




Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
Suivi de l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux
Mme Mathilde Desjonquères, M. Pierre Morel-À-L'Huissier
rapporteurs

En octobre 2019, le rapport du CEC sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux avait présenté 23 propositions concernant la couverture numérique, les mobilités, la santé, l'accompagnement et l'accès mutualisé à des services publics dématérialisés, la définition et la gestion de ces territoires peu denses.

Plus de trois ans après, alors qu'un "agenda rural 2" doit être présenté, ce rapport établit un premier bilan des mesures prises pour améliorer l'accès de territoires ruraux redéfinis, aux services publics : le développement du réseau France services, l'amélioration de la couverture et de l'accompagnement numérique, les avancées sur l'accès à la santé, les mobilités et la revitalisation de ces territoires.

Il ressort de nos nombreuses auditions que la prise en compte des territoires ruraux s'est améliorée mais qu'elle doit être confortée et pérennisée.

DES TERRITOIRES RURAUX MIEUX PRIS EN COMPTE MAIS IMPACTÉS PAR LES CRISES RÉCENTES

Les territoires ruraux ont été redéfinis par l'INSEE : ils correspondent à 88 % des communes et 33 % de la population et sont constitués de 4 sous catégories (très peu denses, peu denses, sous faible ou sous forte influence d'un pôle).

Une nouvelle typologie des territoires ruraux définit plusieurs ruralités aux caractéristiques et besoins différents. Ces données doivent être prises en compte pour adapter les politiques publiques.

Aujourd'hui, la volonté de renforcer le maillage des territoires trouve sa traduction dans le programme France services, le recrutement de conseillers numériques, la réouverture de sous-préfectures et de points d'accueil numérique ou le déploiement de nouvelles brigades de gendarmerie.

4. Répartition des communes et de la population selon le type d'espace

	Communes		Population	
	Nombre	Répartition (en %)	En milliers	Répartition (en %)
Rural	30 775	88	21 881	33
Rural autonome	16 206	46	9 143	14
Très peu dense	8 097	23	1 561	2
Peu dense	8 109	23	7 582	11
Rural sous faible influence d'un pôle	7 399	21	5 937	9
Rural sous forte influence d'un pôle	7 170	21	6 801	10
Urbain	4 193	12	44 900	67
Ensemble	34 968	100	66 781	100

Lecture : 46 % des communes et 14 % des habitants font partie du rural autonome.

Champ : France.

Source : Insee, recensement de la population 2017.

Typologie structurelle 2022 La diversité des communes rurales

Les ruralités résidentielles

- Alsées
- Mixtes

Les petites polarités

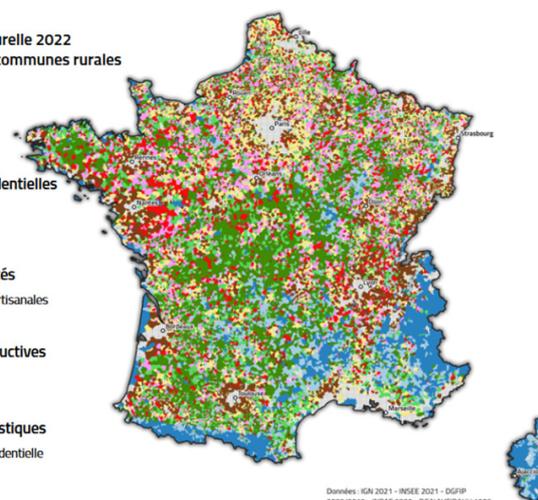
- Industrielles et artisanales
- Mixtes

Les ruralités productives

- Ouvrières
- Agricoles

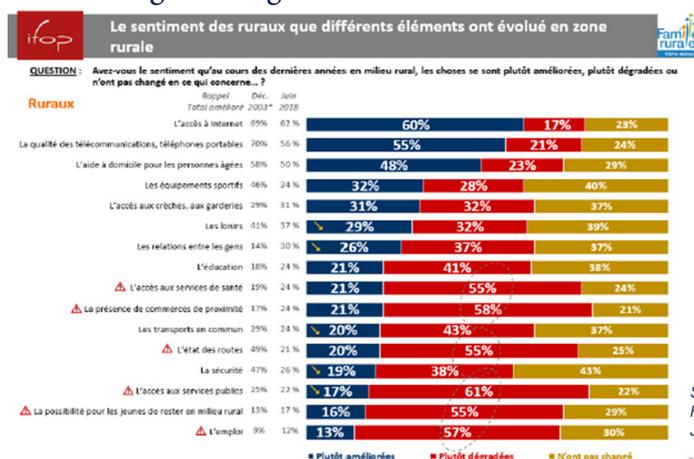
Les ruralités touristiques

- A dominante résidentielle
- Spécialisées
- Communes urbaines



Données : IGA 2021 - INSEE 2021 - DGSP 2009/2019 - INRAE 2020 - DGALN/SDAH 1986

Source : ANCT, Acadie, M. Talandier - Étude sur la diversité des ruralités « Typologie et trajectoires des territoires » février 2023



Source : IFOP - Familles rurales Janv. 2021

Pour autant, une étude « post-Covid » menée par l'IFOP pour l'association Familles rurales met en lumière, pour un certain nombre de services, un sentiment persistant d'abandon : 64 % des personnes interrogées perçoivent le manque de services publics comme le principal frein à l'installation en zone rurale, devant le manque d'offre d'emplois (62 %) et de transports (55 %).

LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES RURAUX : UNE NETTE AMÉLIORATION ET DES QUESTIONS

La couverture numérique est un préalable à l'accès aux services publics. Depuis, 2019, les choses se sont améliorées : des investissements considérables ont été réalisés dans les zones d'intervention publique et, mi-2022, 98 % du territoire était couvert par au moins un opérateur en 4G tandis que 77 % des locaux du territoire national étaient raccordables à la fibre.

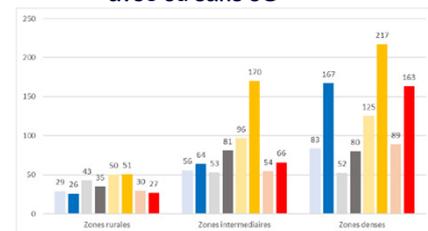
Mais le déploiement de la fibre reste nettement supérieur dans les zones denses (90%) que dans les zones peu denses (62 % en zone RIP) où la commercialisation atteint seulement 50% et plusieurs départements à dominante rurale dépendent à plus de 25 % du réseau cuivre.

Plusieurs enquêtes font état d'une moindre qualité de l'internet mobile en zones rurales

Des questions se posent sur les raccordements les plus complexes – donc les plus coûteux –, l'entretien des infrastructures, l'adaptation aux nouveaux usages et aux évolutions démographiques qu'il va falloir réaliser ...dans un contexte de fermeture du réseau cuivre et des problèmes de maintenance qui y sont associés.

En 2022, 58 % des consommateurs déclaraient avoir rencontré un problème avec leur fournisseur d'accès à internet fixe.

Débit descendant moyen sur mobile avec ou sans 5G



Débits descendants moyens (en Mbit/s) pour les utilisateurs n'ayant pas accès à la 5G (2G/3G/4G) et ce d'un forfait compatible 5G (2G/3G/4G/5G), par opérateur et par strate (zones denses/intermédiaires/rurales)

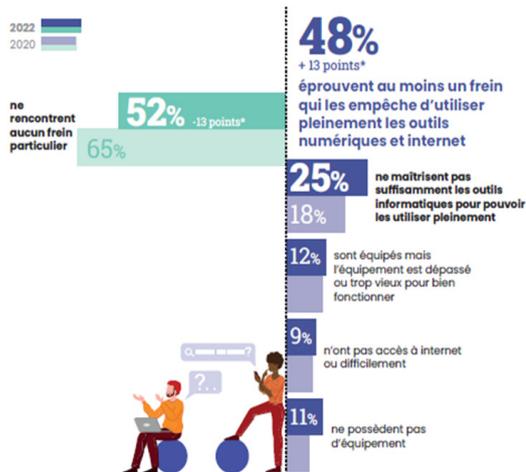
Source : Arcep

LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS NÉCESSITE DE FORMER ET D'ACCOMPAGNER TOUS LES PUBLICS DE FAÇON PÉRENNE

L'équipement numérique de la population est en progression mais cette évolution cache des réalités contrastées.

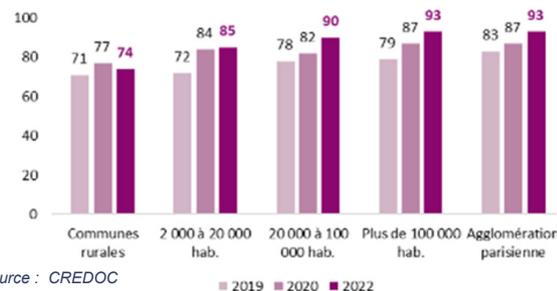
L'accompagnement des usagers s'est amélioré avec le recrutement de 4 000 conseillers numériques mais il faut les pérenniser car ils sont devenus indispensables.

Le Pass numérique est moins adapté aux territoires ruraux.



Source : Baromètre du numérique

Équipement en smartphone selon le lieu d'habitation



Source : CREDOC

Des dysfonctionnements demeurent : 91 000 des quelque 115 000 réclamations adressées au Défenseur des droits concernaient les services publics (contre 35 000 des 72 000 réclamations en 2014).

