régional notamment en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des transports. Après un processus de consultation, le SRADDET est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux et arrêté par le représentant de l'État dans la région.

– Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), élaboré par l'État et le département, en associant les EPCI à fiscalité propre et les acteurs concernés, définit, pour une durée de six ans, un programme d'actions pour renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services.

Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux EPCI, au conseil régional puis approuvé par le conseil départemental. À l'issue de ces délibérations, le représentant de l'État dans le département arrête définitivement le schéma.

La Cour constate la difficile articulation entre ces schémas qui se recourent (« *l'accessibilité aux services relève des SDAASP, mais les SRADDET la traitent au titre de l'équilibre des territoires et du désenclavement des territoires ruraux* »), tandis que le SDAASP peine à trouver sa place au milieu d'une multiplicité de contrats sectoriels comme les contrats de territoire, qui ont pu être adoptés bien avant les SDAASP.

Après un processus d'élaboration très progressif (33 schémas arrêtés au 31 décembre 2017, échéance prévue par le décret d'application <sup>(1)</sup>, 65 schémas en août 2018), le CGET a pu, fin 2018, dresser un premier bilan de la mise en œuvre des SDAASP sur la base des 96 départements ayant au moins réalisé un état des lieux et des 85 ayant finalisé les orientations du plan d'action.

Celui-ci, comme l'a aussi observé la Cour, fait apparaître *la faible implication de certains acteurs* en particulier les services de l'éducation nationale, les opérateurs non intégrés aux MSAP, et les citoyens/usagers :

#### PARTICIPATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS AUX SDAASP

Acteurs	Au moment de l'élaboration du diagnostic	Au moment de la définition des orientations stratégiques	Au moment de l'élaboration du plan d'actions	Participation au comité de pilotage du SDAASP finalisé	Participation au comité technique du SDAASP finalisé
Préfets	67 %	81 %	71 %	88 %	16 %
Sous-préfets	88 %	92 %	92 %	97 %	72 %
Services de la préfecture	94 %	95 %	96 %	89 %	92 %
Services de sous-préfecture	74 %	74 %	76 %	57 %	35 %
DDFiP	80 %	72 %	65 %	80 %	43 %
DDCSP	85 %	76 %	82 %	65 %	50 %
DDT(M)	92 %	81 %	82 %	75 %	64 %
DIRECCTE	79 %	69 %	74 %	59 %	56 %
ARS	90 %	88 %	91 %	83 %	62 %

Source : *Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET.*

En effet, si les élus et les services du conseil départemental sont fortement impliqués et les principaux opérateurs présents dans les MSAP participent au diagnostic, d'autres interviennent beaucoup moins (les missions locales dans la moitié des SDAASP, Enedis, SNCF, GRDF, ENGIE entre 15 % et un tiers des schémas).

À titre d'exemple, l'INSEE (qui, apparemment, participe peu même si ses données sont utilisées pour élaborer une cartographie du département) devrait contribuer systématiquement au diagnostic. Il pourrait transmettre aux élus les éléments sur l'évolution des populations qui leur font défaut. De même, les représentants de l'éducation nationale, service public stratégique pour l'attractivité des territoires ruraux, devraient impérativement contribuer au diagnostic et à la définition des orientations.

(1) Décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 pris pour l'application de l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

### PARTICIPATION DES OPÉRATEURS AUX SDAASP

Acteurs	Au moment de l'élaboration du diagnostic	Au moment de la définition des orientations stratégiques	Au moment de l'élaboration du plan d'actions	Participation au comité de pilotage du SDAASP finalisé	Participation au comité technique du SDAASP finalisé
Pôle emploi	90 %	69 %	73 %	75 %	47 %
La Poste	88 %	69 %	70 %	75 %	52 %
CAF	90 %	75 %	74 %	75 %	47 %
CPAM	91 %	71 %	72 %	74 %	47 %
MSA	80 %	68 %	66 %	70 %	50 %
CNAV CARSAT	85 %	65 %	61 %	67 %	47 %

Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET (réponses de 92 départements).

Le recensement des acteurs présents lors de l'élaboration du diagnostic fait aussi apparaître la présence inégale des régions, alors même qu'elles sont en charge des mobilités, enjeux essentiels pour les territoires ruraux, et une participation citoyenne peu valorisée (dans près de la moitié des cas, les citoyens ne sont associés à aucune étape de l'élaboration du diagnostic).

### ACTEURS PARTICIPANT À L'ÉLABORATION DU DIAGNOSTIC ET À LA DÉFINITION DES ORIENTATIONS

Acteurs	Participation au diagnostic	Participation aux orientations
Agences et opérateurs	90 %	94 %
EPCI	90 %	87 %
Conseil régional	60 %	55 %
Associations d'usagers/citoyennes	53 %	47 %

Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET (réponses de 92 départements pour le diagnostic et de 83 départements pour les orientations).

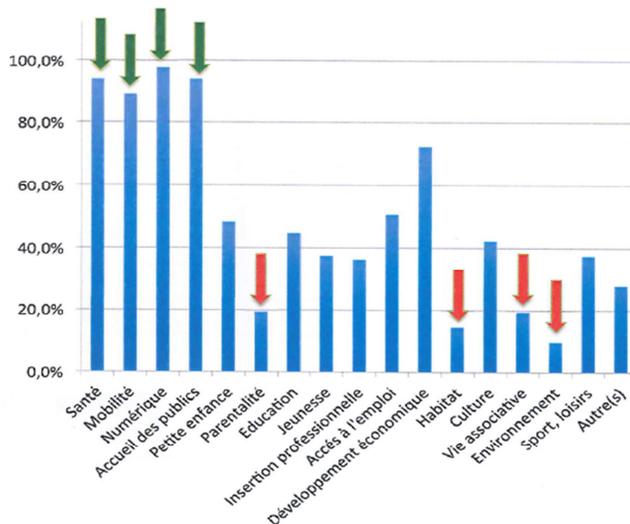
De même, si le comité de pilotage est l'instance la plus répandue pour mettre en œuvre les SDAASP (une ou deux réunions par an en moyenne), en revanche les groupes de travail, susceptibles de regrouper une plus grande palette d'acteurs, sont moins fréquents (un peu plus de la moitié des cas) et moins de 20 % d'entre eux associent des représentants d'usagers.

Pour faire du SDAASP l'outil de référence de l'amélioration de l'accessibilité des services au public, le processus de concertation gagnerait à être amélioré, à l'image de celui mené dans le département de l'Ardèche (*p. 86 du rapport de la Cour des comptes*), malgré le défi que cela représente, tant le nombre d'acteurs concernés (services de l'État, opérateurs, collectivités territoriales, usagers) est pléthorique.

Le périmètre thématique des SDAASP étant à la libre appréciation des porteurs, pour s'adapter à la situation de chaque territoire, l'état des lieux du

CGET fait apparaître des plans d'action très vastes mais largement focalisés sur la santé, la mobilité, le numérique et l'accueil des publics...

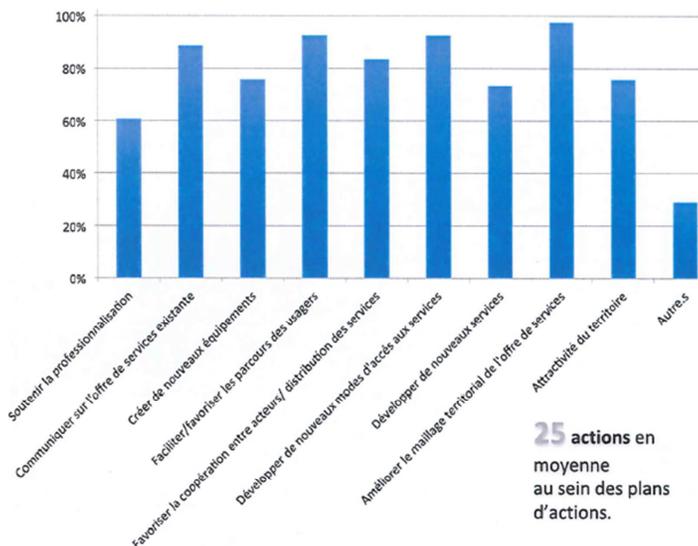
### LES PLANS D'ACTION DES SDAASP



Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET (réponses des 84 départements ayant finalisé leur plan d'action).

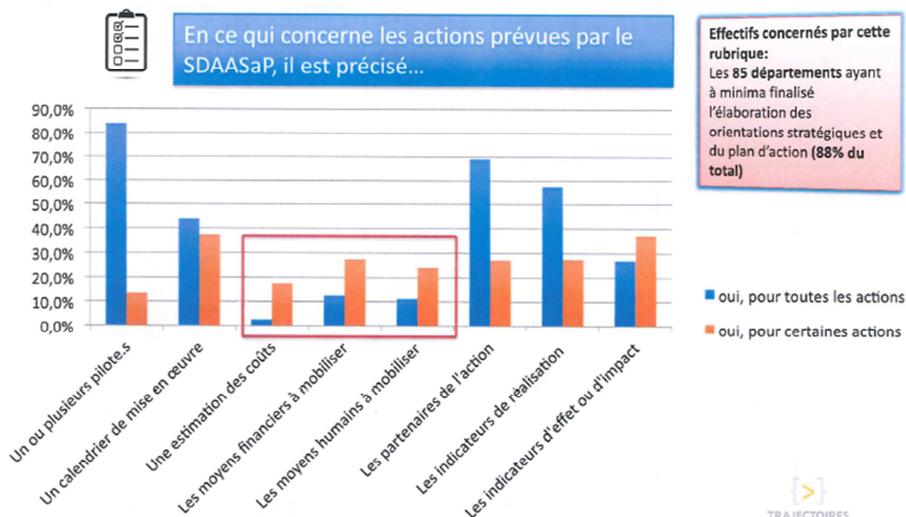
... et aux objectifs nombreux :

### FINALITÉS MAJORITAIRES DES PLANS D'ACTION



Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET (réponses de 79 départements ayant finalisé l'élaboration du plan d'action).

Si le décret d'application du 14 avril 2016<sup>(1)</sup> prévoit que le schéma comprend, pour les territoires présentant un déficit d'accessibilité aux services de proximité, « un programme d'actions d'une durée de six ans comportant d'une part, des objectifs quantitatifs et qualitatifs de renforcement de l'accessibilité des services au public et, d'autre part, des mesures permettant d'atteindre ces objectifs », l'enquête du CGET va dans le sens des constats de la Cour sur le manque de portée opérationnelle des schémas : parmi les 85 départements ayant finalisé les orientations du plan d'action, une très large majorité en prévoient le pilotage et les partenariats mais très peu une estimation des coûts, des moyens financiers et humains à mobiliser ou même un calendrier de mise en œuvre.

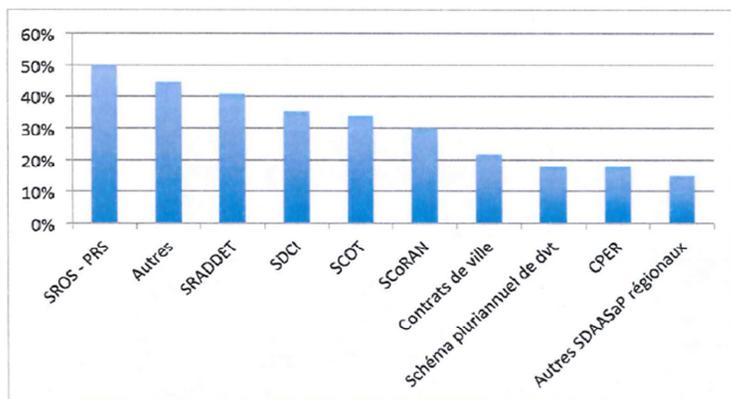


Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET.

On notera enfin la difficile articulation des SDAASP avec les autres outils de gouvernance, dont la Cour s'est faite l'écho. Cette difficulté concerne en premier lieu l'articulation des SDAASP et des SRADDET, dont certains objectifs se recoupent, mais aussi la prise en compte de nombreux autres outils – schémas régionaux ou contrats de territoire entre le département et les EPCI – que l'enquête du CGET met en lumière.

(1) Décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 pris pour l'application de l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (tel qu'issu de la loi NOTRe).

### SCHÉMAS LES PLUS SOUVENT ARTICULÉS AUX SDAASP



Source : Élaboration et mise en œuvre des SDAASP – État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – CGET (réponses de 77 % des départements interrogés)

Glossaire : SROS – PRS : schéma régional d'organisation des soins – projet régional de santé  
 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires  
 SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale  
 SCOT : schéma de cohérence territoriale  
 SCORAN : stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique  
 CPER : contrat de plan État-région.

