Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Enquête demandée par le Comité d'évaluation
et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Mars 2019

Sommaire

AVERTISSEMENT **5**

SYNTHÈSE **9**

RECOMMANDATIONS **17**

INTRODUCTION **19**

CHAPITRE I DES TERRITOIRES CONFRONTÉS AU DÉFI DE L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **23**

I - DES TERRITOIRES À FAIBLE DENSITÉ QUI CONNAISSENT DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **23**

A - Des notions à définir 23
B - Les limites de l'accès physique et numérique 34

II - UNE PRÉSENCE DES SERVICES PUBLICS APPELÉE À SE DIFFÉRENCIER **39**

A - Une présence restée dense mais évoluant dans ses modalités 39
B - Des services appelés à réduire leur accueil physique et à se dématérialiser 46
C - Santé et dépendance : des réponses à définir au cas par cas à partir de situations locales à préciser 54

CHAPITRE II DES POLITIQUES D'ACCESSIBILITÉ ANCIENNES, MAIS TROP NOMBREUSES ET MAL COORDONNÉES **61**

I - UNE AMBITION AFFICHÉE SANS MISE EN ŒUVRE EFFICACE **61**

A - Des politiques d'accessibilité foisonnantes 61
B - Une coordination interministérielle absente 68

II - UN PILOTAGE À RATIONALISER AU NIVEAU LOCAL **72**

A - Un enchevêtrement complexe de compétences entre les collectivités 73
B - Un foisonnement d'outils de pilotage et de dispositifs contractuels qui pose des difficultés d'articulation 78
C - Des financements éclatés et instables 81
D - Un premier bilan nuancé de l'impact des SDAASP 84

CHAPITRE III DES SOLUTIONS EXISTANTES À AMÉLIORER **93**

I - DES SOLUTIONS EN ATTENTE DE PERFORMANCE **93**

A - Les MSAP : un modèle de service public de proximité à consolider 93
B - Les autres structures de mutualisation 106

II - DES MESURES POUR RÉUSSIR LA TRANSITION NUMÉRIQUE **111**

A - Une dématérialisation parfois mal préparée 111
B - Un accès aux services publics à repenser 112
C - Le développement d'une stratégie numérique inclusive 115

III - DES EXPÉRIENCES ET DES INNOVATIONS LOCALES À DÉVELOPPER **118**

A - Le développement de nouveaux services marchands de La Poste 118
B - Des innovations en faveur de l'accès aux soins 119
C - La mobilité : un foisonnement d'initiatives locales à encourager 122

CONCLUSION GÉNÉRALE **127**

LISTE DES ABRÉVIATIONS **129**

ANNEXES **133**

Avertissement

Sur le fondement de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, par lettre du 12 octobre 2017, d'une demande d'enquête relative à l'accès aux services publics dans les territoires ruraux pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

L'inscription de cette enquête au programme des travaux de la Cour de 2018 a été notifiée au président de l'Assemblée nationale par lettre du Premier président du 7 décembre 2017 en même temps que la création d'une formation inter-juridictions (FIJ), chargée de la conduire.

Une FIJ a été instituée par arrêté du Premier président en date du 25 janvier 2018, conformément à l'article L. 141-13 du code des juridictions financières.

À l'issue des échanges avec les rapporteurs désignés par le CEC – MM. Jean-Paul Dufrègne, député de l'Allier, et Jean-Paul Mattei, député des Pyrénées-Atlantique –, une deuxième lettre du Premier président, en date du 8 mars 2018, adressée au Président de l'Assemblée nationale, est venue préciser la composition de l'équipe des rapporteurs de la Cour et des chambres régionales des comptes, le périmètre de l'enquête en termes de territoires et de services publics couverts, son caractère évaluatif, ses axes d'investigation et les délais dans lesquels le rapport pourrait être remis.

Les pistes d'investigation retenues d'un commun accord, reprises dans la lettre de cadrage précitée, sont les suivantes :

- retracer les évolutions de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux au cours des cinq dernières années ainsi que les processus décisionnels à l'origine de ces évolutions ;
- porter une appréciation sur la mise en œuvre en termes d'organisation, de moyens et de gouvernance des dispositifs destinés à favoriser l'accès aux services publics dans les territoires ruraux ; en particulier, seront examinées les modalités de la coordination existant en la matière entre les services de l'État et les collectivités locales, notamment en ce qui concerne la prise en compte des projets de territoire. Dans ce cadre, un premier bilan des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public sera dressé ;
- évaluer les difficultés de l'accès à internet dans les territoires ruraux ainsi que l'importance du développement des usages numériques pour l'accès aux services publics dans les territoires ruraux ;
- mesurer l'impact en termes de coûts et de qualité de service de certains dispositifs de mutualisation, tels que les maisons de services au public, et de dispositifs alternatifs qui connaissent un développement récent (services publics nomades) afin d'évaluer leur niveau de performance.

La date de transmission du rapport, initialement fixée à fin décembre 2018, a été reportée au 8 mars 2019.

L'enquête s'est appuyée, outre sur les six chambres de la Cour, sur six chambres régionales des comptes – Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France et Centre-Val de Loire – pour diligenter des enquêtes locales sur la base d'une sélection de territoires. La démarche retenue a été à la fois transversale, avec l'analyse des politiques conduites en ce domaine sur le plan national, et régionale en prenant quelques territoires « témoins », sans prétention à un échantillonnage statistique, mais pour mieux apprécier concrètement et illustrer la mise en œuvre de dispositifs ou d'outils définis à différents niveaux.

Le président de la FIJ a notifié les 12 et 16 avril 2018 la présente enquête à plus d'une centaine de destinataires.

L'enquête au niveau national a été réalisée par les rapporteurs des chambres de la Cour, pour ce qui concerne leur domaine de compétence et par l'équipe centrale. Les enquêtes des rapporteurs des chambres régionales des comptes ont permis d'appréhender et d'évaluer la mise en œuvre de certains dispositifs de soutien aux services publics dans les territoires ruraux tant sur le plan communal, que départemental et parfois régional.

Dans l'objectif d'assurer la cohérence nécessaire entre les volets national et territorial de l'enquête, l'équipe centrale de la formation commune a été amenée à effectuer plusieurs déplacements pour participer, aux côtés des rapporteurs des chambres régionales des comptes, aux investigations locales.

Des éléments de comparaison internationale ont pu être intégrés. Le choix s'est porté sur l'Italie, avec pour objectif d'appréhender la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités en matière de services publics, et sur la Finlande, particulièrement avancée dans la diffusion des technologies numériques auprès de la population, de l'administration et des entreprises dans des territoires à faible densité.

Un point d'étape, organisé avec les rapporteurs du CEC courant juillet 2018, a permis de les informer de l'état d'avancement de l'instruction et des premières orientations des travaux de la formation commune.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une contradiction auprès de 110 destinataires.

Il a été ensuite délibéré le 7 janvier 2018 par une FIJ présidée par M. Andréani, président de la quatrième chambre, et composée au titre de la Cour des comptes de MM. Ory-Lavolée, Thornary, Rabaté et Mmes Riou-Canals et Soussia, conseillers maîtres, Mme Revel, conseillère maître en service extraordinaire ; au titre des chambres régionales des comptes, de M. Martin et Roguez, conseillers maîtres, Mme Renondin, conseillère référendaire, MM. Roquelet et, Barbaste, présidents de section ; ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, MM. Bouvard et Provost, conseiller maître et conseiller référendaire, en tant que rapporteurs généraux adjoints, Mmes Gaspari et Imbaud, conseillère référendaire et rapporteure extérieure, assistés de Mme Gerbier, vérificatrice des juridictions financières ; en tant que rapporteurs de la formation commune, Mme Riou-Canals, conseillère maître, M. Lejeune, conseiller maître, M. Beauviche, conseiller référendaire, Mme Charolles, conseillère référendaire, MM. Seibert, Desfretier et Mme Pantic, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mme Coguic et Mme Dardillac, conseillères de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Lair, conseiller maître.

Le projet de rapport a ensuite été examiné et approuvé le 19 février 2019 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Andréani et M. Terrien, présidents de chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

État historiquement centralisé, la France a développé, sur son territoire, un réseau dense de services publics dont la carte reste principalement le reflet de préoccupations nationales. Cependant, comme ses voisins européens, elle doit adapter cette offre de services publics à des évolutions démographiques différenciées selon les régions, et saisir les opportunités d'amélioration du service et de gains d'efficience permises par la révolution numérique.

Ces adaptations sont particulièrement sensibles dans les territoires ruraux situés en dehors des zones d'influence des grandes villes et des principaux bassins d'emplois ; ils regroupent environ 15% de la population. C'est à ces territoires et à l'évolution des services publics qui y sont situés que s'est intéressée la présente enquête.

Menée par la Cour des comptes et six chambres régionales des comptes, elle s'efforce de répondre à une double question : l'évolution des services publics dans ces territoires permet-elle un égal accès des citoyens qui y résident ? Permet-elle de leur fournir des services efficaces à un coût maîtrisé ?

Des territoires ruraux en recul dont la géographie et la sociologie rendent l'accès aux services publics difficile

D'un point de vue géographique, ces territoires, le plus souvent non desservis par les grandes infrastructures de transports, sont marqués par une faible densité de population, une proportion élevée et croissante de personnes âgées, un relatif déclin économique et une faible attractivité, y compris pour pourvoir les emplois nécessaires au fonctionnement des services publics, condition essentielle de leur bon fonctionnement.

L'ensemble de ces données converge vers l'idée de favoriser l'accès numérique aux services publics. Dès lors, en effet, que le numérique devient partout un mode normal d'accès, il est, pour les territoires géographiquement enclavés ou isolés, un mode de recours incontournable et peut devenir pour eux un instrument d'égalisation des chances.