Une étude de la Défenseure des droits et de l'Institut national de la consommation sur les réponses des plateformes téléphoniques de Pôle emploi, la CAF, l'assurance maladie et l'assurance retraite indique que sur les 1 500 appels passés, 40 % n'ont pas abouti.

FRANCE SERVICES : UNE RÉPONSE DE PREMIER NIVEAU À L'ÉLOIGNEMENT DES SERVICES PUBLICS



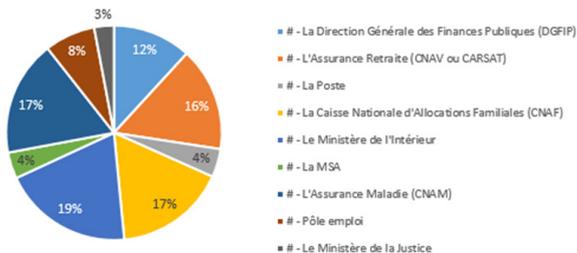
Trois ans après la mise en œuvre du dispositif, plus de 2 500 espaces France services ont vu le jour, proposant l'accès à au moins neuf partenaires socle. Beaucoup de maisons France services ont élargi le bouquet de services. Des permanences sont souvent réalisées *in situ*.

Les maisons France services sont portées aux deux tiers par les collectivités territoriales.

Il existe 140 « bus France services » dont seulement 55 circulent uniquement en ruralité tandis que les 156 espaces multi-sites sont presque tous en ruralité.

	MSAP	France services (31 ^{er} décembre 2022)
TOTAL	1340	2538
Dont portées par les collectivités territoriales	725 soit 54 %	1700 soit 67 %
Dont portées par La Poste	495 soit 37 %	406 soit 16 %

Répartition des actes en France services par partenaire-socle
Données : janvier à octobre 2022 inclus



De nouvelles labellisations ont été annoncées pour atteindre 2750 France services ; il faudrait qu'elles soient prioritairement destinées à améliorer le maillage des territoires ruraux où les problèmes de mobilité sont les plus importants.

Le Défenseur des droits, dont 80% des réclamations portent sur le fonctionnement des services publics et qui peut conduire des médiations locales, a toute sa place dans les maisons France services.

Les liens avec les mairies hors communes d'accueil doivent être renforcés.

France services correspond à un panier de services de premier niveau, souvent pour réaliser des démarches en ligne ; il repose sur la qualité de l'accompagnement des agents France services et sur l'efficacité du "back office".

La création d'un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public, le renforcement de la formation et la certification des compétences restent à organiser. Des avancées vont être conduites en 2023, dont le renforcement de la formation initiale.

Le financement du programme est un sujet de préoccupation pour les porteurs comme pour les opérateurs. Le coût moyen d'une maison France services a été évalué à 110 000€ et les financements partagés entre l'Etat et les opérateurs représentent 30 000€. Un financement complémentaire de 12,5 M€ est prévu pour 2023 mais les questions d'une évaluation précise des coûts et d'un soutien renforcé de l'Etat au dispositif restent posées.

France services c'est :

- ◆ 10 millions d'accompagnements réalisés depuis 2020 ;
- ◆ 500 000 accompagnements mensuels ;
- ◆ 130 accompagnements mensuels par maison en ZRR.

AMÉLIORER L'ACCÈS À LA SANTÉ EN TERRITOIRE RURAL APPELLE DES TRANSFORMATIONS PROFONDES DE NOTRE ORGANISATION

Les habitants des territoires ruraux sont toujours très pénalisés par les difficultés de l'accès aux soins : Les maires ruraux sont en première ligne face au mécontentement des administrés.



- ◆ 63% des bassins de vie ruraux manquent de médecins généralistes ; un généraliste en milieu rural couvre en moyenne 30 km² contre 5 km² en zone urbaine,
- ◆ le délai de prise en charge par les spécialistes est de plusieurs mois,
- ◆ 6 millions de Français vivent à plus de 30 minutes d'un service d'urgence,
- ◆ les ruraux consomment en moyenne 20% de soins hospitaliers en moins,
- ◆ le risque du renoncement aux soins plus important en zone très sous-dotée,
- ◆ un écart d'espérance de vie entre population rurale et population générale. .

La démographie médicale impose une évolution de l'organisation du parcours de soins en milieu rural :

- Le vieillissement du corps médical : attirer les jeunes professionnels,
- L'aspiration à un équilibre temps professionnel/temps personnel : exercer en structure de groupe,
- La pénurie de médecins : travailler en équipe de soins pluridisciplinaire coordonnée avec une supervision médicale.

◆ La loi « organisation et transformation du système de santé » - la réforme « Ma santé 2022 » prévoient : la suppression du numerus clausus, le déploiement des communautés professionnelles de santé (les 2/3 en zone rurale), la généralisation des contrats locaux de santé et la création de centres de santé (200 créations en zone rurale).