Enfin, se pose la question de l'opposabilité des SDAASP, non prévue par les textes (la Cour relève qu'*a contrario*, les SRADDET doivent être pris en compte par plusieurs documents dont les plans d'urbanisme locaux), les SDAASP n'étant en outre pas destinataires prioritaires des financements de l'État qui, là aussi, peuvent prendre des formes multiples (DETR, DSIL, FEDER, FNADT). Cette préoccupation figurait déjà dans le rapport de nos collègues Carole Delga et Pierre Morel-À-L'Huissier<sup>(1)</sup> qui, en 2013, recommandaient l'adoption de schémas départementaux d'accès aux services, opposables à tous les opérateurs.

Les interlocuteurs des rapporteurs regrettent aussi que tous les SDAASP ne soient pas accessibles au public comme le prévoit la loi du 7 août 2015. Ils estiment par ailleurs que ces outils de planification devraient gagner en souplesse, qualité reconnue aux contrats de ruralité, et s'adapter *in itinere*, les plus anciens montrant déjà des signes de péremption.

Ces faiblesses structurelles et opérationnelles ne doivent pas masquer le fait que les SDAASP ne sont pas achevés depuis longtemps et associent utilement de nombreux acteurs. Ces échanges, considérés comme positifs, plaident pour laisser le temps à ce jeune outil de trouver sa place dans un paysage complexe, à condition de lui en donner les moyens. Sur ce point, la Cour regrette que le financement de la politique d'accès aux services publics ne soit « *ni lisible ni pérenne* »<sup>(2)</sup>.

(1) Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles confiée en avril 2013 par Mme la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

(2) Cour des comptes - L'accès aux services publics dans les territoires ruraux – mars 2019 - p. 81.

Dans ce contexte, les rapporteurs souscrivent à l'analyse de la Cour selon laquelle l'opposabilité des SDAASP serait nécessaire ainsi qu'un fléchage prioritaire des financements de l'État sur les actions arrêtées par ces schémas, les EPCI constituant l'échelon d'exécution des SDAASP.

## **2. Vers une unification et une dynamisation de la politique contractuelle**

La création récente de l'Agence nationale de la cohésion des territoires <sup>(1)</sup>, dont l'action doit être formalisée par de nouveaux contrats de cohésion territoriale, constitue un pas vers la simplification de la politique contractuelle en faveur des territoires. Il est temps car, ainsi que le soulignait la mission « agenda rural » dans son rapport « Ruralité : une ambition à partager » remis le 26 juillet dernier à Madame la ministre de la cohésion des territoires, « *le CGET a ainsi recensé, rien que pour les dispositifs qu'il porte, plus de 1 200 contrats en cours sur l'ensemble du territoire national. Le ministère de la culture compte, quant à lui, près de 1 500 contrats avec les territoires. Sans oublier les multiples appels à projet émanant là aussi des différents ministères et opérateurs de l'État* ».

### ***Le succès des contrats de ruralité***

Parmi les multiples outils contractuels mis en œuvre dans les territoires ruraux, les contrats de ruralité ont rencontré un certain succès mais la Cour regrette leur position concurrente avec les SDAASP, critique nuancée par des interlocuteurs des rapporteurs relevant la vocation plus large des contrats de ruralité.

Introduits par le comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016, dans un contexte d'élargissement des intercommunalités et de montée en puissance des métropoles, les contrats de ruralité ont été définis par la circulaire du 23 juin 2016. Conclue pour six ans entre l'État, représenté par le préfet de département, et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'EPCI, ils permettent de financer des projets portant sur l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs-centres, l'attractivité du territoire, les mobilités, la transition écologique et la cohésion sociale. La Cour des comptes, après avoir constaté leur succès – ils ont drainé 600 millions d'euros – regrette qu'ils ne soient pas tous cohérents avec les SDAASP et qu'ils préemptent des moyens conséquents dans un contexte de contrainte budgétaire. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, on dénombrait 485 contrats de ruralité, conclus pour la période 2016-2020.

### ***La création de l'ANCT et des contrats de cohésion territoriale : un effort de rationalisation***

Alors que de nombreux élus appelaient de leurs vœux le soutien et une mise en cohérence de la politique publique en faveur des territoires, le Président

---

(1) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires.

de la République a annoncé, lors de la Conférence nationale des territoires de juillet 2017, la création d'une agence de cohésion des territoires.

*« Je pense, disait-il, que c'est une bonne idée de considérer l'opportunité d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. (...) ce doit être une agence d'un type nouveau qui travaille en lien direct avec les régions, qui pense l'appui en particulier en ingénierie publique indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques et qui crée une logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté. »*

Le commissaire général à l'égalité des territoires, M. Serge Morvan, a été chargé d'en préfigurer l'organisation <sup>(1)</sup> puis une proposition de loi sénatoriale portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires a été déposée en octobre 2018 et définitivement adoptée le 9 juillet dernier. Cette initiative constitue une avancée pour les parlementaires dont certains avaient déjà formalisé la création d'une telle agence <sup>(2)</sup>.

Outre une meilleure coordination des opérateurs de l'État, la création de l'ANCT a pour objectif de *« sortir d'une logique verticale, celle de l'État prescripteur qui aménage le territoire sur la base d'appels à projets, et de lui substituer une logique ascendante, afin que l'agence mobilise les ressources techniques et financières de l'État et de ses opérateurs, à partir des besoins et des projets défendus par les élus d'un territoire. »* <sup>(3)</sup>

On retrouve cette logique dans les très larges missions dévolues à l'ANCT <sup>(4)</sup> : conseiller et soutenir les collectivités territoriales dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins, du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques.

Pour réaliser ses missions, l'ANCT, établissement public de l'État, absorbe trois opérateurs : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Elle conclura aussi des conventions avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence

---

(1) Serge Morvan, « France territoires, un engagement au service des dynamiques territoriales », mission de préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires - juin 2018.

(2) Proposition de loi de M. Philippe Vigier et plusieurs de ses collègues créant une Agence nationale pour la cohésion des territoires, n° 303, déposée en octobre 2017.

(3) Mme la ministre de la cohésion des territoires – discussion de la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, le 11 mars 2019 à l'Assemblée nationale.

(4) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et la Caisse des dépôts et consignations.

Le Président de l'ANCT sera choisi parmi les membres représentant les collectivités territoriales tandis que les préfets en seront les délégués territoriaux et, en s'appuyant sur les directions départementales des territoires, seront des interlocuteurs uniques pour tous les porteurs de projets.

Ce texte introduit également le « contrat de cohésion territoriale », dont l'objectif est de regrouper dans un même document tous les contrats existants. Mme la ministre précisait ainsi en séance : « *Nous ne fusionnons pas les politiques (...) mais nous rassemblons tout ce que fait l'État dans un contrat unique, dont les signataires peuvent varier (...). Nous ne faisons que rendre nos politiques plus lisibles – ce que tout le monde demande* ».

Dans son rapport préfigurant la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires<sup>(1)</sup>, le commissaire général à l'égalité des territoires, M. Serge Morvan, préconisait en effet le regroupement des contrats conclus avec les collectivités territoriales et la conclusion, à terme, d'un contrat unique de cohésion territoriale sur les territoires concernés par l'intervention de cette agence.

Ainsi, expliquait-il : « *Au-delà des services concrets qu'elle devra apporter aux territoires qui la solliciteront, l'Agence est d'abord porteuse d'une vision profondément renouvelée de l'action de l'État dans ses relations avec les territoires. Les préfets, ses délégués territoriaux, construiront des guichets uniques pour les porteurs de projets locaux. Ils interviendront dans le cadre de "contrats de cohésion territoriale" qui ont vocation à intégrer les autres contrats territoriaux existants pour devenir le cadre de référence unique.* »

Si plusieurs élus ont formulé le regret que l'ANCT n'aille pas au bout de la logique de « guichet unique » en intégrant plus d'opérateurs de l'État, il faut saluer ce premier pas vers une simplification du processus et vers une logique de soutien aux initiatives locales.

**Les SDAASP ont l'avantage, lorsqu'ils mettent tous les acteurs autour de la table, de constituer une instance de dialogue entre l'État, les élus locaux, les opérateurs et les usagers. Ils représentent donc un outil pertinent de programmation, garant d'équilibre entre les territoires. Les contrats, en partant de l'initiative locale, permettent une gestion par projets que beaucoup d'élus appellent de leurs vœux.**

**Ces deux outils apparaissent complémentaires et pertinents, pour peu qu'ils soient mis en cohérence ; c'est donc un dialogue constructif qui doit**

---

(1) Serge Morvan, « *France territoires, un engagement au service des dynamiques territoriales* », mission de préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires – juin 2018.

**s’engager avec tous les acteurs (communes, intercommunalités, départements), autour du binôme préfet-président de conseil départemental.**

Cette gouvernance doit se traduire, au niveau national, par la création d’une mission interministérielle à la ruralité et la désignation de correspondants dans chaque ministère.

**Proposition n° 20 : simplifier la gouvernance de la politique publique d’implantation et d’accessibilité des services publics territoriaux :**

- rendre les SDAASP opposables, en organiser le suivi, y intégrer les schémas sectoriels, et assurer leur cohérence avec les SRADDET ;
- conforter le binôme préfet-président de conseil départemental comme coordonnateur de l’organisation de l’accès aux services publics, y compris aux services de l’État ;
- créer une mission interministérielle à la ruralité constituée de référents dédiés dans chaque ministère.

## **II. UNE POLITIQUE D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À REPENSER**

L’accès aux services publics n’a été, jusqu’à présent, envisagé que sous l’angle défensif et ses résultats demeurent fragiles. Pour les conforter, une politique d’aménagement du territoire volontariste est nécessaire. Pour ce faire, il convient de prendre en compte les nouvelles caractéristiques de ces territoires et d’user des leviers nationaux de l’emploi public.

### **A. UN ZONAGE IMPROPRE À SAISIR LA RURALITÉ CONTEMPORAINE**

Enfin, il est temps de s’intéresser à ce qu’il faut entendre par « rural ». En principe, tout document un peu sérieux commence par définir son sujet et les concepts qu’il mobilise. Ce rapport déroge à la règle car des publications très récentes ont fait le point sur le sujet, qu’il s’agisse de la communication de la mission « *flash* » pilotée par Thibault Bazin et Jean-Claude Leclabart du 3 avril 2019 sur l’équilibre entre les territoires urbains et ruraux ou, plus récemment, du rapport commandé à M. Labaronne *et alii* dans le cadre de l’agenda rural. Il serait donc vain de refaire ce qui a déjà été fait, et bien fait.

En substance, le zonage, d’autant plus âprement discuté qu’il conditionne le montant des dotations des collectivités, repose sur deux types de critères qui définissent la ruralité :

- les critères morphologiques sur une base démographique (la densité) et la continuité du bâti ;
- les critères fonctionnels, qui mesurent l’attraction des villes à partir des trajets domicile-travail, et qui sont retenus par l’INSEE pour déterminer les zones urbaines. Cette seconde approche tend à donner beaucoup de poids aux villes du

fait notamment de l'étalement urbain qui traduit le choix des Français d'habiter où ils veulent et de travailler où ils peuvent. Dans un contexte de chômage de masse et de vieillissement de la population, l'emploi n'est peut-être plus aussi déterminant que par le passé.

Plusieurs experts entendus par les rapporteurs ont vigoureusement critiqué la mesure par l'INSEE des zones urbaines et rurales, estimant qu'elle surestimait le rôle et la taille des villes.

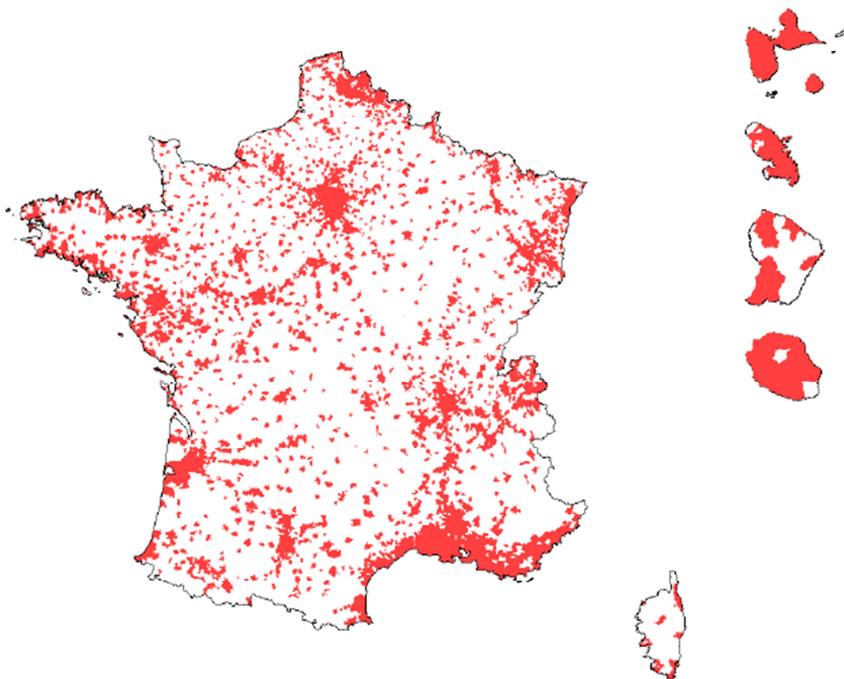
## **1. Les différents types de zonage**

### ***a. Le zonage en unités urbaines***

On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

M. Gérard-François Dumont a ainsi estimé que l'approche de l'INSEE par « unités urbaines » avait créé une « illusion de la disparition du rural », dans la mesure où elle se base sur des chiffres déconnectés de la réalité vécue par les habitants. En effet, depuis le recensement de 1954, l'INSEE utilise ce concept d'unité urbaine qui repose sur le critère de 2 000 habitants agglomérés sur une zone où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, alors que « *dans des bourgs atteignant 3 000 à 3 500 habitants, les gens peuvent se sentir ruraux* ».