Encore faut-il que deux conditions soient réunies : que les infrastructures numériques le permettent ; qu'il existe des dispositifs d'accompagnement de la population dont l'âge et les caractéristiques socio-économiques compliquent l'usage des instruments numériques. Or ces deux conditions sont loin d'être remplies.

Les infrastructures numériques dans les zones rurales restent marquées par des insuffisances persistantes. La couverture y est de qualité inférieure à celle des zones urbaines, tant pour le numérique mobile que pour la fibre. Si des perspectives d'amélioration ont été ouvertes dans des textes législatifs récents, qui prennent mieux en compte la couverture des territoires ruraux, force est de constater que les normes de débit futures y sont inférieures à celles retenues par l'Union européenne à l'horizon 2025. Il y a là une forme d'inégalité dommageable devant le service public.

En outre, l'absence de maîtrise de l'outil informatique par une large part de la population des zones rurales appelle des actions correctives et une offre de services publics particulière au profit de ces zones.

En l'absence d'une amélioration des infrastructures et d'un accompagnement efficace et anticipé de la population vers le numérique, la dématérialisation ne peut constituer une solution spontanée aux difficultés d'accès aux services publics constatées dans ces territoires. Au contraire, insuffisamment anticipée et expliquée, elle risque de renforcer le sentiment d'exclusion qui est parfois celui de leurs habitants.

L'évolution des réseaux de services publics, densité maintenue et dématérialisation

La Cour a analysé la présence des services publics nationaux et son évolution dans les territoires ruraux au cours des années récentes, à partir de données nationales et locales. Contrairement à une perception répandue, il n'y a pas eu d'abandon généralisé de ces territoires par les grands réseaux nationaux de services publics. Rapportée à la population, leur présence physique y reste dense, dans certains cas davantage même que dans les autres parties du territoire national. Elle connaît néanmoins une évolution différenciée en fonction de la nature des services et des besoins de la population. Cette différenciation est appelée à croître dans les années à venir. Les travaux menés permettent d'identifier trois catégories de réseaux.

Des réseaux dont la densité est justifiée par leur mission ou inscrite dans la loi

Il en est ainsi de la gendarmerie nationale, de l'éducation nationale et de La Poste, dont le maillage territorial en zone rurale reste dense. Ce maillage n'interdit pas une réorganisation permettant d'en améliorer la qualité. C'est ainsi que la gendarmerie a refondu son réseau, sans diminuer ses effectifs globaux en zone rurale, pour l'adapter aux conditions de mobilité et aux besoins de sécurité qui y prévalent. L'école, dont la présence reste plus importante en proportion des effectifs d'élèves dans les zones rurales que dans les zones urbaines, s'est également réorganisée. Cela s'est traduit par des regroupements pédagogiques, qui permettent d'améliorer la qualité des prestations éducatives et de conforter l'attractivité des affectations proposées aux enseignants. Pour La Poste, dont l'obligation de service est inscrite dans la loi, la transformation des points de contact a permis de répondre à la diminution du courrier et à l'élargissement des plages d'ouverture, sans accroître déraisonnablement le coût de la présence postale.

Des services ayant vocation à être normalement accessibles en ligne

D'autres réseaux de services ont déjà basculé vers la dématérialisation des procédures ou ont vocation à le faire, dans les zones rurales comme ailleurs. C'est le cas au sein du réseau préfectoral pour la délivrance des titres réglementaires, qui se fait désormais en lien avec les mairies, qui assurent pour certains titres le recueil des données et la délivrance des titres. L'accueil du public a ainsi disparu du réseau des préfectures et des sous-préfectures. C'est une tendance partagée par Pôle emploi, dont l'offre de services est de plus en plus effectuée en ligne, ce qui lui a permis de simplifier ses procédures et de diminuer la charge de son accueil physique. Cela devrait être aussi le cas de la DGFiP pour l'essentiel des procédures de déclaration et de paiement, dorénavant accessible en ligne, où elles se feront de plus en plus systématiquement. Cela doit rendre possible une rationalisation trop longtemps différée, de son réseau : sa trop grande dispersion est en effet devenu un handicap pour y pourvoir les postes, et

un risque pour la qualité et la continuité du service. Les réseaux des organismes sociaux, qui combinent une dématérialisation accrue et une présence mutualisée, relèvent également de cette deuxième catégorie.

Ces évolutions sont cohérentes non seulement avec les évolutions démographiques des territoires concernés, mais aussi avec les opportunités offertes par le développement du numérique, qui doit être un facteur de renouvellement des relations avec l'usager. Elles doivent en outre permettre une plus grande efficacité de la dépense publique grâce à une rationalisation des effectifs ou des implantations et à une organisation améliorée du service public.

Cette évolution, nécessaire et souhaitable, s'est cependant trop souvent effectuée sans anticipation, ni concertation suffisante avec les élus et la population. Elle a pu contribuer à entretenir un sentiment d'abandon, faute d'une planification et d'une évaluation suffisantes de leur impact sur le public, faute aussi de solutions d'accompagnement pour faciliter la transition numérique ; un sentiment parfois conforté par des rationalisations non coordonnées affectant simultanément plusieurs réseaux de l'État sur un même territoire.

Une demande mal mesurée : l'accès aux soins et la prise en charge de la dépendance

La couverture médicale et la prise en charge de la dépendance nécessitent une présence physique. Or celle-ci résulte de micro-décisions de praticiens libéraux ainsi que d'acteurs privés et publics et non d'une planification d'ensemble. Elle soulève ainsi des difficultés spécifiques, distinctes de celles posées par les réseaux de services publics.

Les difficultés d'accès aux soins ne sont pas propres aux territoires ruraux ; mais ceux-ci, en raison de leur démographie, du vieillissement et de l'isolement de leur population, connaissent des besoins spécifiques en la matière. Cependant, les indicateurs existants sont insuffisants et l'accès effectif aux soins reste imparfaitement appréhendé : il convient avant toute chose d'y remédier.

Alors que de nombreuses mesures incitatives ont été prises, sur le plan national et localement, pour corriger la sous-densité de couverture médicale de ces territoires, leur effet apparaît jusqu'ici limité. Comme pour les autres services publics, le numérique, au travers de la télémédecine et la mutualisation de l'offre, grâce notamment aux maisons de santé pluridisciplinaires, peuvent répondre aux besoins de proximité de la population. Ces structures compensent la faible attractivité des territoires ruraux pour les professionnels de santé en leur assurant un soutien administratif et une organisation partagée du travail. Leur création doit toutefois être précédée d'une analyse préalable des besoins de santé de proximité, ce qui n'est pas toujours le cas.

La prise en charge de la dépendance est un défi pour les territoires ruraux, en particulier pour le maintien à domicile des personnes âgées. Le taux d'équipement et d'encadrement des EHPAD y est supérieur à la moyenne nationale mais l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées y est néanmoins indispensable. Elle doit notamment viser à organiser le maintien à domicile à partir des EHPAD. Le fait qu'ils sont plus petits qu'ailleurs dans les territoires ruraux ne doit pas être un obstacle à la mutualisation d'une partie de leurs activités et ce serait une erreur de fixer une taille minimale impérative à ces structures.

Les politiques nationales d'accessibilité : sortir de la répétition

L'objectif de garantir l'accès aux services publics dans les territoires ruraux est affiché par l'État depuis plus de 30 ans. Dès 1985, la loi dite « Montagne » ambitionnait de réévaluer le niveau des services publics et d'en assurer la qualité, l'accessibilité et la proximité. Cette politique a été marquée, depuis trois décennies, par des annonces répétées, qui se sont traduites par des mises en œuvre partielles et inégales. Certains dispositifs se sont révélés inopérants, d'autres n'ont pas trouvé d'application concrète. Plus d'une vingtaine de textes majeurs se sont succédé dans ce domaine, chaque nouvelle initiative dévaluant la précédente et confirmant ses limites.

Deux réponses ont cependant émergé au fil des années sous des intitulés changeants : les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) ; les structures mutualisées d'accès aux services publics : maisons de services au public (MSAP), héritières des relais de service public, ou maisons de santé pluri-professionnelles.

L'affichage de critères nationaux d'accessibilité, aussi nombreux que les services publics concernés, a reflété la difficulté de coordonner les différentes réorganisations des réseaux de services publics et l'insuffisante prise en compte des caractéristiques sociodémographiques et géographiques très diverses des territoires ruraux. La définition d'objectifs d'accessibilité, intégrant une approche qualitative et tenant compte de la diversité des territoires concernés, est souhaitable. Elle doit permettre de vérifier régulièrement la mise en œuvre de la politique d'accessibilité sur la base d'indicateurs concertés.

L'accès aux services publics dans les territoires ruraux constitue un élément de la politique d'aménagement du territoire. Sans une réaffirmation énergique de celle-ci, le défaut d'autorité et de coordination relevé dans la présente enquête risque de perdurer. Les limites de l'action du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans son périmètre et ses pouvoirs actuels doivent être corrigées à l'occasion de la définition de la future agence nationale de cohésion des territoires : à côté de ce qui relève d'elle et de son ministère de rattachement, il convient de faire la part de l'indispensable dimension interministérielle de cette politique, qui suppose une impulsion et des mesures d'arbitrage résolues au niveau du Premier ministre.

Ce défaut de coordination s'est traduit jusqu'ici par l'incapacité de l'État à mener une politique pluriannuelle concertée d'implantation de ses réseaux territoriaux. Il fait également obstacle à la mention, dans les SDAASP, de l'organisation future des services de l'État et de ses opérateurs dans le département, pourtant indispensable à la cohérence de ces schémas, co-signés par le préfet et le président du conseil départemental. Seule une concertation interministérielle en amont peut remédier à cette situation préjudiciable à la crédibilité de l'État. C'est pourquoi la Cour recommande d'affirmer la responsabilité du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux, et de prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité.