◆ L'instruction ministérielle d'avril 2022 prévoit : une augmentation du nombre des praticiens maitres de stage et de leurs indemnités en zone rurale, une augmentation de la bourse attribuée aux étudiants.

♦ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 prévoit la 4^{ème} année d'internat (stage dans les zones déficitaires en priorité), l'accès direct des patients aux infirmiers en pratique avancée (expérimentation), des mesures d'attractivité pour l'exercice médical en zone rurale.

♦ Et de nouvelles modalités sont créées portant sur les vacations de médecins d'autres zones, les protocoles de coopération entre professionnels, l'augmentation du nombre des assistants médicaux...



Les enjeux : attirer les jeunes médecins vers l'exercice en milieu rural, promouvoir un meilleur dialogue ARS/ CNAM/ élus locaux pour organiser l'offre de soins territoriale...

DÉVELOPPER DES SOLUTIONS INNOVANTES POUR ROMPRE L'ISOLEMENT



Les mobilités au cœur des difficultés des habitants des territoires ruraux

et nécessitent de déployer de nouvelles solutions de mobilité :

- ♦ La loi LOM de 2019 favorise des solutions de transport alternatives à la voiture individuelle selon les besoins des territoires ;
- ♦ France Mobilités a constitué une base recensant contributions et bonnes pratiques (800 solutions) en *open data* à la disposition des collectivités ;
- ♦ La SNCF développe trois programmes d'action de moyen terme (3 à 5 ans) : la remise en service de petites lignes (6300 kms dans 8 régions), de nouvelles lignes autonomes (trains légers, véhicules autonomes légers en expérimentation), de nouveaux usages (transport public et transport à la demande associés).

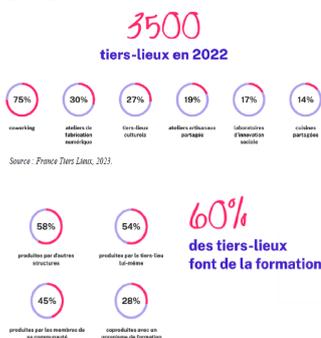
Les initiatives locales sont nombreuses mais elles peinent à couvrir les besoins des habitants et peuvent s'avérer coûteuses ;

Des solutions ingénieuses sont développées sur le terrain : *mix* de transports alliant bus-transport à la demande, gratuité, transports solidaires avec le soutien du CCAS...

Les enjeux : éviter la précarité dans le domaine des mobilités, faire connaître les solutions de déplacement existantes, adapter les transports locaux jusqu'au dernier km.

Le titre unique de transport est une demande forte et il est nécessaire de poursuivre les différentes aides au permis de conduire pour les jeunes.

Les tiers-lieux : des solutions multiservices innovantes à soutenir face à la désertification rurale



- ♦ 300 fabriques de territoire dont 15% dans les communes rurales,
 - ♦ 100 tiers-lieux dédiés à la production soutenus sur 3 ans,
 - ♦ 82 M € de l'ANCT en 2018-2022 ; 50 M € pour l'offre de formation dans les tiers-lieux.
- Le soutien financier diminue avec la fin du plan de relance ; le FDVA peut être mobilisé pour les tiers-lieux structurants des zones très rurales.
- La moitié des tiers-lieux trouve un équilibre financier (et 20% sont bénéficiaires).

Les enjeux : prévoir un dispositif foncier pour assurer une sécurité juridique aux tiers-lieux, assurer l'accompagnement technique des porteurs de projets et des collectivités venant en soutien du tiers-lieu, aux différentes étapes de son développement.

LES NOUVELLES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS :

- 1 : pérenniser les dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des zones rurales ;
- 2 : clarifier la nébuleuse de dotations et financements existants en liant mieux ces investissements et l'ingénierie pour aboutir à des projets cohérents ;
- 3 : élargir le bouquet d'offre des maisons France services ;
- 4 : faire en sorte que chaque préfecture et sous-préfecture accueille une maison France Services et déployer les sous-préfets mobiles ;
- 5 : créer des guichets citoyens, pour répondre aux actes essentiels de la vie ;
- 6 : faire de la différenciation un automatisme dans le déploiement d'une politique publique ;
- 7 : mettre en place une aide financière pour le « dernier commerce rural », qui joue systématiquement un rôle de service public ;
- 8 : l'accès à la santé comme priorité ;
- 9 : favoriser l'implantation de grandes écoles et de structures d'accueil de la petite enfance ;
- 10 : accompagner le développement du télétravail en créant des télécentres et des tiers-lieux ;
- 11 : faire de la culture et de la richesse patrimoniale rurale un vecteur touristique majeur ;
- 12 : les transports comme impératif public.



Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<http://www.assemblee-nationale.fr/16/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-control>