### ZONAGE SELON LES UNITÉS URBAINES 2010



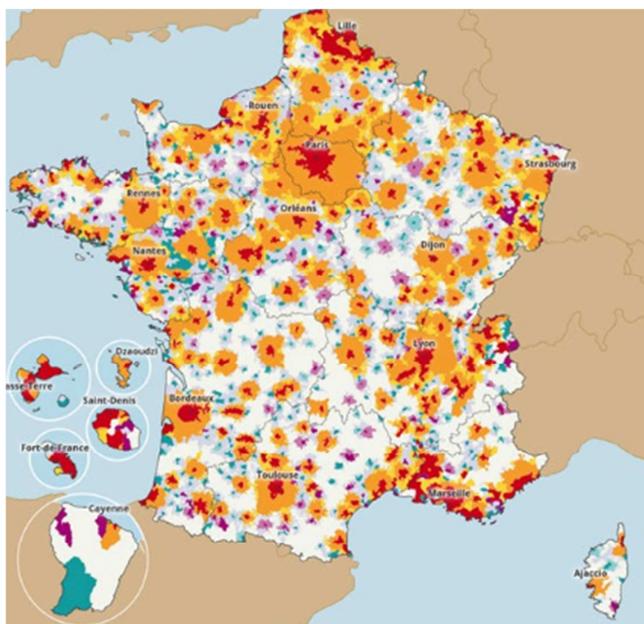
Source : Les zonages d'étude de l'INSEE.

De plus, pour M. Dumont, le seuil des 200 mètres pour découper une unité urbaine est trop faible ; il s'agirait de retenir une distance de 334 mètres, puisqu'il s'agit de la distance parcourue en 5 minutes de marche à pied, soit une véritable distance ressentie par les habitants.

#### ***b. Le zonage en aires urbaines***

Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par une unité urbaine de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

## LE ZONAGE EN AIRES URBAINES



Source : CGET-INSEE, *Ruralités : une ambition à partager*.

Dans le zonage en aires urbaines, ne font pas partie des aires urbaines :

- les communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires, des petites aires, hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ;

- les communes isolées hors influence des pôles : communes non couvertes par les catégories précédentes, c'est-à-dire celles dont moins de 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans une aire urbaine.

Leurs habitants représentent 18,8 % de la population. Devant les rapporteurs, Mme Hélène Tallon a relevé, elle aussi, que le zonage de l'INSEE, sur lequel la Cour s'est fondée, l'a conduite à ne traiter, dans ses cahiers territoriaux, que des territoires situés dans la moitié nord de la France, particulièrement marquée par la déprise démographique. Elle a appelé à davantage tenir compte de l'exemple des zones rurales dynamiques, comme c'est le cas dans le Sud de la France avec l'installation fréquente de jeunes familles en quête d'une meilleure qualité de vie.

### *c. Le zonage selon la grille communale de densité*

Il s'agit d'une notion retenue par Eurostat, et affinée par l'INSEE dans la mesure où la faible densité française appelait une grille plus fine. À partir de carreaux d'un kilomètre de côté, on forme des mailles urbaines, agrégations de carreaux contigus qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 300 habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 5 000 habitants. L'ajout d'un degré de ruralité à cette typologie européenne consiste à former des mailles rurales intermédiaires qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 25 habitants par km<sup>2</sup> et un minimum de 300 habitants.

#### ZONAGE SELON LA GRILLE COMMUNALE DE DENSITÉ



Source : CGET-INSEE, *Ruralités : une ambition à partager*.

M. Pierre-Marie Georges s'est réjoui du changement d'indicateur de l'INSEE qui permettra de sortir de l'opposition caricaturale entre centres et périphéries et considère que le zonage en aires urbaines traduisait un parti pris de l'aménagement du territoire, fondé sur des métropoles intégrées à la mondialisation.

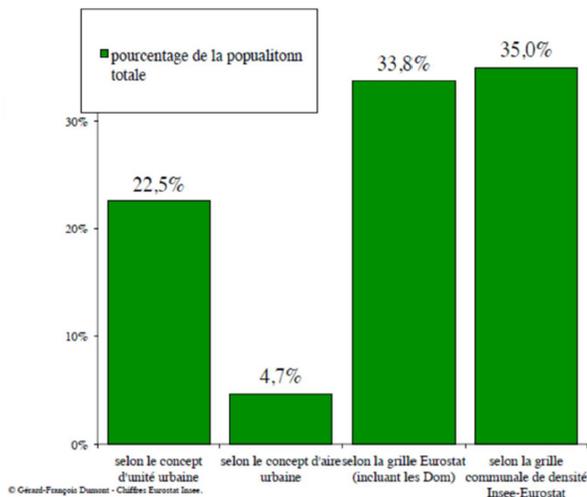
## **2. Les enjeux et les limites du zonage**

### *a. Les enjeux*

Si le zonage est si important aux yeux des élus et des administrations, c'est qu'il décidera, en dernière instance, du nombre de Français concernés, et partant de l'intérêt que doit revêtir le sujet aux yeux des décideurs. Telle est au fond la raison pour laquelle la polémique a pris de l'ampleur car, selon les critères

retenus, la population rurale varie de 1 à 7, selon un tableau de M. Gérard-François Dumont, fourni par M. Gwenaël Doré.

#### LA POPULATION RURALE SELON LES QUATRE TYPES DE ZONAGE



L'histogramme ci-dessus jette une lumière crue sur les raisons qui sous-tendent les querelles, parfois très vives, qui opposent statisticiens, démographes et géographes, d'autant que, derrière les données démographiques, se joue la redistribution des fonds publics. Aussi M. Gérard-François Dumont a-t-il pu lancer sa formule polémique et percutante, d'« idéologie de la métropolisation » : les métropoles drainaient la valeur ajoutée, les emplois et la population ; d'autant plus que l'espace rural, sans définition autre que résiduelle, se trouvait réduit à la portion congrue. C'est pourquoi les rapporteurs recommandent de mesurer l'impact sur les dotations du passage à la grille communale de densité.

#### ***b. Un instrument rigide faiblement redistributif***

Reposant sur le recensement de la population, le zonage ne tient pas compte des mobilités autres que le trajet domicile-travail. M. Pierre-Marie Georges a regretté que soit ainsi laissé de côté le point de vue des retraités, des jeunes, des touristes ou même des travailleurs intermittents et précaires, à la domiciliation plus instable. Ce dernier point a également été soulevé par Mme Hélène Tallon. M. Jean Viard a déploré que ce soit le compteur EDF qui serve en fait d'unité de mesure. Et le rapport n° 565 du Sénat <sup>(1)</sup> reconnaissait que l'intensification de la mobilité des populations remettait « *en cause une vision statique des territoires* ».

---

(1) Rapport d'information n° 565 sur l'aménagement du territoire, mai 2017, de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj.

Au cours du colloque Mobilités sociales et inégalités territoriales organisé par la commission des finances le 7 juin dernier, M. Jean-Luc Schneider, de la direction générale du Trésor, expliquait que, s'agissant des politiques territorialisées, du type ZFU, ZRR, QPV ou maintenant Action cœur de ville, les dépenses fiscales par habitant des 300 zones d'emploi <sup>(1)</sup> identifiées sont de l'ordre de quelques dizaines d'euros, et peu concentrées.

Les inconvénients du zonage n'ont pas échappé non plus au CGET qui sait impossible toute réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR), mécanisme qui arrive partiellement à échéance en 2020. Chaque remise en cause, quelle qu'en soit la raison, provoque des levées de bouclier des élus qui parviennent à faire reculer la ou le ministre. Pourtant, les ZRR sont de moins en moins utilisées, car certaines mesures de droit commun, les avantages sociaux ou fiscaux, les aides aux entreprises, sont plus avantageuses. Enfin, du propre aveu du CGET, il n'est pas parvenu à recenser tous les textes de loi qui s'appuient sur les ZRR, tant ils sont nombreux.

#### L'échéance des ZRR

La mission « *flash* » de Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie porte un regard critique sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR), qui prendra fin le 31 décembre 2020 à moins qu'il ne soit expressément renouvelé par le législateur. Il consiste en l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS) pour les activités économiques créées ou reprises sur ces territoires <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, en 2020, 4 000 communes devraient sortir du classement ZRR : le nombre de communes classées passerait alors de près de 18 000 à 14 000, du fait de l'entrée en vigueur effective de nouveaux critères de classement votés en 2015 et de l'arrivée à leur terme, au 30 juin 2020, de mesures temporaires, votées en 2016 et 2017, pour maintenir les effets du classement pour les communes sortantes.

En outre, les zonages atisent une concurrence, souvent factice, entre territoires relevant des différents dispositifs puisque, logiquement, chacun défend le sien. De toute façon, la question se posera inéluctablement puisque les zonages arrivent à échéance. Mais politiquement, pareille réforme est compliquée.

Pour toutes ces raisons, le CGET préfère intervenir dans le cadre de contrats qui offrent plus de souplesse et s'adaptent mieux aux contextes locaux en n'invitant autour de la table que les partenaires volontaires. Ce point de vue n'est pas nouveau puisque le rapport sénatorial précité concluait : « *La politique des zonages a déjà démontré ses nombreuses limites. Outre son effet potentiellement stigmatisant, la superposition des zonages de toute nature conduit à une complexité particulière pour les élus et les habitants concernés. La multitude et la*

---

(1) Selon la définition de l'INSEE, une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

(2) Mission « flash » de Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne, 28 novembre 2018, p. 5.

*variabilité des critères d'établissement de ces zonages posent de réels problèmes de cohérence. Le principe même du zonage, dont la définition repose sur des paramètres définis au niveau central, méconnaît rapidement la diversité des difficultés et des besoins territoriaux. Dès 2001, le rapport des députés Geneviève Perrin-Gaillard et Philippe Duron soulignait les dérives de ces dispositifs : la généralisation du procédé, la sédimentation excessive des zonages, la normalisation des politiques sur des territoires différents, constituent autant de facteurs qui en limitent l'efficacité.<sup>(1)</sup> La principale recommandation était déjà de remplacer le système des zonages par des contrats. »*

**Proposition n° 21 : mesurer la population rurale selon la grille communale de densité INSEE/Eurostat et mettre à l'étude ses conséquences sur les mécanismes de péréquation financière.**

## **B. ADAPTER LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE EN FAVEUR DES TERRITOIRES**

Les instruments traditionnels de la politique d'aménagement du territoire ont du mal à s'adapter aux évolutions rapides de la géographie humaine et économique. Les flux qui unissent les métropoles à leur périphérie traduisent une forme d'osmose entre les territoires : les travailleurs métropolitains sont des habitants ruraux et les habitants des villes passent leur temps libre à la campagne. Par ailleurs, si la métropolisation crée des richesses, elle provoque aussi des externalités négatives comme la pollution, la hausse du coût du foncier qui refoule les classes moyennes à la périphérie qui n'ont d'autre choix que de multiplier les déplacements, et une polarisation accrue entre richesse des gagnants de la nouvelle économie et pauvreté des employés des services qu'ils consomment. Aussi serait-il souhaitable d'introduire de nouveaux critères d'attribution des fonds publics.

### **1. Les territoires ruraux ont changé**

La différence entre urbain et rural ne cesse de s'atténuer. De fait, le tableau ci-dessous montre que ce sont les communes de densité intermédiaire qui sont le théâtre de l'étalement urbain, dont la population est, en définitive, la plus proche de la moyenne.

---

(1) « Du zonage au contrat, une stratégie pour l'avenir », rapport de Geneviève Perrin-Gaillard et de Philippe Duron remis au Premier ministre, 2001.

**CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES  
DES POPULATIONS URBAINES ET RURALES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE**

	Indicateurs	Type de communes				Ensemble
		Urbain		Rural		
		Très dense	Densité intermédiaire	Peu dense	Très peu dense	
Âge	0-17 ans	21%	22%	23%	21%	22%
	18-39 ans	33%	25%	22%	20%	27%
	40-69 ans	35%	39%	41%	43%	38%
	70 ans ou +	11%	14%	14%	16%	13%
PCS	Cadres & professions intermédiaires	50%	40%	35%	29%	41%
	Employé & ouvriers	45%	54%	55%	53%	51%
Immigrés	% dans la population totale	16%	8%	4%	4%	9%
	0-24 ans	14%	13%	11%	10%	13%
	25-54 ans	57%	51%	47%	38%	54%
	55 ans ou +	29%	36%	42%	52%	33%
Ménages	Personnes seules	42%	35%	28%	30%	35%
	Familles monoparentales	10%	10%	7%	7%	9%
	Familles avec couple	44%	53%	63%	61%	53%

Source : J.-F. Léger, *Population & Avenir*, janvier 2019.

Ce lissage s'explique par l'étalement urbain et se manifeste par les attentes croissantes des néo-ruraux. Pascal Chevalier relevait que 80 % des nouveaux installés dans les espaces ruraux viennent des espaces urbains de même que la « tertiarisation » de l'économie rurale puisque l'emploi tertiaire y augmente 40 % plus vite que la démographie. Le rapport du Sénat sur l'aménagement du territoire <sup>(1)</sup> le souligne : « *Ce point apparaît comme une évidence, mais il mérite d'être souligné : il serait temps que les pouvoirs publics comprennent que certaines attentes sont identiques à la campagne et en ville, en termes d'accès à l'ensemble des services et réseaux qui constituent aujourd'hui le cœur d'une économie développée (accès à l'éducation, à la santé, aux transports, au numérique) ».*

Un tel constat valide la vision du CGET qui, plutôt que d'opposer les territoires auxquels s'appliqueraient des dispositifs spécifiques, préférerait adopter une approche moins clivante des territoires, qui seraient éligibles en fonction de critères de vulnérabilité économique et sociale. Il prépare d'ailleurs une lettre de mission pour lancer une inspection, afin d'obtenir les données de la DGFIP.

## 2. Sortir de la tyrannie de la démographie

Pour traduire un regret, Pierre-Marie Georges a évoqué ce principe démographique qui « écrase tout ». En effet, la décision publique fait prévaloir le « stock » de population, et son augmentation, son niveau de revenu, sur tout autre critère, pour attribuer les dotations de péréquation verticale, entre le niveau central

(1) Rapport d'information n° 565 sur l'aménagement du territoire, mai 2017, de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj.

et le niveau local. Elle ignore donc l'importance de préserver des terres agricoles autour des métropoles pour en nourrir la population, plutôt que de construire sur des sols en général plus fertiles ; des espaces naturels où l'élevage est plus respectueux des animaux et la biodiversité mieux protégée, et où les urbains viennent « se ressourcer » ; ou encore des forêts pour permettre aux villes de respirer. En outre, la création d'activités en zone rurale permet de réduire les déplacements. À titre d'exemple, il semble que la métropole de Bordeaux se soit engagée sur cette voie en contractualisant avec les agglomérations d'Angoulême, Saintes, Libourne et Mont-de-Marsan pour traiter collectivement les problèmes liés à la mobilité, la gestion des ressources naturelles comme l'eau et l'énergie verte ou encore les productions agricoles, et l'implantation des entreprises afin d'éviter la thrombose <sup>(1)</sup>.

Il est donc temps de songer à mieux reconnaître les services que les territoires ruraux rendent à la population dans son ensemble, qui ont tant de valeur mais jamais de prix. Les rapporteurs souscrivent donc pleinement au constat de la mission « Agenda rural », largement partagés par les experts auditionnés par vos rapporteurs : « *Le mode de calcul [de la plupart des dotations aux collectivités territoriales] incite par ailleurs les élus locaux à attirer de nouveaux habitants pour maintenir une situation financière stable. Les politiques de développement local se résument ainsi trop souvent à des politiques d'attractivité territoriale dont l'unique objectif est d'augmenter la population sur un périmètre communal. Cela va à l'encontre d'un des objectifs de développement durable qui vise précisément à réduire l'étalement urbain et à préserver le foncier.* », ainsi qu'à la proposition qui en découle : « *Engager une mission d'expertise sur la prise en compte des aménités rurales (plus-values environnementales)* ».

**Proposition n° 22 : prendre en compte la vulnérabilité économique et sociale des populations pour calibrer la politique d'accès aux services publics.**

**Proposition n° 23 : étudier la prise en compte d'autres critères que la population et le potentiel fiscal, notamment des critères environnementaux, dans l'attribution des dotations aux communes.**

### C. L'EMPLOI PUBLIC COMME OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans un récent rapport <sup>(2)</sup>, France Stratégie dresse un état des lieux de la répartition territoriale de l'emploi public qui constitue un outil important pour l'équilibre du territoire.

Les auteurs démontrent la nécessité d'ouvrir une réflexion sur la localisation de l'emploi public sur tout le territoire, comme le Gouvernement l'a amorcée avec la circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre, mais ils invitent à mettre à profit le numérique et à aller au-delà d'un transfert « *par blocs puisés*

(1) « Ressources naturelles : Bordeaux Métropole prête à indemniser ses voisins ? », *La Tribune*, 27 juin 2019.

(2) *La répartition des emplois publics, rapport n° 2019-03, juin 2019, France Stratégie.*

*dans le vivier francilien* » en sollicitant les grandes métropoles richement dotées en emplois publics non locaux. De même suggèrent-ils de profiter des nombreux départs à la retraite qui se profilent chez les fonctionnaires pour procéder à des transferts afin de parvenir à un développement plus équilibré. Il importe néanmoins de garder en mémoire que l'administration peine à pourvoir les postes dans les très petites unités, qu'il s'agisse d'établissements scolaires ou de trésoreries. « *La forte concentration des emplois non locaux – notamment régionaux et nationaux – justifie que certains d'entre eux soient redéployés dans des zones aujourd'hui peu dotées. [...] Mais une réflexion plus large, qui prendrait en compte l'ensemble des emplois publics – locaux, non locaux et hospitaliers – est nécessaire.* » Si le cas du secteur hospitalier est très particulier et mérite un examen spécifique, « *en ce qui concerne les services des collectivités territoriales, le lien entre potentiel financier et développement de l'emploi public invite à ouvrir un débat sur l'équité dans l'accès à certains services locaux comme les crèches, le périscolaire ou les services sociaux. La transparence et le niveau d'information sur ces questions doivent progresser.* » Ils portent leurs regards sur le nord de la France et l'ouest du pourtour méditerranéen.

Ce rapport vient à point nommé pour conforter et documenter au moins deux rapports sénatoriaux dénonçant l'attitude de l'État dans ses relations avec les collectivités et son retrait de l'aménagement du territoire. Comme s'en faisait l'écho le rapport sénatorial « Où va l'État territorial ? » de décembre 2016, reprenant à son compte la contribution écrite de l'association Villes de France : « *La réorganisation territoriale a un impact considérable sur la France rurale et les petites villes, alors que disparaît l'emploi industriel et que le système productif se déplace vers les métropoles. L'emploi public exerçait un effet stabilisateur. L'absence de vision stratégique de l'État pour le reste du territoire génère une grande inégalité et une frustration considérable pour les villes petites et moyennes qui maillent le territoire national et qui vont perdre puisque l'emploi public y représentait en moyenne un tiers de l'emploi total.* »

Plus récent, le rapport sur l'aménagement du territoire <sup>(1)</sup> avait déjà tiré le signal d'alarme : « *Les politiques publiques ont eu tendance à lier densité de population et dynamisme économique. De fait, la majeure partie des investissements sont réalisés aujourd'hui au profit des zones les plus denses qui assurent la meilleure rentabilité. Sur ce fondement, l'économie métropolitaine s'autoalimente jusqu'à devenir le modèle dominant de notre organisation territoriale.*

*La déconcentration des administrations témoignait également d'une volonté de mailler le territoire, à la fois en services publics mais également de mieux répartir l'emploi et les ressources publics. Désormais, la disparition progressive de nombreuses structures publiques dans les territoires peu denses méconnaît ce qui avait initialement motivé une telle répartition. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) mise en œuvre à partir de 2008 a*

---

(1) Rapport d'information n° 565 de MM. Maurey et de Nicolaÿ sur l'aménagement du territoire, Sénat, mai 2017.

*notamment eu des impacts majeurs sur la présence de l'État dans les territoires, faute d'une réelle prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire. Par ailleurs, votre groupe de travail déplore que la disparition des administrations soit exclusivement analysée à l'aune des services perdus. La suppression des emplois publics et des revenus associés sont rarement pris en compte.* » Les auteurs insistent également sur les effets cumulatifs des fermetures successives d'une caserne, d'un tribunal, d'un hôpital, puis d'une perception, que ne mesurent pas les temps de trajet ou le critère de densité. « *La désertification est un processus qui s'auto-alimente* ». Ces rapports sont parmi les plus récents consacrés au sujet mais ils interviennent après plusieurs autres, en particulier celui de MM. Jérôme Bignon et Germinial Peïro sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural établi, en 2012, au nom de notre comité d'évaluation et de contrôle <sup>(1)</sup>, ou celui de Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-À-L'Huissier <sup>(2)</sup>, commandé par le Gouvernement et remis en 2014.

Comme le recommandent les auteurs du rapport de France Stratégie, Clément Dherbécourt et Flore Deschard, et les rapporteurs ne peuvent qu'approuver, le déploiement du numérique offre l'occasion d'un nouvel élan en matière d'aménagement et de rééquilibrage des territoires. Les intentions du Gouvernement, transcrites dans les circulaires du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, et du 12 juin 2019 relative à la réforme territoriale de l'État, vont d'ailleurs dans ce sens, qui est le bon.

---

(1) Rapport d'information n° 4301, février 2012.

(2) Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, ministère de l'égalité des territoires et du logement, Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-À-L'Huissier, octobre 2013.

**Extrait de la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail**

*« III. - Rapprocher les administrations des citoyens et des territoires*

*« Afin de répondre à la double attente de proximité et de rééquilibrage des forces économiques et institutionnelles de la région parisienne vers les territoires, je souhaite que certaines fonctions ou missions puissent être intégralement délocalisées en région.*

*« Ces délocalisations participeront à l'objectif d'une plus grande redistribution de l'activité et des emplois sur le territoire national. Elles permettront à certains agents publics volontaires de bénéficier de conditions de vie plus favorables.*

*« À cette fin, je vous demande d'identifier pour le 15 juin au moins deux propositions de délocalisations de services, agences, opérateurs ou directions support dont les missions pourraient être exercées en région, sans nuire à la qualité des missions accomplies et au bon fonctionnement de votre ministère. Les écoles de formation dont vous dresserez la liste exhaustive et la localisation devront, dans la mesure du possible, être incluses dans vos propositions.*

*« Toujours dans le souci de rapprocher les institutions de nos concitoyens, je vous donnerai prochainement mes orientations visant à mieux associer ces derniers aux phases de conception des politiques publiques et de suivi des réformes. D'ici là, je vous demande de me faire part de vos propositions de mesures concrètes en la matière, et ce pour le 15 juin.*

*« De même, il convient de davantage associer les services déconcentrés à l'élaboration de la norme de manière simple et efficace. L'article 8 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration prévoit la prise en compte par les administrations centrales de l'impact d'une réglementation nouvelle sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État. »*

Les grandes régions également pourraient, à leur rythme et selon leurs moyens, emboîter le pas pour enclencher un développement économique plus harmonieux, plus équitable, et contribuer ainsi à limiter les externalités négatives d'une métropolisation très rapide.

Experts et politiques sont désormais d'accord sur le constat. Une implantation plus équilibrée des services publics, qui répondrait au moins partiellement à la question de leur accessibilité, doit être l'objectif d'une nouvelle étape de l'aménagement du territoire. Le Gouvernement en manifeste l'intention. Les élus veilleront à ce qu'elle soit suivie d'effet.