Une action locale mal coordonnée ; des schémas départementaux à conforter

Le même besoin de clarification des compétences et d'amélioration du pilotage des politiques d'accessibilité existe au niveau local. Les réformes de l'organisation territoriale et les nouvelles répartitions de compétences ont abouti à une très grande complexité et à des chevauchements des responsabilités en matière de présence locale des services publics. Les lois

successives ont multiplié les schémas d'organisation les concernant sans les coordonner, ni les hiérarchiser. Au total, l'effort de rationalisation des compétences est resté inachevé et la politique d'accès aux services publics dans les territoires ruraux s'effectue dans un paysage institutionnel compliqué.

La Cour formule des recommandations pour rationaliser les différents schémas prévus, en privilégiant l'échelon du département et les SDAASP. Ceux-ci doivent être des instruments de pilotage et d'amélioration effective de l'accessibilité des services publics. La Cour en a dressé un premier bilan exhaustif : elle a relevé le retard intervenu dans leur mise au point, la qualité inégale des diagnostics initiaux relatifs aux besoins des usagers, la faible prise en compte des autres schémas stratégiques et contrats locaux généraux et sectoriels, et le caractère limité de leur volet opérationnel, parfois préempté par des dispositifs dotés financièrement en amont, comme les contrats de ruralité. Il en résulte un manque de lisibilité et de cohérence du contenu des SDAASP.

Aussi la Cour recommande-t-elle que les SDAASP soient mieux articulés avec les autres outils de planification existants, régionaux et infra-départementaux, puissent engager les différentes administrations de l'État et bénéficient d'un fléchage prioritaire des financements de l'État relatifs à l'accès aux services publics.

Des solutions à conforter

Trois réponses principales sont susceptibles d'améliorer l'accès aux services publics dans les territoires ruraux : les offres mutualisées, MSAP et maisons de santé ; la dématérialisation des procédures ; et la diffusion des bonnes pratiques et des expériences innovantes.

Les MSAP, un modèle de service public de proximité à consolider et à financer

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets accompagnant la dématérialisation, les MSAP offrent un accompagnement permettant aux usagers d'accéder à distance aux services de six opérateurs nationaux (dont Pôle emploi, les services sociaux[1] et plus rarement GRDF). Leur nombre, environ 1 300, semble proche de ce qui serait nécessaire. Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété.

Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau dont la taille doit résulter d'une approche locale partant des besoins identifiés dans les SDAASP et non d'objectifs quantitatifs nationaux. En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux.

Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public.

[1] Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale de l'assurance maladie, Caisse nationale de l'assurance vieillesse, Mutualité sociale agricole.

Enfin, leur financement repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle.

Les maisons de santé pluri-professionnelles : un outil intéressant à la réussite variable

Les maisons de santé pluri-professionnelles constituent un outil pertinent, qui permet d'améliorer l'accès aux soins dans les zones rurales. Outre la nécessité de définir un projet médical préalable, condition de leur réussite, elles doivent s'inscrire dans une démarche conjointe des différents acteurs des politiques de santé : collectivités territoriales, agences régionales de santé, caisses primaires d'assurance maladie, tant au travers de la définition des implantations que dans les moyens financiers mis en œuvre.

Cette mutualisation des ressources existantes peut concerner aussi la réalisation d'un certain nombre d'actes par les pharmaciens dont le réseau, par sa densité et sa proximité, constitue souvent, *de facto*, le premier échelon d'accès aux soins dans les zones rurales. L'expérimentation de vaccinations en pharmacie rejoint une pratique répandue dans d'autres pays, comme en Italie.

Au-delà du rassemblement de professionnels de santé en un même lieu, le plan « Ma santé 2022 » – dont les orientations s'apprêtent à recevoir une traduction législative[2] ainsi que conventionnelle par l'assurance maladie – prévoit des évolutions structurantes de nature à remédier à l'insuffisance de l'offre de soins ou à ses conséquences sur l'accès aux soins, notamment dans les territoires ruraux.

Ainsi, doivent être créées un millier de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), regroupant des professionnels libéraux (médecins généralistes et spécialistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens), coopérant avec les établissements de santé et médico-sociaux et organisant le premier recours aux soins de l'ensemble des habitants d'un territoire donné : accès à un médecin traitant et à des spécialistes, consultation non programmée dans la journée en cas de nécessité, préparation des sorties de l'hôpital, maintien à domicile des personnes fragiles, actions de prévention. En outre, 500 à 600 hôpitaux de proximité, labellisés parmi les établissements en activité (ex-hôpitaux locaux, centres hospitaliers), assureront une prise en charge de premier niveau en médecine polyvalente, en gériatrie et en soins de suite et de réadaptation, avec des plateaux techniques légers (biologie, imagerie, explorations) et la participation de médecins de ville.

Réussir la transition numérique

La dématérialisation doit, pour beaucoup de services, devenir le mode d'accès normal et apporter ainsi une solution pour compenser un accès physique limité ou distant en zone rurale. L'égalité d'accès par rapport aux usagers des autres parties du territoire peut en être renforcée.

[2] Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, déposé le 13 février 2019 à l'Assemblée nationale.

Pour réussir, cette évolution doit être mieux anticipée. Les difficultés qui ont accompagné la dématérialisation subite de la délivrance des cartes grises l'illustrent. Sans une préparation préalable des agents et la mise en place d'un accompagnement adapté dans la phase de transition, l'acceptation même du passage au numérique risque d'être atteinte.

L'État doit, par ailleurs, être vigilant sur les dérives que peuvent constituer des offres de service supplétives payantes, là où le service public était gratuit en accès physique pour le citoyen.

La dématérialisation des procédures administratives impose de définir de nouvelles modalités d'accueil des usagers. Cela passe par des stratégies « multicanal », qui assurent une spécialisation et une hiérarchisation des modes d'accès et évitent une juxtaposition coûteuse de modes d'accès multiples et indifférenciés dans leur contenu.

La réussite de la transition numérique passe aussi par le développement d'une stratégie numérique inclusive qui devrait débuter dès le parcours scolaire. Les compétences numériques de base doivent être inscrites au cœur du parcours de formation des élèves.

À brève échéance, il faut développer, professionnaliser et sécuriser l'intermédiation numérique. La formation des aidants numériques, en particulier, est une nécessité urgente pour le réseau des MSAP et ses agents.

Cette intermédiation doit s'accompagner de mesures d'accompagnement en faveur des usagers, allant de la mise à disposition de matériel à des ateliers de formation, en passant par la réalisation des démarches, en leur lieu et place mais en leur présence.

Diffuser les expériences innovantes

Les territoires ruraux constituent, en France comme dans d'autres pays européens, des lieux d'innovation. Les expérimentations qui y sont menées doivent être encouragées et diffusées. Il en va ainsi, par exemple, des services à la personne offerts par La Poste, des expériences de mobilité de proximité permises par la mise en réseau numérique et le partage des offres de co-voiturage, de la mise en place de pratiques infirmières avancées.

Ces innovations doivent être relayées au niveau de l'État grâce à l'identification et à la généralisation des bonnes pratiques. Tel a été le cas de l'expérimentation du dispositif « Carte blanche » dans le Lot, étendue à d'autres départements, ou de l'intégration, dans le déroulement des carrières, d'approches innovantes permettant d'accroître l'attractivité des emplois publics en zone rurale, à l'instar du « parcours rural » dans l'éducation nationale.

Recommandations

- **Assurer prévisibilité et concertation dans le resserrement des réseaux nationaux de services au public**

1. Définir des objectifs mesurables d'accessibilité en fonction de la diversité des services ;
2. 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.

- **Faire de l'accès aux services publics un volet d'une politique renforcée de cohésion territoriale**

3. Affirmer la responsabilité du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux et prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité ;
4. analyser de façon régulière et indépendante la qualité de l'accès aux services publics dans les zones rurales, à partir d'indicateurs, en associant des représentants du Parlement et des associations d'élus locaux.

- **Clarifier les responsabilités en matière d'accès aux services publics dans les territoires ruraux**

5. Faire du département l'échelon de concertation et de définition de la présence des services publics de proximité ; mettre en place une coordination départementale des maisons de services au public, sous la double autorité des préfets de département et des présidents de conseils départementaux ;
6. décliner les SDAASP dans des conventions liant l'État, les départements et les EPCI, et engageant les administrations de l'État et les collectivités parties prenantes ; les compléter par des orientations sur l'évolution programmée des services de l'État, et de l'offre santé et dépendance ; à cette fin, associer les délégués départementaux des ARS et la CPAM à leur élaboration.

- **Regrouper les dispositifs et simplifier la gestion**

7. Faire des EPCI l'échelon d'exécution des SDAASP ; leur confier la gestion des maisons de services au public qui deviendrait une compétence obligatoire des communautés de communes ;
8. réduire le nombre des dispositifs ; prévoir l'articulation entre schémas régionaux et départementaux ; assurer la cohérence entre le volet opérationnel des SDAASP et les contrats de ruralité, et affecter prioritairement les financements territorialisés de l'État au volet opérationnel des SDAASP.

- **Développer la qualité et l'attractivité des offres mutualisées de services publics, principalement celle des MSAP**

9. Revoir les modalités de financement des MSAP en intégrant une contractualisation pluriannuelle et en augmentant le nombre de partenaires ;
10. conditionner la création de nouvelles MSAP de La Poste, d'une part, à un enrichissement et à un élargissement préalable des prestations et, d'autre part, à une évaluation du besoin au regard du maillage préconisé dans chaque SDAASP ;
11. créer le 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.