## **EXAMEN PAR LE COMITÉ**

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du jeudi 10 octobre 2019 et a autorisé sa publication.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8225838\\_5d9ef226146fe.ccc--acces-aux-services-publics-dans-les-territoires-ruraux--10-octobre-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8225838_5d9ef226146fe.ccc--acces-aux-services-publics-dans-les-territoires-ruraux--10-octobre-2019)



## ANNEXE N° 1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

### 1. Tables rondes :

- « Territoires ruraux : quelles perspectives d'évolution démographique, économique et sociale ? » (10 avril 2019) :
  - M. Gérard-François Dumont, géographe, économiste et démographe, professeur à l'université Paris-IV ;
  - M. Pierre-Marie Georges, géographe, membre associé au Laboratoire d'études rurales de l'Université de Lyon ;
  - M. David Levy, référent scientifique du département de l'action régionale de l'INSEE ;
  - M. Jacques Lévy, géographe, professeur à l'école polytechnique fédérale de Lausanne et à l'Université de Reims ;
  - Mme Hélène Tallon, géographe, consultante Act'Rmc et chercheuse associée à l'UMR Innovation Montpellier ;
  - M. Jean Viard, sociologue, directeur de recherche au CNRS.
  
- « Sur quels leviers jouer pour améliorer l'attractivité des territoires ruraux ? » (7 mai 2019) :
  - M. Pascal Chevalier, professeur des universités à Montpellier 3, département de géographie et aménagement ;
  - M. Jean-Pierre Dayras, délégué général de l'Association nationale Nouvelles ruralités ;
  - M. Samuel Depraz, maître de conférences en géographie-aménagement à Lyon 3, chercheur au CNRS ;
  - M. Gabriel Dupuy, professeur émérite d'aménagement de l'espace à l'Université Paris I-Sorbonne ;
  - M. Philippe Herscu, directeur délégué à l'aménagement du territoire à l'Assemblée des départements de France (ADF), accompagné de Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère Relations avec le Parlement ;
  - M. Dominique Marmier, président de la Fédération nationale Familles rurales \*, accompagné de M. Jean-Baptiste Baud, responsable des relations institutionnelles.
  
- « Le développement du numérique : quels atouts et quelles limites pour les territoires ruraux ? » (14 mai 2019) :
  - M. Xavier Albouy, directeur adjoint, direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) ;
  - M. Yvon Collin, président de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP), accompagné de Mme Anne-Marie Jean, secrétaire générale ;
  - M. Mathieu Escot, directeur du département des études de l'Observatoire de la qualité de l'internet fixe (UFC Que Choisir \*) ;

- M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques, et Mme Claire Chalvidant, directrice des relations institutionnelles, du groupe Orange \* ;
- Mme Martine Lombard, membre du collège de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;
- M. Claude Riboulet, président de la commission Innovation et numérique de l’Assemblée des départements de France (ADF), accompagné de M. Guilhem Denizot, conseiller Innovation, et de Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère Relations avec le Parlement ;
- M. Laurent Rojey, directeur de l’Agence du numérique, ministère de l’économie et des finances.
  - « L’accompagnement des usagers : bilan et perspectives de l’inclusion numérique dans les territoires ruraux » (21 mai 2019) :
- M. Camilo Arias Goeta, chef de projet chez WeTechCare ;
- M. Olivier Benoist, chef du bureau de l’organisation et des missions de l’administration territoriale à la direction de la modernisation et de l’action territoriale (DMAT), et Mme Joëlle Soum, adjointe à la cheffe de la mission en charge de la modernisation et de la simplification auprès du directeur (DMAT), au ministère de l’intérieur ;
- M. Nadi Bou Hanna, directeur interministériel du numérique et du système d’information et de communication (DINSIC) au ministère de l’action et des comptes publics ;
- M. Yannick Girault, directeur du service Cap numérique à la direction générale des finances publiques (DGFIP), ministère de l’action et des comptes publics ;
- M. Nicolas Kanhonou, directeur de la promotion de l’égalité et de l’accès aux droits du Défenseur des droits, accompagné de Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire ;
- MM. Sylvain Moraillon, président, et Alain Danel, secrétaire général de l’Association d’entraide des usagers de l’administration et des services publics et privés (ADUA).
  - « Comment améliorer le pilotage de la politique d’accessibilité des services publics dans les territoires ruraux ? » (28 mai 2019) :
- M. Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique, direction interministérielle de la transformation publique (DITP), accompagné de Mme Léna Ternot, chef de cabinet ;
- M. Dominique Dhumeaux, vice-président de l’Association des maires ruraux de France (AMRF), président de l’AMR72, accompagné de M. Cédric Szabo, directeur ;
- M. Gwénaél Doré, consultant, chargé de cours à l’Université Paris 13 et chercheur associé à l’UMR SAD-APT (AgroParisTech) ;
- Mme Sophie Duval-Huwart, directrice du développement des capacités des territoires au Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) ;
- Mme Laurence Fortin, présidente de la commission Aménagement du territoire de Régions de France, vice-présidente de la Région Bretagne ;
- au titre de l’Assemblée des communautés de France (AdCF) : M. Sébastien Martin, administrateur, et président du Grand Chalons ; accompagné de M. Nicolas Portier, délégué général, M. Maxime Goudezeune, conseiller santé et ruralité, et Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement.

- « Les maisons de services au public : quel bilan et quelles perspectives ? » (4 juin 2019) :
- M. Jérémie Audoin, adjoint du directeur du réseau à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), accompagné de Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires ;
- M. François-Emmanuel Blanc, directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), accompagné de M. Christophe Simon, chargé des relations parlementaires ;
- M. Antonin Blanckaert, directeur national de la retraite à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;
- Mme Sophie Duval-Huwart, directrice du développement des capacités des territoires au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- M. Yannick Imbert, directeur des affaires territoriales et publiques du Groupe La Poste \* ;
- Mme Sandrine Lorne, directrice de la relation clients et du marketing de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) ;
- Mme Rachel Paillard, vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), accompagnée de Mme Pauline Delaere-Papin, conseillère ruralité, et de Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement ;
- Mme Misoo Yoon, directrice générale adjointe en charge de l'offre de services à Pôle emploi, accompagnée de Mme Laurence Salter, cheffe du département de l'action territoriale, et de M. Thomas Rémond, chargé des relations institutionnelles.

## **2. Audition :**

- Mme Sophie Duval-Huwart, directrice du développement des capacités des territoires au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (12 juin 2019)

## **3. Entretien :**

- Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (19 juin 2019)

## **4. Déplacement dans le Calvados (10 juillet 2019) :**

- Rencontre des organisateurs et acteurs des structures d'accès mutualisées aux services publics :
  - Département :
  - M. Jean-Léonce Dupont, président du conseil départemental du Calvados
  - M. Hubert Courseaux, 1<sup>er</sup> vice-président en charge de la solidarité des territoires, conseil départemental du Calvados
  - M. Antoine Lafargue, directeur général des services du conseil départemental du Calvados
  - M. Franck Lemennais, directeur du pôle Éducation, Culture, Attractivité, Territoires du conseil départemental du Calvados

- et M. Christophe Régent, directeur du développement territorial et des fonds européens, son adjoint
  - Représentant de l'État :
- M. Vincent Ferrier, sous-préfet de Bayeux
  - Visite du point Info 14 de Thury-Harcourt et table ronde sur le thème : « *Les MSAP dans le Calvados : une démarche aboutie* », présidée par M. Paul Chandelier, président de la communauté de communes Cingal-Suisse normande, vice-président du conseil départemental du Calvados, avec :
    - M. Serge Ladan, vice-président de la communauté de communes Cingal-Suisse normande en charge des services à la population
    - M. Jacques Collin, vice-président de la communauté de communes Cingal-Suisse normande en charge de l'administration générale
    - Mme Sylvie Jacq, conseillère départementale du canton de Thury-Harcourt
    - M. Philippe Lagalle, maire de la commune de Thury-Harcourt Le Hom
    - M. Christian Loriot, directeur de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, préfecture du Calvados
    - Mme Marine Tabard, chef du service des territoires, conseil départemental du Calvados
    - Mme Ludivine Godin, animatrice du réseau des Points info 14, conseil départemental du Calvados
    - M. Serge Marie, directeur général des services de la communauté de communes Cingal-Suisse normande
    - Mme Roselyne Brousse, directrice générale adjointe de la communauté de communes Cingal-Suisse normande
    - Mme Chantal Brunet, référente du Point Info 14/MSAP, communauté de communes Cingal-Suisse normande
      - Table ronde sur le thème : « *Quel partenariat entre les acteurs autour des MSAP ?* », présidée par Mme Sophie Simonnet, conseillère départementale, membre de la commission du développement et de la solidarité des territoires, avec :
        - M. Christian Le Petitcorps, directeur de la CAF du Calvados
        - M. Alan Stephan, directeur adjoint de la CAF du Calvados
        - M. Arnaud Wallinga, directeur adjoint de la CPAM du Calvados
        - M. Bernard Trichet, directeur départemental des finances publiques, DDFiP du Calvados
        - Mme Véronique Desceliers-Hue, Nouveau réseau de proximité, DDFiP du Calvados
        - M. Hervé Baron, responsable régional partenariat stratégie, direction régionale Pôle emploi, Pôle emploi Normandie
        - Mme Nadine Leterrier, référente partenariat, Pôle emploi Normandie
        - Mme Béatrice Bellevallée, directrice adjointe de la CARSAT

- M. Luc Hartel, référent partenariat, CARSAT
- M. Gérard Vidal, chef de projet Appui aux transformations, Groupe La Poste \*
- M. Florent Cristobal, siège régional, Groupe La Poste \*
- M. Christian Lorient, directeur de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, préfecture du Calvados
- Mme Christine Resch-Domenech, directrice des territoires d'action sociale, conseil départemental du Calvados
- Mme Marine Tabard, chef du service des territoires, conseil départemental du Calvados
- Mme Ludvine Godin, animatrice du réseau des Points info 14, conseil départemental du Calvados

**5. Contribution écrite :**

- Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP)

*\* Ces organismes ont procédé à leur enregistrement au répertoire des représentants d'intérêts géré par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*



## ANNEXE N° 2 : L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE L'EMPLOI PUBLIC

D'après un récent rapport de France Stratégie <sup>(1)</sup>, les 5,8 millions d'emplois publics et assimilés se répartissent entre l'État et ses grands opérateurs (2,8 millions, soit 48,3 %), les collectivités territoriales (1,8 million, soit 31,0 %) et le secteur hospitalier public (1,1 million, soit 19,0 %).

La première originalité de l'étude réside dans la ventilation de l'emploi public, dont les auteurs soulignent qu'il renseigne sur le niveau de service mais pas sur le temps nécessaire pour y accéder. Le critère retenu est non pas le statut des titulaires (fonction publique d'État, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière) mais la finalité, à savoir si le travail des agents sert aux habitants ou s'il a une vocation nationale comme la défense ou les services de l'INSEE.

<i>En millions</i>	État, opérateurs sociaux, et fonction publique hospitalière	Collectivités locales	Total
Emploi public local	2,8	1,7	4,5
Emploi public non local	1,2	0,1	1,3
Total	4,0	1,8	5,8

Le nombre d'emplois non locaux se monte à 1,3 million d'emplois (22,4 % du total de l'emploi public) et ces emplois recouvrent les services déconcentrés à vocation nationale, par exemple l'INSEE, et les emplois des collectivités territoriales des sièges de département et de région, soit 130 000 emplois et 2,2 % du total.

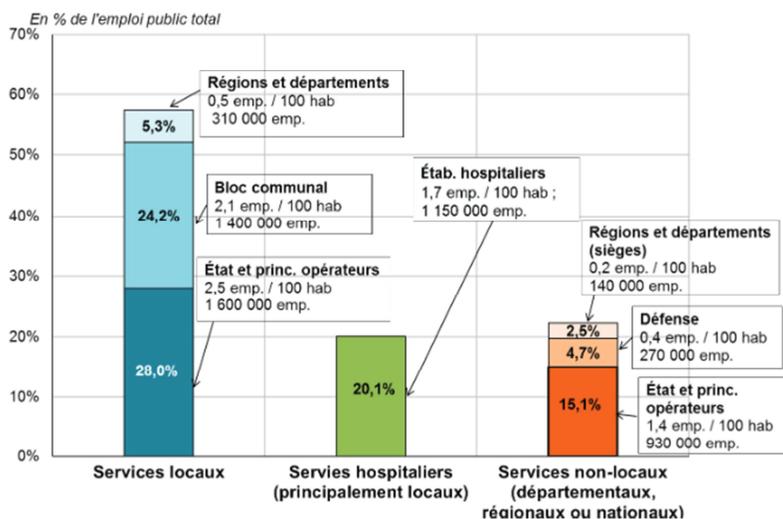
Les emplois locaux sont évalués à 1,6 million pour l'État et ses opérateurs (soit 27,6 % de l'emploi public total) : 950 000 pour l'éducation nationale assurant la scolarité obligatoire (pré-bac), 360 000 pour les opérateurs du type sécurité sociale, La Poste, Pôle emploi, et 190 000 pour le ministère de l'intérieur, 60 000 pour le ministère de l'économie et des finances (trésoreries) et 10 000 pour le ministère de l'agriculture. L'intégration de la fonction publique hospitalière (1,15 million d'emplois) porte la proportion d'emploi local à 47,4 % de l'emploi public.

Un mot pour signaler la situation spécifique de l'outre-mer, et peut-être même des îles – la structure de l'emploi en Corse présente des similitudes – bien que la Guyane n'en soit pas une, où la proportion d'emplois publics locaux est particulièrement élevée. Globalement, l'emploi public se taille la part du lion sur des marchés du travail très étroits.

---

(1) *La répartition des emplois publics*, Clément Dherbécourt, Flore Deschard, document n° 2019-03, France Stratégie, juin 2019.

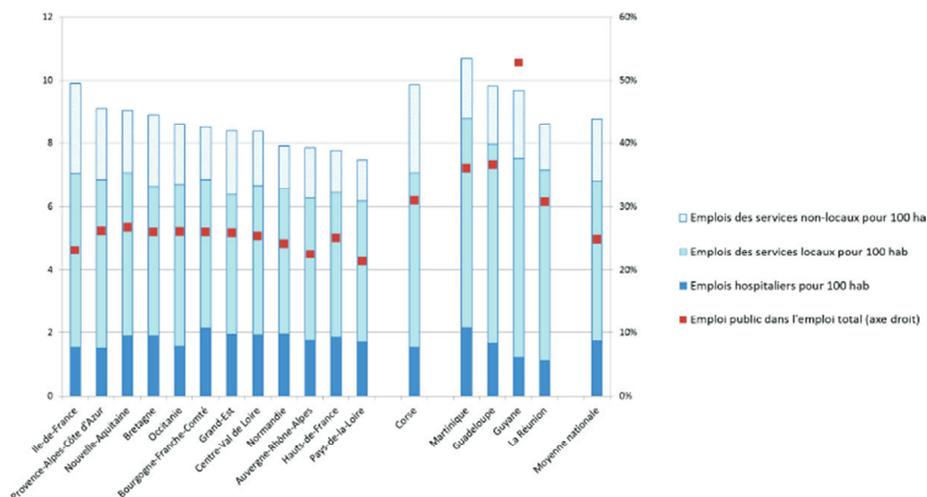
### DÉCOMPOSITION DE L'EMPLOI PUBLIC SELON LE TYPE D'EMPLOYEUR ET L'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE DU SERVICE RENDU



Source : France Stratégie.

En cumulant emploi public local et non local, les taux d'administration des régions sont contenus dans une fourchette resserrée, dix des douze régions métropolitaines se situant à moins d'un point d'écart de la moyenne nationale de 8,8 % emplois publics pour 100 habitants. Néanmoins, cette homogénéité globale révèle des différences dans la structure et la répartition de l'emploi public.

### IMPORTANCE DE L'EMPLOI PUBLIC SELON LES RÉGIONS EN 2015



Lecture : en ordonnées, à gauche se trouve le taux d'administration et à droite la part de l'emploi public.

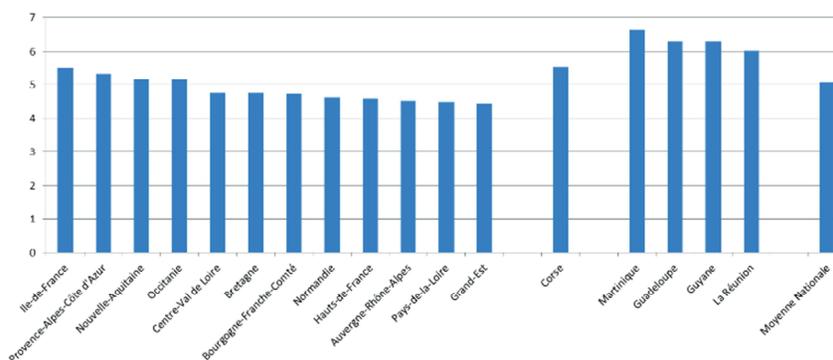
Source : France Stratégie.

**– L’emploi public local**

Pour plus des trois quarts, l’emploi public est un emploi local qui se répartit entre l’État et ses opérateurs pour 36,1 %, la fonction hospitalière pour 25,9 % et les collectivités territoriales pour le solde (38 %). L’amplitude des écarts inter-régionaux est plutôt faible, l’État jouant un rôle de modérateur tandis que l’emploi des collectivités présente davantage d’hétérogénéité.

Les écarts régionaux de dotations d’emploi local de l’État et de ses opérateurs sont faibles, ne dépassant pas, hors emplois hospitaliers, 25 % entre les deux extrêmes, contre 40 % s’agissant de l’emploi des collectivités locales.

**EMPLOIS LOCAUX DE L’ÉTAT, DES OPÉRATEURS ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, POUR 100 HABITANTS**



Source : France Stratégie.

La seconde originalité du travail de France Stratégie réside dans l’analyse de l’emploi public au niveau des zones d’emploi, réparties ensuite selon leur taille : Île-de-France, les douze métropoles régionales de plus de 500 000 habitants, les unités urbaines de 100 000 à 500 000 habitants, les zones urbaines entre 50 000 et 100 000 habitants, puis de 20 000 à 50 000, enfin moins de 20 000.

Une ventilation du taux d’administration des emplois de l’État et de ses opérateurs en fonction de la taille des agglomérations révèle que la répartition des emplois locaux de l’État est relativement homogène et indépendante de la taille de l’agglomération.

RÉPARTITION DES EMPLOIS LOCAUX DE L'ÉTAT  
SELON LA CATÉGORIE DE ZONE D'EMPLOI

Catégorie de zone d'emploi	Emplois pour 100 habitants	dont éducation pré-bac	dont autres emplois locaux de l'État	dont opérateurs publics	Éducation pré-bac pour 100 hab. de moins de 16 ans
Île-de-France*	2,7	1,4	0,6	0,6	7,2
dont Paris	2,9	1,3	0,9	0,7	7,2
Grandes Métropoles	2,5	1,4	0,4	0,7	7,6
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	2,5	1,5	0,4	0,5	8,3
UU de 50 000 à 100 000 hab.	2,3	1,4	0,4	0,5	8,1
UU de 20 000 à 50 000 hab.	2,3	1,5	0,4	0,4	8,4
Unités urbaines < 20 000 hab.	2,2	1,4	0,4	0,4	8,7
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>7,8</b>

\* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Île-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie.

Source : France Stratégie.

Les emplois publics locaux sont répartis de manière beaucoup plus homogène que l'emploi non local : 80 % des zones hexagonales se trouvent entre 4 et 5,5 emplois pour 100 habitants (soit un ratio inter-décile de 1,35, contre 35 pour l'emploi non local). La zone la plus dotée est deux fois plus pourvue que la moins dotée (contre un ratio de 500 pour le non-local). Le nombre d'emplois locaux par habitant croît faiblement avec la taille de l'agglomération : on compte 4,7 emplois locaux pour 100 habitants en moyenne dans les zones rurales, entre 4,9 et 5,1 dans les zones urbaines, et 5,5 dans la zone d'emploi d'Île-de-France. *A contrario*, la part d'emploi public local dans l'emploi total décroît avec la taille de l'agglomération principale (contrairement à ce qu'on observe pour l'emploi non local).

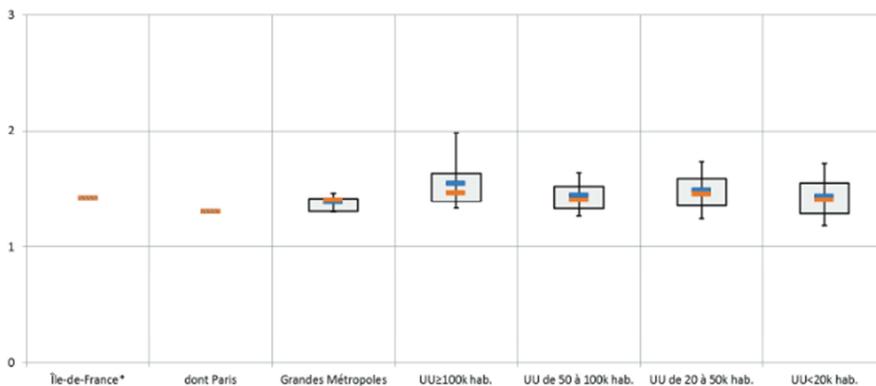
### Le cas de l'éducation nationale

C'est l'éducation nationale pré-bac qui présente la répartition la plus homogène, que le nombre d'enseignants soit rapporté au nombre d'habitants ou à celui des usagers. On n'observe pas de différence significative dans le taux d'administration selon la taille de l'agglomération principale.

Les agglomérations de plus de 50 000 habitants (8,3 postes pour 100 individus de moins de 16 ans) et de 100 000 habitants (8,3 également) sont en moyenne plus dotées que les grandes métropoles, mais dans une moindre mesure.

L'analyse économétrique réalisée sur le nombre de postes par individu de moins de 16 ans met en évidence que le taux d'administration est plus élevé pour les zones les moins dynamiques démographiquement : à caractéristiques comparables, une baisse de 10 % de la population totale entre 1990 et 2015 est liée à un bonus de 2,5 %. Les territoires à niveau de vie plus faible sont également plus dotés en moyenne. Ces ratios méritent d'être rappelés même certaines dimensions de la ruralité leur échappent, principalement les temps de trajet qui ne peuvent être multipliés à l'infini quand il s'agit d'enfants ou d'adolescents.

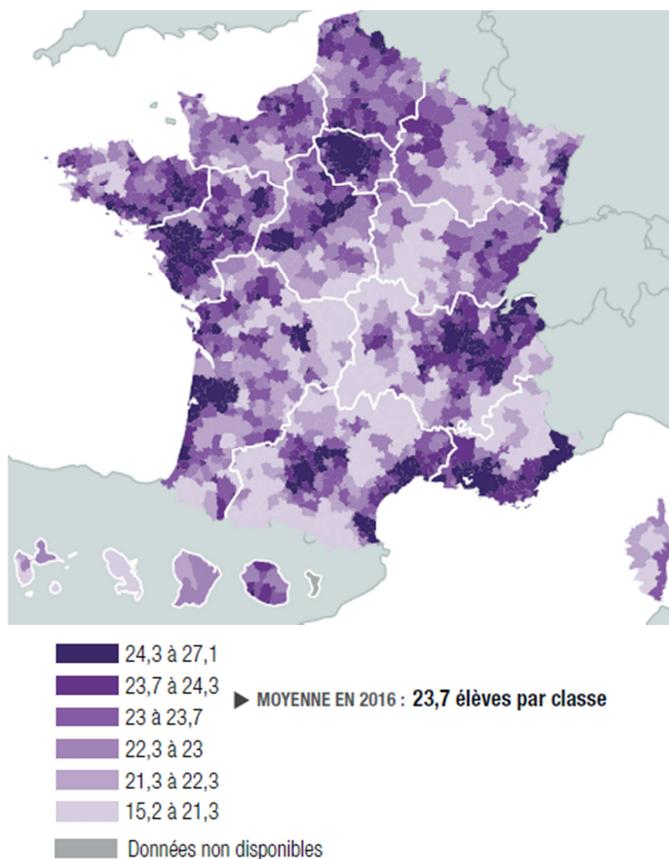
#### DISTRIBUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PRÉ-BAC POUR 100 HABITANTS, PAR CATÉGORIE DE ZONE D'EMPLOI



Moyenne en bleu.  
Médiane en jaune.

Source : France Stratégie.

### NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE DANS L'ENSEIGNEMENT DU PREMIER DEGRÉ EN 2016 PAR BASSIN DE VIE



Source : Éducation et enseignement supérieur, approches territoriales, fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2017.

« Dans le premier degré, on compte en moyenne en France 23,7 élèves par classe à la rentrée 2016. Ce chiffre masque cependant une diversité de situations locales qui distinguent espaces peu denses – où les petites classes sont la norme – et espaces urbains – où le nombre d'élèves par classe est plus proche de 30.

À l'échelle des bassins de vie, cette différenciation entre territoires ressort nettement. Alors que les classes sont très chargées dans les centres urbains, elles le sont de moins en moins à mesure qu'on s'en éloigne.