- **Favoriser l'accès numérique aux services publics, tout en conservant une complémentarité hiérarchisée des modes d'accès**

12. Faire bénéficier à terme les territoires ruraux d'une couverture internet très haut débit, ou de modalités d'accès à internet de qualité équivalente, conformément aux objectifs de l'Union européenne à l'horizon 2025 ;
13. prévoir un principe d'accès multicanal au service public, consistant à compléter l'accès normal en ligne par une possibilité de recourir de façon hiérarchisée à d'autres modes d'accès, téléphonique ou physique.

Introduction

La présente enquête à caractère évaluatif, réalisée à la demande du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, s'inscrit dans la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution.

En conduisant ses travaux sur les services publics dans les territoires ruraux, la Cour a pris en compte une double exigence républicaine, celle du bon emploi des fonds publics, et celle de l'égalité d'accès aux services publics. La première commande d'adapter les moyens des services aux évolutions démographiques du pays, ce qui peut impliquer de les redéployer ; la seconde de considérer que l'accès aux services publics, au sens le plus large, n'est pas seulement un accès à des commodités mais aussi à des droits, et qu'il se doit de respecter le principe d'égalité dans « *la présence et l'organisation des services publics* » conformément à l'article premier[3] de la loi n° 95-115du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire.

L'enquête, confiée à une formation associant les chambres de la Cour et six chambres régionales des comptes, a été menée sur le terrain dans des territoires représentatifs, au plus près des réalités locales et de leur diversité.

Méthodologie retenue pour l'enquête

La présente enquête a porté sur les territoires ruraux tels que les définit l'Insee depuis 2010 par référence à un zonage en aires urbaines. Ce découpage du territoire repose sur l'identification de pôles, unités urbaines concentrant au moins 1 500 emplois, et sur la délimitation de leurs aires d'influence à l'aune des trajets domicile-travail.

En référence à ce découpage, les territoires ruraux recouvrent les communes multipolarisées (c'est-à-dire dont au moins 40 % des actifs travaillent dans plusieurs aires urbaines) situées en dehors de l'influence de grandes aires urbaines, et les communes dites isolées hors influence des pôles.

Le champ de la présente enquête concerne environ 18 000 communes et 15 % de la population française, soit environ 10 millions d'habitants.

L'enquête se concentre plus particulièrement sur les zones rurales isolées, hors de l'influence des principaux pôles urbains.

Ponctuellement, pour les besoins d'une analyse départementale, la grille de densité de l'Insee classant les territoires en quatre catégories a été utilisée. Dans ce cadre, un département dit rural au sein de cette enquête correspond à un département n'ayant pas de population classée en zone densément peuplée (catégorie 1) et ayant 50 % au moins de sa population en zone très peu dense (catégorie 4).

[3] Devenu l'article 2 du fait des modifications de la loi survenues depuis.

Le champ des services publics étudiés, tel que défini dans la lettre de cadrage précitée, couvre les services non marchands de l'État (sous-préfectures et services fiscaux, auxquels la Cour a ajouté les brigades de gendarmerie départementale), ceux des collectivités locales (accueil de la petite enfance, écoles maternelles et primaires, services sociaux des départements et des communes) et des grands opérateurs de statuts divers (bureaux de poste, agences de Pôle emploi, CAF et caisses de la MSA) ainsi que les services assurés par des structures mutualisées (maisons de l'État, maisons de services au public).

Les services au public bénéficiant de soutiens publics et faisant l'objet de politiques publiques et indispensables au maintien des populations résidentes dans les territoires concernés tels que les services de santé (médecine de ville et soins infirmiers, maisons de santé et centres de santé, EHPAD, services d'aide au maintien à domicile) ont été inclus dans le champ.

Les services publics dans le domaine de la formation n'ont pu en revanche être analysés dans le cadre de la présente enquête (même si la prescription de formation aux demandeurs d'emploi par Pôle emploi a cependant été étudié).

En accord avec le CEC, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les hôpitaux et les maternités, qui ont fait l'objet récemment ou font l'objet de travaux de la Cour, ont été exclus du périmètre de l'enquête ainsi que les services strictement marchands.

L'ensemble des services ainsi étudiés correspondent bien aux préoccupations des usagers ressortant des diagnostics territoriaux des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Bien que l'enquête porte sur l'ensemble des territoires ruraux, l'analyse a été réalisée en s'appuyant plus particulièrement sur certains territoires.

Un échantillon de territoires a été retenu, et a fait l'objet d'une investigation systématique. Il comprend :

- sept établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) présentant des caractéristiques différentes (zone de moyenne montagne, territoire rural équidistant de trois villes régionales mais en marge de leur dynamique, territoire rural très peu dense – 15 habitants/km² – considéré comme étant en décrochage) : communautés de communes de la montagne d'Ardèche, du pays Châtillonais, du Val de Gray, de Berry Grand Sud, des Vosges Côté Sud Ouest, de Haute-Corrèze et de Thiérache Sambre et Oise. Ces EPCI font l'objet de cahiers territoriaux joints au présent rapport ;
- sept départements : Aisne, Ardèche, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Haute-Saône et Vosges ;
- six régions : Hauts de France, Auvergne-Rhône Alpes, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est.

Les EPCI sélectionnés comprennent au total 382 communes, rassemblant une population d'environ 120 000 habitants. Parmi ces communes, 197 sont classées communes « isolées », 86 communes « multipolarisées » ; les autres, soit 99 communes, appartiennent à une petite aire urbaine.

Les investigations ont par ailleurs été étendues à deux autres départements, le Lot et l'Ariège, qui ne faisaient pas partie de l'échantillon initial. Ces choix ont été justifiés, d'une part, par des expériences innovantes conduites à l'échelle du premier département et, d'autre part, pour inclure dans l'échantillon un territoire de montagne non touristique.

L'enquête s'est efforcée d'établir une distinction entre, d'un côté, la perception des élus et des habitants et, de l'autre, la réalité quantifiable de la présence des services publics dans les zones rurales. Elle s'est attachée aussi à identifier les processus de décision.

La double exigence, d'ajustement des services aux besoins et d'égalité devant le service public, se conjugue avec un enjeu majeur : ne pas tenir la ruralité à l'écart de la révolution numérique. Maintenir un accès principalement physique aux services publics à l'heure de la dématérialisation reviendrait à laisser une partie du territoire à l'écart des opportunités et des facilités nouvelles qu'offrent les applications numériques.

L'enquête a d'ailleurs révélé le grand sens des responsabilités des acteurs locaux, dont aucun ne revendique le *statu quo* dans l'implantation des services publics. Encore faut-il que les réseaux et infrastructures numériques permettant d'y accéder soient au rendez-vous et – autre défi – que celles et ceux qui doivent bénéficier de ces nouveaux services soient à même de les utiliser ou sinon soient accompagnés vers le numérique.

Les caractéristiques des territoires retenus les font relever d'une même catégorie statistique, qui justifie des conclusions communes ; mais elles n'en font pas une réalité uniforme. Ils sont en effet d'une grande diversité, qui tient à leur géographie, à leur sociologie, à leurs caractéristiques historiques ou à leurs évolutions démographiques. Ces différences peuvent aussi trouver leur origine dans les opportunités qu'ont su saisir celles et ceux qui les ont administrés. C'est pourquoi les recommandations tirées de l'enquête ont elles-mêmes vocation à être déclinées selon les spécificités de chaque territoire.

Chapitre I

Des territoires confrontés au défi de l'accès aux services publics

Au sein des territoires peu denses qui font l'objet de la présente enquête, les évolutions sociodémographiques ont conduit les réseaux de services publics à rationaliser leurs implantations. Ce mouvement nécessaire de diminution des points d'accueil physique est allé de pair avec le déploiement de nouveaux services dématérialisés.

L'effectivité de l'accès, tant physique que numérique, à ces services, a toutefois été affectée par ces évolutions, en particulier dans certains territoires et pour certains usagers. Le vieillissement de la population et la faible attractivité économique des territoires ruraux nécessitent une attention et un accompagnement particuliers.

I - Des territoires à faible densité qui connaissent des difficultés d'accès aux services publics

La faible densité des territoires ruraux, accentuée par le déclin démographique, a entraîné une rétractation des services offerts à la population. Le maintien physique apparaît moins justifié que dans les territoires plus densément peuplés, alors même que les infrastructures y sont moins développées. Dès lors, la question de l'accessibilité pour le citoyen et du maintien d'un certain niveau d'attractivité dans des territoires, souvent en déclin économique, est posée.

A - Des notions à définir

1 - Les territoires ruraux retenus

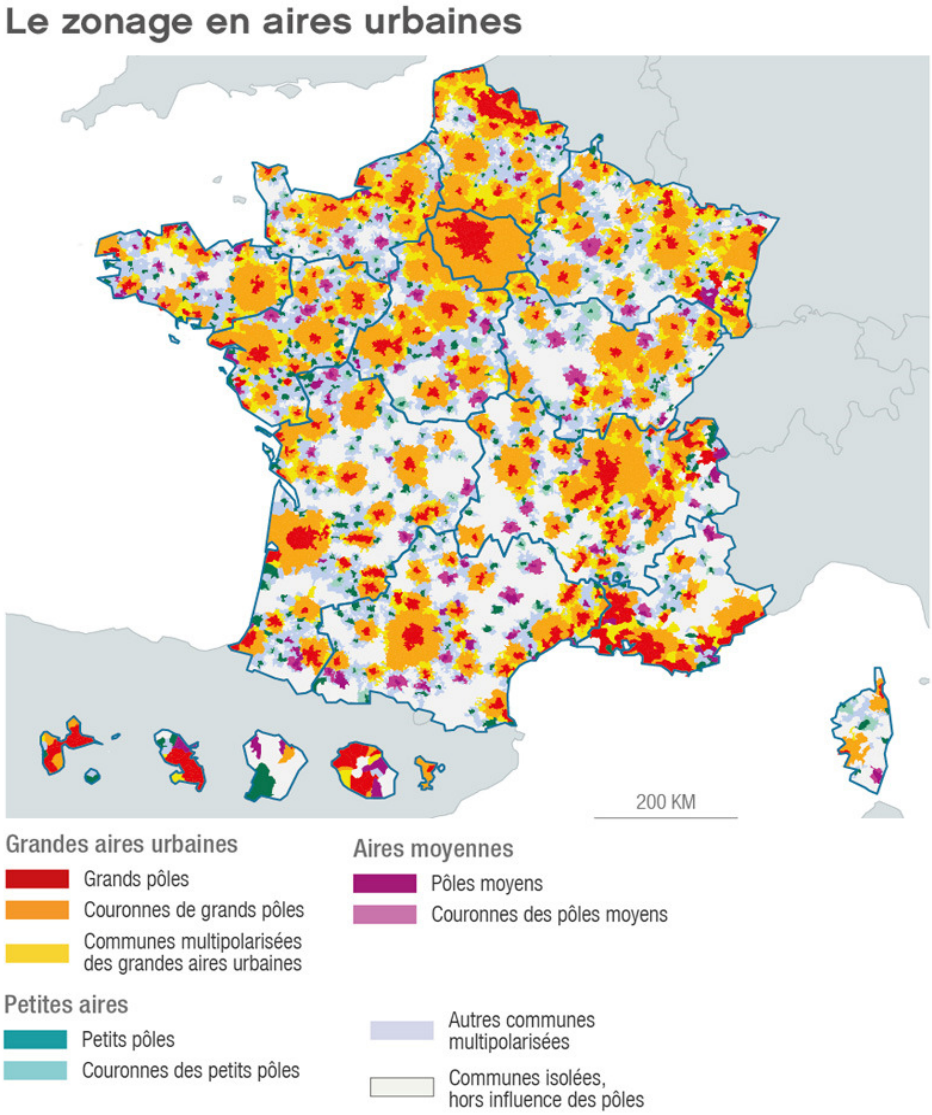
a) Une délimitation des territoires ruraux par référence au zonage de l'Insee

L'enquête a porté sur les territoires ruraux tels que les définit l'Insee depuis 2010 par référence à un zonage en aires urbaines[4], définition détaillé ci-dessus dans l'introduction.

[4] Chantal Brutel et David Levy, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 », *Insee Première* n° 1374, 18 octobre 2011.

La carte ci-après permet de visualiser le découpage réalisé par l'Insee ainsi que les territoires concernés par la présente enquête (« autres communes multipolarisées » et « communes isolées, hors influence des pôles »).

Carte n° 1 : zonage du territoire par l'Insee



Source : Observatoire des territoires

b) Des territoires à faible densité, parfois enclavés

La population française est inégalement répartie sur le territoire. Par rapport aux autres pays d'Europe occidentale, la France, avec une moyenne de 117 habitants/km², est peu

densément peuplée[5]. Sur 57 % du territoire, la densité est égale ou inférieure à 25 habitants/km² (15 habitants/km² pour les communes isolées hors influence des pôles).

Les territoires ruraux au sens de la présente enquête ont ainsi une densité largement inférieure à la moyenne.

Outre leur faible densité, certains d'entre eux, notamment en montagne, sont confrontés à des situations d'enclavement, qui accentuent les inégalités d'accès aux services publics.

L'exemple de la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche

Le département de l'Ardèche, surtout dans sa partie occidentale, est caractérisé par sa faible densité de population, le nombre important de petites communes avec un éclatement de l'habitat, le vieillissement de la population, le relief prononcé, des temps de transports allongés. Il n'y a pas de desserte voyageurs dans les gares du département et les axes autoroutiers sont situés dans la vallée du Rhône. L'Insee observe que « *10 % des communes ardéchoises sont éloignés de plus de 19 minutes des équipements de la vie courante* ».

Composée de 29 communes, la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche, qui regroupe 5 158 habitants, est la moins peuplée et la moins dense de l'Ardèche (7,4 habitants/km²). Elle se situe dans une zone de moyenne montagne (1 000 à 1 400 mètres), aux confins de la Haute-Loire et de la Lozère et également de deux régions, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes, où « *les contraintes du relief et le réseau routier peu dense constituent de réels obstacles aux déplacements* » (Insee).

2 - Des territoires peu attractifs

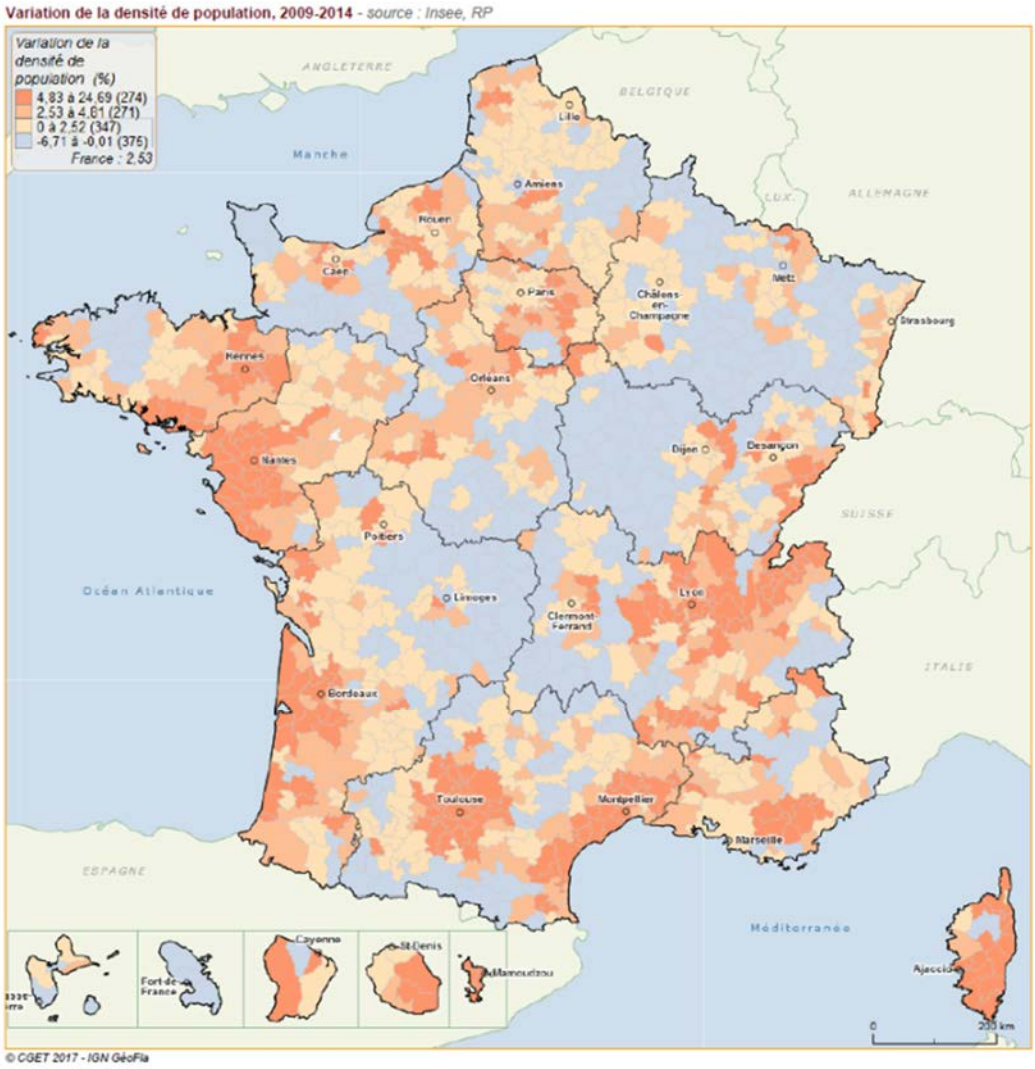
a) Une érosion démographique persistante

En raison de la métropolisation, les communes rurales gagnent des habitants quand elles sont situées à proximité d'une ville. À l'inverse*, « la plupart des territoires, souvent peu peuplés, qui sont éloignés de toute agglomération, perdent souvent de la population. Même dans des régions en croissance, comme la Bretagne ou le Sud-Ouest, les communes situées à plus de 50 km d'un pôle urbain dynamique ne gagnent pas de population, voire en perdent. L'évolution est plus négative encore dans les régions en difficulté du Nord-Est ou du Centre du pays* »[6].

[5] Source : CGET, *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*. Les densités moyennes des populations allemande (227 habitants/km²), britannique (266 habitants/km²), belge (370 habitants/km²) ou néerlandaise (500 habitants/km²) sont largement supérieures. La situation française est comparable à celle du Danemark (132 habitants/km²) ou de l'Autriche (104 habitants/km²), avec toutefois une superficie bien supérieure pour la France.

[6] François Clanché, « Trente ans de démographie des territoires*,* 1982-2011 *». Insee Première* n° 1483, janvier 2014.