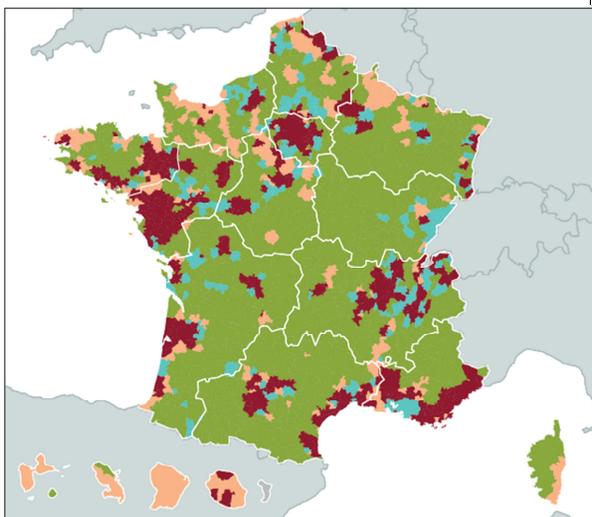
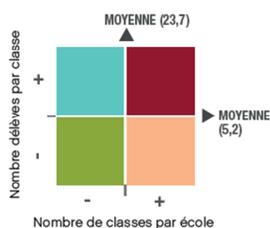
La densité de population apparaît comme un facteur explicatif très marquant du nombre d'élèves par classe dans le premier degré. Ainsi, près de 50 % des bassins de vie situés dans des "espaces très peu denses" comptent moins de 20 élèves par classe tandis que les bassins de vie situés dans des "espaces densément peuplés" comptent, pour moitié d'entre eux, plus de 24 élèves par classe.

*La géographie de la taille des écoles recoupe en grande partie celle du nombre d'élèves par classe : les bassins de vie marqués par un faible nombre d'élèves par classe sont également ceux au sein desquels la moyenne du nombre de classes par école est la plus basse. Une typologie de l'encadrement dans le premier degré montre ainsi que plus de la moitié des bassins de vie du pays – principalement situés dans les espaces les moins denses – connaissent un cadre d'apprentissage dans le premier degré spécifique avec des écoles plus petites et des classes moins chargées que la moyenne nationale. Dans ces bassins de vie qui accueillent 26,3 % de l'ensemble des écoliers, des enjeux particuliers peuvent se poser : classes multiniveaux, risques de fermeture des écoles, question d'accessibilité. »*

### LA STRUCTURE DE L'ENCADREMENT DANS LE 1<sup>ER</sup> DEGRÉ DISTINGUE TERRITOIRES RURAUX ET TERRITOIRES URBAINS

**Typologie des bassins de vie en fonction du nombre d'élèves par classe et du nombre de classes par école en 2016**

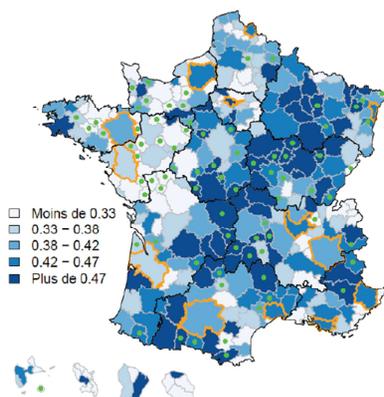
- Écoles plus grandes et classes plus chargées que la moyenne
- Écoles plus grandes et classes moins chargées que la moyenne
- Écoles plus petites et classes plus chargées que la moyenne
- Écoles plus petites et classes moins chargées que la moyenne
- Données non disponibles



La répartition des emplois locaux des opérateurs publics (La Poste, Pôle emploi et les caisses de sécurité sociale) est significativement différente des autres blocs. Ces emplois sont plus concentrés dans les chefs-lieux de départements et les grandes métropoles, contribuant ainsi à la polarisation autour d'eux.

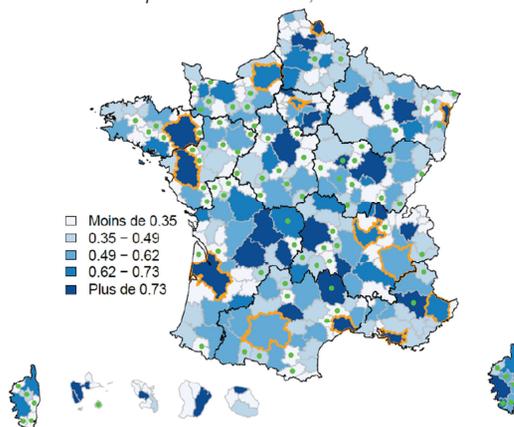
**NOMBRE D'EMPLOIS LOCAUX DE L'ÉTAT  
(HORS ÉDUCATION, PÔLE EMPLOI,  
SÉCURITÉ SOCIALE, POSTE)  
POUR 100 HABITANTS**

Moyenne nationale : 0,5  
Zone d'emploi Île-de-France : 0,6



**NOMBRE D'EMPLOIS PÔLE EMPLOI, POSTE\*,  
SÉCURITÉ SOCIALE  
POUR 100 HABITANTS**

Moyenne nationale : 0,5  
Zone d'emploi Île-de-France : 0,6



\* y compris emplois des plateformes industrielles de tri et des centres de tri de la Poste.

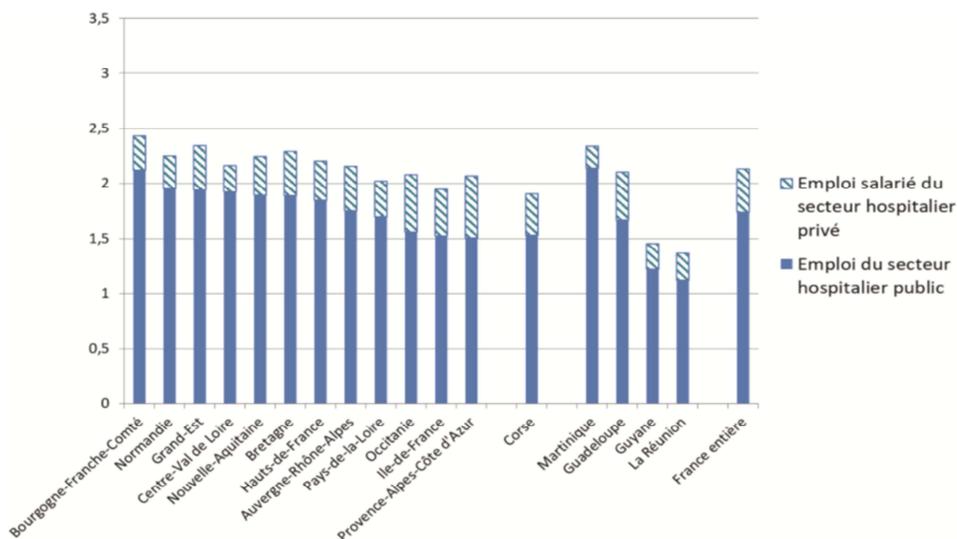
Sources : calculs France Stratégie à partir de SIASP (2015) et du recensement, ACOSS.

**– La géographie complexe de la fonction publique hospitalière**

Les dotations en emploi hospitalier sont plus élevées dans les régions les moins dotées en emploi public.

S'agissant de la fonction publique hospitalière, elle agit comme un facteur de rééquilibrage puisque sa présence est plus ancrée là où les autres fonctions publiques sont moins implantées. L'écart, de 40 % entre les extrêmes, est du même ordre que celui constaté pour l'emploi local des collectivités locales, mais on observe, en matière de santé, un phénomène de substitution entre le privé et le public, celui-ci venant compenser les insuffisances de celui-là de sorte qu'intégrer les effectifs du secteur hospitalier privé réduit les écarts, mais sans les résorber.

### NOMBRE D'EMPLOIS HOSPITALIERS POUR 100 HABITANTS



Note : emplois privés au 31 décembre 2015 convertis en ETP selon la règle un emploi = 0,85 ETP. Les emplois hospitaliers publics ne comprennent pas ceux des huit établissements du Service de santé des armées.

Sources : calculs France Stratégie à partir des données de l'ACOSS et de l'INSEE (SIASP et recensement) pour l'année 2015.

L'hétérogénéité de l'emploi hospitalier est intermédiaire entre celle des emplois locaux et celle des emplois non locaux : le taux d'administration des 10 % de zones les plus dotées (3 emplois pour 100 habitants) est trois fois plus élevé que celui des 10 % les moins pourvues. Cette hétérogénéité ne s'explique qu'à la marge par le gradient urbain/rural.

### RÉPARTITION DES EMPLOIS DU SECTEUR HOSPITALIER SELON LA CATÉGORIE DE ZONE D'EMPLOI

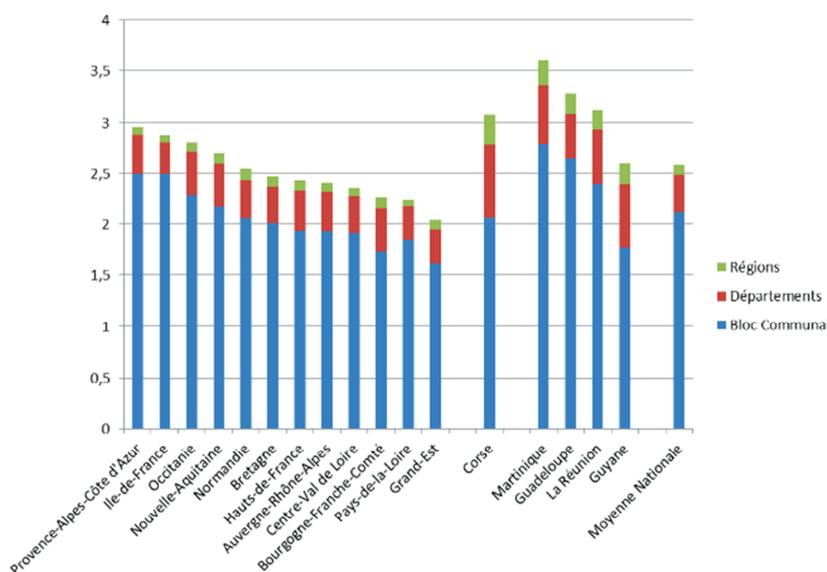
Catégorie de zone d'emploi	Emplois publics pour 100 habitants	Dont les emplois dans les CH-CHR-CHS*	Dont autres emplois hospitaliers publics	Salariés du privé pour 100 hab.	Emplois publics et salariés privés pour 100 hab.	Emplois publics pour 100 hab. de plus de 65 ans	Emplois publics et salariés privés pour 100 hab. de plus de 65 ans
Ile-de-France*	1,6	1,5	0,1	0,4	2,0	11,1	14,0
dont Paris	1,9	1,8	0,1	0,5	2,4	13,1	16,6
Grandes métropoles	1,9	1,7	0,2	0,6	2,5	11,4	15,0
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	1,7	1,4	0,2	0,3	2,0	9,7	11,6
Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab.	1,7	1,4	0,3	0,3	2,0	8,3	9,9
Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab.	1,9	1,5	0,4	0,3	2,2	9,1	10,7
Unités urbaines < 20 000	1,8	1,3	0,5	0,2	2,0	7,9	8,9
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>2,1</b>	<b>9,4</b>	<b>11,7</b>

En dépit de la présence des CHR dans les grandes métropoles, les zones d'emploi concernées ne présentent pas de sur-dotation systématique, rapportée au nombre d'habitants. Toutefois, rapporté au nombre d'habitants de plus de 65 ans, le taux d'administration augmente avec la taille de l'agglomération, de moins de 9 postes pour 100 habitants de plus de 65 ans dans les zones rurales à 15 postes dans les grandes métropoles.

L'analyse économétrique met en évidence un effet de structure de la population. À caractéristiques comparables, le niveau d'emploi public hospitalier croît avec la part des plus de 80 ans (30 % d'écart entre déciles extrêmes), mais pas avec la part des 65-79 ans. On observe un effet d'inertie démographique pour l'emploi hospitalier : une baisse de 10 % de la population entre 1990 et 2015 est associée à un bonus de 5 % du taux d'administration. Enfin, le taux d'administration en emploi public hospitalier est moins développé dans les zones à fort chômage (15 % d'écart entre les zones à 10 % et à 15 % de chômage).

En revanche, bien que pesant plus faiblement dans l'ensemble, l'amplitude de la part d'emploi local des collectivités est plus grande.

### NOMBRE D'EMPLOIS PUBLICS LOCAUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 100 HABITANTS



Source : France Stratégie.

Les trois régions du Sud se distinguent pour leur taux élevé d'administration de l'emploi local des collectivités, l'Île-de-France parvenant à se glisser à la deuxième place. Le bloc communal, qui se taille la part du lion avec 80 % du total, explique l'essentiel des différences.