Carte n° 2 : évolution par intercommunalité de la densité démographique entre 2009 et 2014



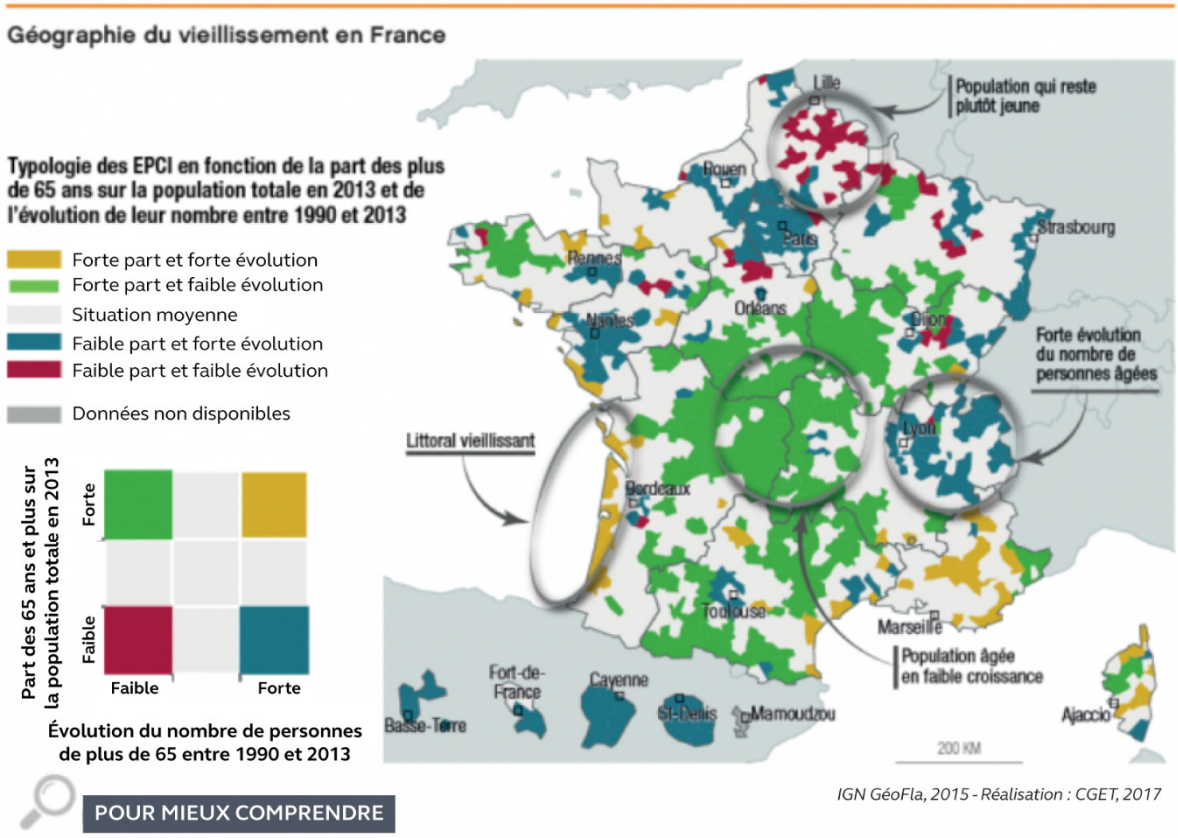
Source : Observatoire des territoires

Les EPCI plus particulièrement étudiés dans le cadre de la présente enquête sont caractérisés par cette déprise démographique prolongée. Il s'agit, comme on l'a indiqué, des communautés de communes de la montagne d'Ardèche, du pays Châtillonais, du Val de Gray, de Berry Grand Sud, des Vosges Côté Sud-Ouest, de Haute-Corrèze et de Thiérache Sambre et Oise.

b) Des territoires vieillissants

De façon générale, la population française vieillit : la part des personnes de 65 ans ou plus dans l'ensemble de la population progresse régulièrement et a augmenté de 4 points entre 1990 et 2013 pour atteindre 17,9 % de la population en 2013. Ce vieillissement concerne particulièrement les zones peu denses, puisqu'elles hébergent la plus forte proportion de personnes de 65 ans et plus (26 % en 2013).

Carte n° 3 : géographie du vieillissement en France (2013)



POUR MIEUX COMPRENDRE

Cette typologie a été réalisée à partir du croisement de deux variables calculées dans chaque EPCI :

- un indicateur statique (la part de personnes âgées de 65 ans ou plus) ;
- un indicateur d'évolution (l'évolution du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus entre 1990 et 2013).

Afin de faire apparaître les situations les plus contrastées, seuls ont été retenus les tiers supérieurs et inférieurs des EPCI, pour chacun de ces deux indicateurs. Autrement dit, ont été retenus pour l'analyse les espaces qui présentent les parts de personnes âgées les plus élevées et les plus basses, ainsi que ceux où les augmentations du nombre de personnes âgées sont les plus fortes, ou au contraire les plus faibles. Les EPCI situés dans le tiers moyen pour l'un des indicateurs ou pour les deux sont considérés comme étant dans une situation moyenne (en gris sur la carte).

Source : Observatoire des territoires

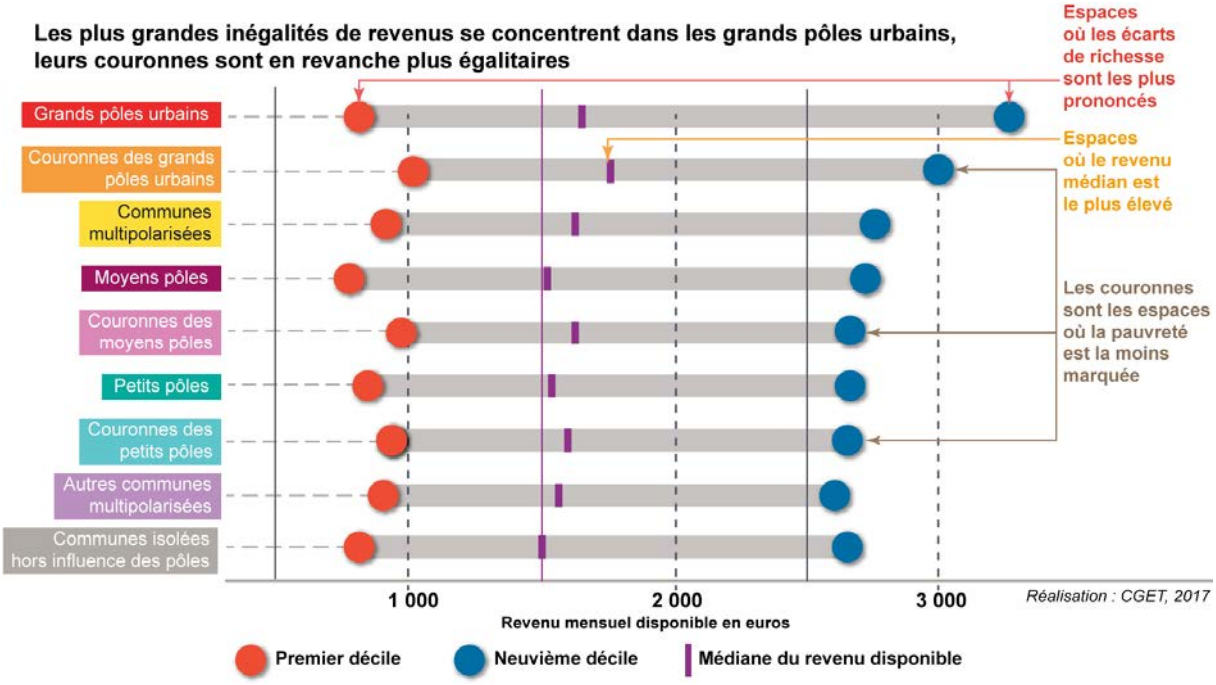
Les sept EPCI plus particulièrement analysés dans cette enquête en témoignent. La communauté de communes de la Montagne d'Ardèche, par exemple, est un territoire de confins, en perte constante de population (départ des jeunes, faible nombre de naissances) dont le vieillissement s'accélère. La population, majoritairement rurale, est plus âgée que dans le reste du département, *a fortiori* de la région (30 % de personnes de 65 ans et plus, contre 22,5 % en moyenne départementale et 18,3 % en moyenne régionale).

Par ailleurs, l'isolement géographique et social de la population, notamment des personnes âgées vivant seules, augmente, en particulier dans les zones peu denses. C'est notamment le cas dans le Morvan, la Meuse, les Ardennes, le centre de la Bretagne, une partie du Massif central et dans les Pyrénées.

c) Des populations fragiles mais un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale

Dans la majeure partie des pays européens, les habitants des espaces urbains denses ont des revenus médians supérieurs à ceux des espaces moins denses. Le niveau de revenu y décroît selon un gradient centre-périphérie. 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.

Graphique n° 1 : inégalités de revenus en fonction du zonage en aires urbaines (2013)

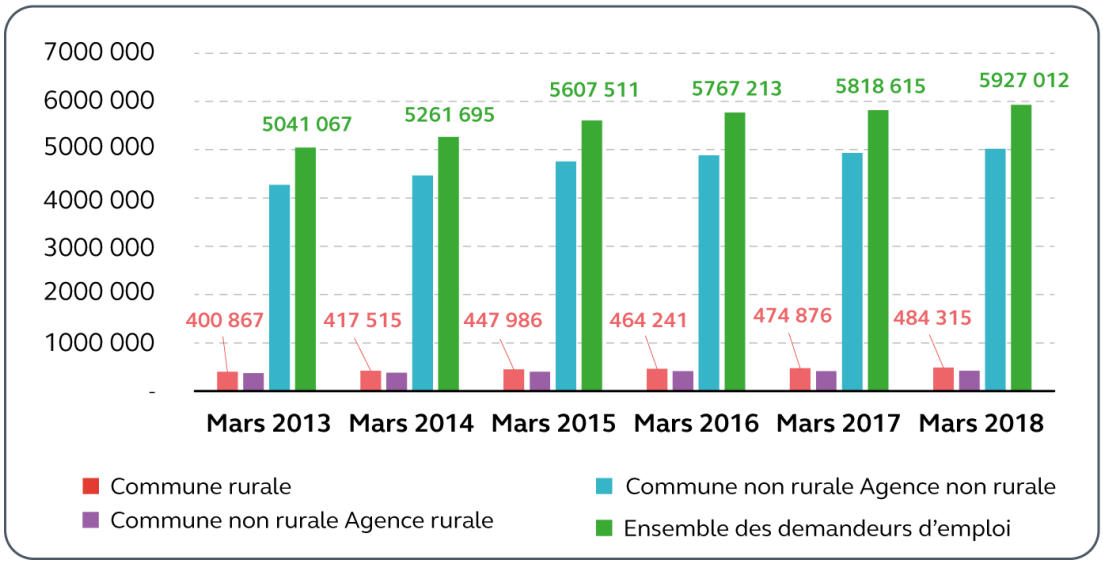


Source : Observatoire des territoires

Dans ces territoires, les jeunes de 18 à 29 ans disposent d'un niveau de diplôme plus faible : 26,6 % n'ont qu'un CAP ou un BEP, contre 19,5 % en milieu urbain. La proportion des bacheliers est de 29,4 % contre 31,8 %, avec une répartition différenciée entre bac général (9,4 % contre 16,8 %) et bac technologique (20 % contre 15 %). C'est ainsi que la part de ceux qui disposent d'un diplôme universitaire de deuxième ou troisième cycle est deux fois plus faible en milieu rural (7,3 % des jeunes de 18 à 29 ans) qu'en milieu plus urbanisé (15,4 %).

Malgré cela, le chômage est moins élevé dans les territoires ruraux que dans le reste du territoire. En mars 2018, sur les 5,9 millions de demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C, 8,2 % résidaient dans une commune rurale, alors qu'elles représentent 15 % de la population. Cette proportion était comparable (8 %) en mars 2013. En utilisant les données issues du recensement de 2014, la part de demandeurs d'emplois de catégorie A s'élève à 12,5 % de la population active, contre 14 % pour l'ensemble du territoire et 14,2 % pour les communes situées en zone à forte dominante urbaine. Le taux de chômage est ainsi inférieur dans les territoires ruraux. Le nombre de chômeurs a toutefois augmenté entre mars 2013 et mars 2018 de 20,8 %, soit un rythme légèrement plus accentué que sur le reste du territoire (+ 17,3 %).

Graphique n° 2 : demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois en catégorie ABC



Champ : France métropolitaine et outre-mer.
Source : Pôle emploi, STMT, en réponse au questionnaire.
Commune rurale : commune rurale au sens du zonage en unités urbaines de l'Insee.
Agences rurales : agences dont au moins 25 % des demandeurs d'emploi résident dans une commune rurale.

d) Des territoires qui ont du mal à pourvoir les emplois offerts par les services publics

Les territoires peu denses souffrent d'un défaut d'attractivité qui se traduit par des difficultés à pourvoir les postes dans de nombreux secteurs. Le faible dynamisme économique et l'éloignement des services constituent autant d'obstacles à l'installation des familles. Dans le cas de l'administration, l'Éducation nationale, la DGFiP et la gendarmerie en témoignent.

Dans les écoles rurales, ce défaut d'attractivité, reconnu par le ministère, se traduit par une affectation subie de jeunes enseignants désavantagés par le barème, voire d'enseignants débutants. Or ils ont souvent à assumer une classe multi-niveaux, qui nécessite une formation et un accompagnement particuliers. Cette caractéristique fait peser une contrainte sur l'emploi de la dotation, car l'accompagnement de ces personnels implique une présence renforcée de

conseillers pédagogiques (2 à 3 pour la seule circonscription d'Ussel en Corrèze, par exemple), prélevés sur le contingent de la dotation. Ces affectations sont également source de forte rotation sur ces postes, ce qui compromet la mise en œuvre de projets pédagogiques durables.

La direction des ressources humaines du ministère nuance toutefois ce constat en indiquant que le recrutement académique pour le premier degré limite ces problèmes d'attractivité. Le mouvement interdépartemental du premier degré (17 000 demandes, 26 % de satisfaction) fait en effet apparaître une forte attractivité de certaines académies méridionales (Bordeaux, Toulouse, Montpellier) et ce, même pour les affectations les plus rurales. Neuf des dix départements les moins demandés en premier vœu au mouvement 2017 sont néanmoins des départements très ruraux et singulièrement ceux non marqués par l'héliotropisme : Haute-Marne, Meuse, Territoire de Belfort, Haute-Saône, Nièvre, Ardennes, Lozère, Creuse et Cantal.

L'exemple des zones rurales de Haute Côte-d'Or

L'affectation des personnels dans les zones rurales de **Haute Côte-d'Or** (Châtillon-sur-Seine et Semur-en-Auxois) est difficile malgré une valorisation du barème des postes de certaines écoles rurales ou des postes isolés. Six écoles sont concernées par cette mesure : une bonification de 7 points s'applique aux enseignants affectés comme titulaires de postes dans l'une de ces écoles à la condition de rester en poste au moins trois ans. Les postes restés vacants dans les circonscriptions rurales de Châtillon-sur-Seine et Semur-en-Auxois représentent cependant environ 33 % des postes vacants au niveau départemental.

Pour remédier à cette difficulté l'Éducation nationale expérimente, dans le cadre de son agenda social, une gestion de proximité avantageant les enseignants concernés. Cette expérimentation pourrait conduire à la création d'un « parcours spécialisé rural », innovation qui mérite d'être soutenue.

Le même problème se pose dans les 250 brigades territoriales de gendarmerie situées en zone rurale, qui sont considérées comme peu attractives.

En ce qui concerne la DGFiP, 631 trésoreries comptaient en 2017 entre 1 et 4 ETP et leur petite taille entraîne un désintérêt pour ces postes. Dans le Cher par exemple, la DDFiP est confrontée à des difficultés de gestion de son personnel pour pourvoir les postes qui se situent hors des trois pôles urbains (Bourges, Vierzon et Saint-Amand-Montrond).

Au total, l'État et les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer dans l'accompagnement des personnes désireuses de s'installer, ou acceptant une affectation dans ces territoires, grâce à des solutions matérielles facilitant leur installation (recherche d'emploi ou d'une affectation pour le conjoint, scolarisation des enfants, etc.).

e) Un risque de dévitalisation

La conjugaison des handicaps démographiques et géographiques, combinée à la faible attractivité qui en résulte, pourrait aboutir progressivement à une dévitalisation de ces territoires. Son coût pour le pays, s'il ne peut être chiffré, pourrait se révéler supérieur dans certains cas, comme la gestion des risques naturels, à celui représenté par le maintien d'un maillage suffisant de services à la population. En outre, même dans un territoire dépeuplé, il faudrait entretenir des infrastructures de transit et un minimum de forces de sécurité, point souligné par les responsables de la gendarmerie au cours de l'enquête.

Surtout, la dévitalisation d'un territoire se traduit par une perte en capital et en ressources pour l'État et les collectivités comme pour les particuliers. Dans une étude de 2016 pour le Crédit Foncier, Emmanuel Ducasse souligne en effet que la France vit un second exode rural et, parmi les transactions immobilières effectuées dans les 15 000 communes rurales ou isolées, le marché se concentre sur seulement 3 000 d'entre elles : « *Ailleurs c'est le calme plat et des maisons peuvent rester 3 à 4 ans sans trouver un acquéreur (…) la vacance des logements s'emballe, le taux moyen est passé de 6,4 % à 8,1 % entre 2005 et 2015, 8,8 % dans ces 15 000 communes avec des pics à 15 %, cela s'apparente à 100 000 logements nouveaux* ». Ce constat serait à nuancer en fonction des évolutions du marché immobilier mais il traduit une réalité : une perte de valeur des biens, logements, fonds de commerce, des transactions plus rares, avec une perte de recettes pour l'État et les collectivités, sans que les charges d'infrastructure disparaissent pour autant.

3 - Une accessibilité réduite dans les territoires ruraux

Les conditions d'accès des habitants aux services publics constituent un enjeu déterminant des politiques nationales et locales sur le territoire. Elles ne concernent pas uniquement l'accessibilité physique mais également l'accessibilité numérique aux services.

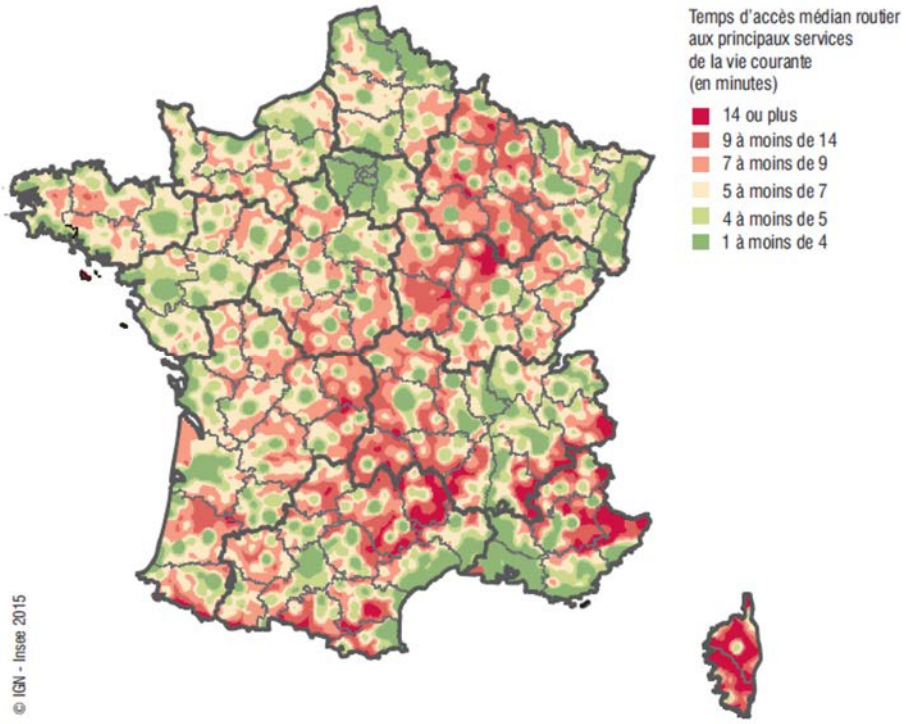
a) L'accessibilité physique

L'accessibilité physique aux services est fonction de plusieurs facteurs : information sur leur existence et sur leurs conditions d'utilisation, distance, coût, horaires, délai d'attente. Dans les espaces de faible densité, le temps de trajet est le critère prépondérant.