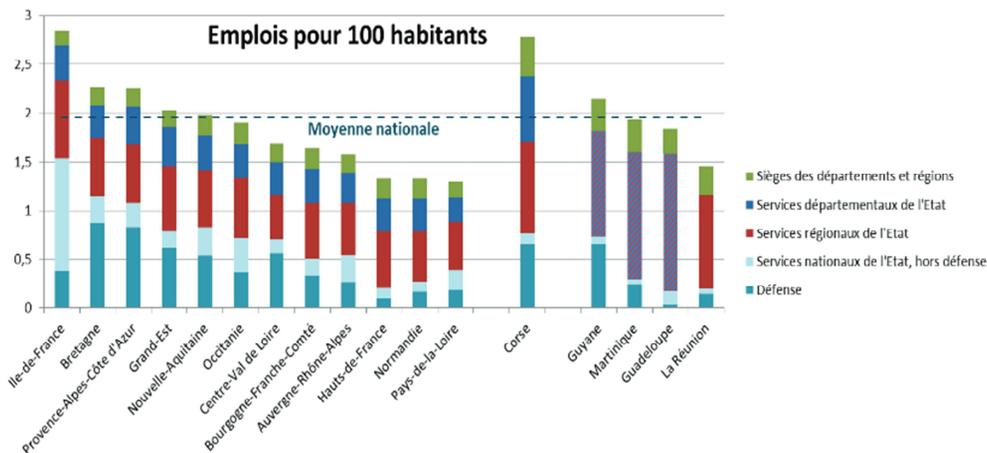
Le taux d'administration du bloc communal dépend positivement du potentiel financier, de la capacité en hébergement touristique et de la taille de la zone d'emploi, et est plus élevé en Île-de-France et dans les trois régions du Sud.

D'une zone d'emploi à l'autre, l'hétérogénéité des dotations en emplois locaux des collectivités territoriales est de même ampleur que celle des emplois de l'État : le taux d'administration des 10 % des zones les plus dotées est 55 % plus élevé que celui des 10 % les moins pourvues. Ces écarts sont principalement le fait de l'emploi du bloc communal, compte tenu de son poids – plus de 80 % de l'emploi local territorial – et de l'homogénéité plus grande des emplois des régions et des départements.

– *L'emploi public non local*

En revanche, l'emploi public non local se caractérise par une implantation hétérogène, le taux d'administration variant du simple au double entre les régions.

**EMPLOIS DE SERVICES NON LOCAUX, MOYENNE RÉGIONALE, POUR 100 HABITANTS**



Source : France Stratégie.

Logiquement, l'Île-de-France caracole en tête du classement de l'emploi public non local, où il est gonflé par les effectifs des services centraux, loin devant les deux régions suivantes, à savoir la Bretagne et PACA, situées toutes deux 25 % au-delà de la médiane. C'est la dotation en emplois de défense tant civils que militaires qui varie le plus fortement d'une région à l'autre, la Normandie, les Hauts-de-France et les Pays de la Loire étant très peu dotés.

La localisation des emplois régionaux et départementaux de l'État correspond largement à la géographie administrative. Il en est de même pour les emplois des sièges de collectivités régionales ou départementales.

Les emplois nationaux de l'État se caractérisent par une forte hétérogénéité partiellement expliquée par le degré d'urbanisation des zones d'emploi.

L'analyse impose de séparer ce qui relève de la défense du reste des ministères, en raison de la très grande hétérogénéité de la localisation de ses emplois, qu'ils soient civils ou militaires.

Pris dans son ensemble, le poids de l'emploi non local dans l'emploi total varie fortement d'une zone d'emploi à une autre : inférieur à 0,3 % de l'emploi total dans 10 % des zones d'emploi à plus de 8,2 % dans 10 % des zones les mieux dotées, soit un écart inter-décile de 27. Cette hétérogénéité est d'abord corrélée avec le degré d'urbanisation du territoire.

L'hétérogénéité reste forte à l'intérieur des catégories de zone d'emploi. Les zones d'emploi des unités urbaines de plus de 100 000 habitants sont les plus hétérogènes en termes de taux d'administration. Les zones d'emplois des agglomérations de 20 à 100 000 habitants, moins dotées en moyenne que les précédentes, sont également hétérogènes, quoique dans une moindre mesure.

**PART MOYENNE DES SERVICES NON LOCAUX DANS L'EMPLOI TOTAL,  
PAR CATÉGORIE DE ZONE D'EMPLOI**

Catégorie de zone d'emploi	Nombre de zones	Part de l'emploi public dans l'emploi total						
		Total non-local	dont défense	dont autres emplois nationaux de l'État	dont services régionaux de l'État	dont services départementaux de l'État	dont sièges des collectivités	dont sièges opérateurs
Île-de-France*	1*	<b>6,1 %</b>	0,8 %	2,1 %	1,7 %	0,9 %	0,4 %	0,2 %
dont Paris	1	<b>7,6 %</b>	1,0 %	3,3 %	1,9 %	0,7 %	0,3 %	0,4 %
Grandes Métropoles	12	<b>7,1 %</b>	0,8 %	1,4 %	3,0 %	1,0 %	0,8 %	0,1 %
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	62	<b>5,3 %</b>	1,4 %	0,4 %	1,8 %	1,1 %	0,6 %	0,1 %
Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab.	59	<b>4,4 %</b>	1,5 %	0,2 %	0,9 %	1,1 %	0,6 %	0,0 %
Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab.	83	<b>2,9 %</b>	1,0 %	0,2 %	0,5 %	0,8 %	0,4 %	0,1 %
Unités urbaines < 20 000 hab.	84	<b>1,7 %</b>	0,6 %	0,1 %	0,5 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %
<b>Moyenne France</b>		<b>5,7 %</b>	1,2 %	1,1 %	1,8 %	1,0 %	0,6 %	0,1 %

\* Ensemble de 20 zones d'emploi comprenant les 19 zones d'emploi situées en Île-de-France plus la zone interrégionale de Roissy-Sud Picardie.

Source : France Stratégie.

À l'échelle des 320 zones d'emploi, l'emploi non local contribue à 56 % des écarts de taux total d'administration, contre 14 % pour les emplois locaux de l'État et de ses opérateurs, 10 % pour l'emploi local des collectivités territoriales et 19 % pour les emplois publics hospitaliers. Contrairement à ce qu'on observe au niveau régional, lorsque l'on se situe à l'échelle des zones d'emploi, les emplois hospitaliers sont plus souvent localisés dans les territoires plus dotés en emploi public. À l'inverse, les emplois locaux des collectivités territoriales jouent un rôle plus faible qu'à l'échelle régionale (où ils contribuent pour 34 %), ce qui signifie qu'ils se concentrent moins dans les zones à fort taux d'emploi public global.

Le taux d'administration (qui cumule l'emploi local, non local et hospitalier) dépend positivement de la taille de l'agglomération principale. Les grandes métropoles et les zones d'emploi d'Île-de-France comptent près de 10 emplois publics pour 100 habitants ; les zones rurales ont un taux moyen d'administration inférieur de 30 % à celui des grandes métropoles, tandis que les autres zones urbaines sont dans une situation intermédiaire (de 7,7 à 8,5).

Le taux d'administration est très hétérogène au sein des catégories de zones d'emploi, avec des écarts allant du simple au double, à l'exception des zones des grandes métropoles.

Par ailleurs, à caractéristiques comparables, le taux d'administration diminue avec le taux de chômage (passer de 10 % à 15 % de taux de chômage est associé à une baisse du taux d'administration de 7 %) et les zones à fort potentiel financier sont mieux dotées globalement (6 % d'écart entre déciles extrêmes de potentiel financier). Les chefs-lieux de département bénéficient quant à eux de 20 % d'emploi public par habitant supplémentaire.

La part de l'emploi public est peu sensible au caractère plus ou moins urbain du territoire, les logiques opposées de répartition de l'emploi local et non local se compensant. On n'observe quasiment pas d'écart entre les grandes métropoles et les autres zones urbaines hors Île-de-France. Les zones rurales se situent en-dessous de la moyenne, à un niveau comparable aux zones d'Île-de-France (23,5 %).

**TAUX D'EMPLOI PUBLIC ET PART DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'EMPLOI TOTAL  
SELON LA CATÉGORIE DE ZONE D'EMPLOI**

Catégorie de zone d'emploi	Emplois publics pour 100 habitants				Part dans l'emploi total			
	Total	services non locaux	services locaux	services hospitaliers	Total	services non locaux	services locaux	services hospitaliers
Île-de-France*	9,9	2,9	5,5	1,6	23,5 %	6,1 %	13,6 %	3,7 %
dont Paris	11,9	4,1	5,9	1,9	21,9 %	7,6 %	10,9 %	3,5 %
Grandes métropoles	9,8	2,8	5,1	1,9	25,3 %	7,1 %	13,3 %	4,8 %
Unités urbaines ≥ 100 000 hab.	8,5	1,8	5,1	1,7	27,5 %	5,3 %	17,0 %	5,2 %
Unités urbaines de 50 000 à 100 000 hab.	8,0	1,4	4,9	1,7	26,0 %	4,4 %	16,1 %	5,4 %
Unités urbaines de 20 000 à 50 000 hab.	7,7	0,9	4,9	1,9	26,2 %	2,9 %	17,0 %	6,3 %
Unités urbaines < 20 000 hab.	7,0	0,5	4,7	1,8	23,7 %	1,7 %	15,8 %	6,1 %
Moyenne France	8,8	2	5,1	1,7	25,0 %	5,7 %	14,6 %	4,7 %

Source : France Stratégie.

« En définitive, les écarts de taux d'administration entre régions s'expliquent avant tout par l'emploi non local », qui se trouve concentré dans les zones d'emploi des grandes métropoles et des capitales administratives. La forte hétérogénéité observée est partiellement expliquée par le degré d'urbanisation des zones d'emploi.

L'analyse statique de la localisation de l'emploi public est utilement complétée par celle des variations des effectifs fournies par la Cour des comptes dans son rapport thématique sur les services déconcentrés<sup>(1)</sup>. La Cour des comptes a synthétisé l'évolution des effectifs de l'administration déconcentrée et mis en évidence une baisse des effectifs dans les services déconcentrés de l'État, consécutivement à la révision générale des politiques publiques (RGPP) et son pendant territorial, la réforme de l'administration de l'État (RéATE) qui a mis l'accent sur le niveau régional, avant le retour en grâce du département<sup>(2)</sup>.

(1) Les services déconcentrés de l'État, rapport public thématique, Cour des comptes, décembre 2017.

(2) Voir circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 : « C'est à l'échelon départemental que doivent être mises en œuvre les politiques de l'État. C'est cet échelon qui sera privilégié dans la répartition des effectifs ».

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS ENTRE 2011 ET 2015  
EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN (ETP)**

en équivalent temps plein (ETP)	2011	2015	Évolution 2011- 2015
<b>Périmètre hors RéATE</b>			
Éducation nationale	879 171	874 984	- 0,48 %
<i>dont Enseignants</i>	<i>859 294</i>	<i>855 028</i>	<i>- 0,50 %</i>
<i>dont rectorats/DSDEN</i>	<i>19 877</i>	<i>19 956</i>	<i>0,40 %</i>
Police et gendarmerie	240 298	241 476	0,49 %
DDFiP/DRFiP	102 970	91 848	- 10,80 %
Douanes (services régionaux)	14 767	13 931	- 5,66 %
DIR	8 597	8 246	- 4,08 %
<b>Total périmètre hors RéATE</b>	<b>1 245 803</b>	<b>1 230 485</b>	<b>- 1,23 %</b>
<b>Périmètre RéATE</b>			
DRAC	2 237	2 187	- 2,24 %
DIRECCTE	10 461	9 744	- 6,85 %
DRJSCS	2 192	2 127	- 2,97 %
DDCSPP	9 550	9 072	- 5,01 %
DRAAF	2 313	2 142	- 7,39 %
DREAL	9 903	9 615	- 2,91 %
DDTM (agents MAAF+MEEM)	23 387	17 050	- 27,10 %
Préfectures	27 530	26 011	- 5,52 %
SGAR	1 030	983	- 4,49 %
<b>Total RéATE</b>	<b>88 603</b>	<b>78 931</b>	<b>- 10,92 %</b>
<b>Total</b>	<b>1 334 406</b>	<b>1 309 416</b>	<b>- 1,87 %</b>

Source : Cour des comptes.

En pourcentage, la baisse est limitée en pourcentage (- 1,6 % globalement) mais, en valeur absolue, ce sont environ 25 000 ETP qui ont disparu des territoires en cinq ans. De plus, les baisses d'effectifs se sont accompagnées d'une réorganisation territoriale – dont la haute juridiction déplorait le caractère partiel – caractérisée par des regroupements dans les villes les plus importantes, en particulier les métropoles, et la fermeture de guichets et de services, dans les sous-préfectures par exemple, souvent déjà éprouvées par la crise économique et la désindustrialisation.

**CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES  
À L'ÉVALUATION DE L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS  
DANS LES TERRITOIRES RURAUX**

Cette contribution peut être consultée sur le site de la Cour des comptes à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lacces-aux-services-publics-dans-les-territoires-ruraux>