En France métropolitaine, un habitant sur deux accède en moins de 4 minutes, par voie routière, aux principaux services de la vie courante. Entre les communes les plus denses et les moins denses, les temps d'accès vont du simple au triple. Les 5 % de population les plus isolés, résidant dans 13 000 communes, parcourent un trajet d'au moins 9 minutes.

Les critères géomorphologiques jouent un rôle important pour certains territoires de montagne en accroissant les temps de trajet, principalement dans les Pyrénées, le sud des Alpes ou encore les Cévennes. Il en est de même pour les îles de la façade atlantique.

Carte n° 4 : temps d'accès médian routier aux principaux services de la vie courante



Source : Insee Première, « L'accès aux services, une question de densité de territoire », janvier 2016

La Mayenne et la Sarthe : des temps de trajet importants[7]

En **Mayenne**, 9 % de la population départementale est à 18 minutes ou plus du panier de services tel que défini ci-après. Les 62 communes concernées comptent majoritairement moins de 1 000 habitants. Dans la **Sarthe**, 7 % de la population (soit 54 communes) est à 18 minutes ou plus des services.

Pour mesurer le temps d'accès aux services, c'est le « panier de la vie courante » qui est utilisé par l'Insee : il regroupe à la fois des commerces (boulangeries, supermarchés, etc.), des établissements d'enseignement (écoles, collèges, lycées), des services de soins de première nécessité et des services pour les personnes âgées ou les jeunes enfants. Cette méthodologie, adoptée en 2012, a conduit à distinguer 1 666 « bassins de vie », dont les deux tiers sont ruraux.

L'analyse de ce « panier de la vie courante » doit toutefois être adaptée en fonction des territoires, de leur degré d'enclavement, de l'offre de transports, et des publics concernés : le recours à des indicateurs sociaux, de niveau de revenu, de démographie doit permettre d'identifier les services qui leur sont particulièrement nécessaires. Ainsi, le CGET a identifié trois paniers en fonction de la population visée : jeunes, famille et séniors. Dans la Somme par exemple, le temps d'accès au panier de la vie courante est légèrement supérieur à la moyenne régionale mais l'écart est plus grand pour les paniers de services « jeunes » et « familles » que pour le panier « séniors »[8].

[7] Source : Insee, 2015.
[8] Source : schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) de la Somme.

Le temps d'accès s'intègre dans une chaîne de critères, qui vont de la notoriété du service à la politique tarifaire et à la qualité de service. Ainsi, l'amplitude horaire d'ouverture d'un service est un facteur important de son accessibilité. En Haute-Saône, hors mairies, les services des communautés de communes du Pays de Montbozon et des Combes ouvrent en moyenne moins de 20 heures par semaine et ceux des communautés de communes du Val de Gray, du Pays de Luxeuil, des Hauts Val de Saône et du Val Marnaysien ouvrent moins de 23 heures.

Schéma n° 1 : la chaîne globale de l'accessibilité

Source : SDAASP de l'Ariège

b) L'accessibilité numérique

Alors que la mutation des réseaux de services publics[9] restreint l'accès physique, la dématérialisation et le développement d'une offre numérique de plus en plus large devraient permettre de désenclaver les territoires les plus isolés.

L'accès numérique dépend toutefois de divers facteurs : la couverture numérique du territoire, la mise à disposition d'équipements permettant d'accéder aux démarches en ligne et la capacité à utiliser ces outils. Or les dernières études menées sur les usages numériques des Français montrent que 16 % d'entre eux ne sont pas internautes en 2016 et que, parmi les internautes, 15 % se disaient peu ou pas du tout à l'aise dans l'usage d'internet[10].

Le Défenseur des droits a, dans son rapport annuel 2017, alerté sur la nécessité de s'assurer que se maintienne en France un haut niveau d'exigence dans l'accès égal et effectif aux services publics, pour tous et partout.

[9] Cf. *infra*.
[10] Rapport *Stratégie nationale pour un numérique inclusif*, mai 2018.

B - Les limites de l'accès physique et numérique

Le numérique devient le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives, évolution que la Cour a encouragée, en particulier dans une communication au CEC de 2016[11]. L'accès physique à certains services doit cependant continuer de faire l'objet d'une attention particulière.

1 - Les difficultés de déplacement

Les zones rurales sont les territoires où la population se déplace le moins : la part des personnes statiques y est la plus élevée. Selon les régions, un jour donné de la semaine, 10 % à 20 % de la population en zone rurale ne quitte pas son domicile[12]. Pour ceux qui se déplacent, les distances à parcourir pour se rendre au travail ou vers d'autres lieux d'activité sont longues et se sont accrues entre 1994 et 2008. Hors des grandes agglomérations, les déplacements ont augmenté en moyenne de 6 % en durée et de 12 % en distance à vol d'oiseau. Or « *l'accès aux transports et la possibilité de se déplacer sont des ressources particulièrement importantes pour trouver un emploi et pour développer des liens sociaux dans les zones rurales isolées* »[13].

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a ainsi prévu un plan de déplacement spécifique aux territoires ruraux : le plan de mobilité rurale. Il n'a toutefois rencontré qu'un faible succès (deux plans adoptés, dix en cours).

a) Des gares TER éloignées

La plupart des régions ont construit le plan de transport des TER en répondant en priorité aux besoins des abonnés (domicile-travail et domicile-études). Cette politique a conduit à favoriser les liaisons en zones péri-urbaines et aux heures pleines de la journée, en cohérence avec un système ferroviaire qui doit maximiser les volumes pour amortir les coûts d'infrastructure et d'exploitation.

Dans les zones peu denses, le TER n'est qu'un moyen de transport de second niveau, qu'il faut pouvoir atteindre par un premier moyen de transport. En Thiérache (Aisne), 24,6 % de la population est éloignée de plus de 20 minutes d'une gare TER. Dans le Pays Châtillonnais (Côte-d'Or), la seule ligne ferroviaire est accessible par bus TER à la gare TGV de Montbard, située à 34 km de la ville centre ; aucune gare dans Berry Grand Sud (Cher), la plus proche se situe à Saint-Amand-Montrond.

En outre, les plans de transports régionaux se caractérisent par un « saupoudrage » des trains sur des lignes très peu fréquentées, avec un faible nombre de circulations quotidiennes. Un exemple extrême est selon une étude du Cerema[14] celui de la ligne Busseau-sur-Creuse/Felletin (Creuse), avec 13 voyageurs en « heure de pointe » et un seul aller-retour quotidien.

---

[11] Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'état : vers une généralisation des services publics numériques*, communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[12] Enquête nationale de transports et déplacements 2008. Cette enquête est réalisée tous les dix ans ; son actualisation n'est pas encore parue à la date de remise du rapport.

[13] *Pauvreté et exclusion sociale dans les zones rurales*, Commission européenne, septembre 2008.

[14] Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

b) Une mobilité reposant essentiellement sur l'usage de la voiture

Dans les espaces ruraux ou faiblement urbanisés, les déplacements pour accéder à un service ou exercer une activité sont réalisés essentiellement en voiture : ce sont près de deux tiers des kilomètres parcourus pour les déplacements quotidiens selon l'étude de 2012 du Centre d'analyse stratégique sur *Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*. Ainsi, le département de la Haute-Saône se caractérise par un usage de la voiture plus important que la moyenne régionale et nationale : selon le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), 83 % des actifs se rendent en voiture à leur travail contre 70 % en France et 78 % dans la région.

Ces territoires concentrent des publics fragiles et vieillissants[15], qui rencontrent le plus de difficultés dans l'usage de la voiture individuelle : jeunes demandeurs d'emploi ou étudiants, personnes âgées. Pour les premiers, les difficultés sont économiques (coût du permis et de l'achat d'un véhicule) et peuvent être accompagnées de difficultés rendant le passage de l'examen difficile. L'existence de transports collectifs est pour eux un enjeu de socialisation autant que d'insertion sur le marché du travail. Pour les seconds, les difficultés sont essentiellement sociales ou médicales, l'obstacle premier à la mobilité n'étant pas la détention d'une voiture, mais la capacité à la conduire. L'offre de transports constitue pour eux un moyen indispensable d'accès aux services administratifs ou de santé. Pour ces deux catégories, les problèmes de mobilité aggravent leur situation d'exclusion.

c) Des transports interurbains peu développés

D'après l'enquête nationale transports et déplacements (ENTD) de 2008 et l'enquête « déplacements territoire rural » menée dans l'Yonne en 2011, la part du transport collectif dans les zones peu denses est faible, et estimée à 3 % environ. Elle résulte à la fois d'une offre de desserte souvent limitée, d'un cadencement faible et d'un manque d'intermodalité.

Ainsi, dans l'Aisne, les transports collectifs (réseau de lignes d'autocars) desservent 741 communes sur 804. Cependant, la densité du réseau et la fréquence des dessertes varie fortement selon les communes : seuls 5 % des communes sont desservies par des transports collectifs réguliers (contre 13,4 % en moyenne dans la région)[16].

Sur le territoire de Berry Grand Sud (Cher), ce sont les correspondances entre la ligne de transport collectif interurbain qui relie Châteaumeillant à Bourges en passant par Saint-Amand-Montrond et les trains Saint-Amand/Bourges qui manquent.

Les déplacements en transports interurbains sont parfois sous-utilisés. En Haute-Saône, 19 lignes interurbaines régulières, dont neuf journalières et dix à la demande, sont à la disposition des usagers, de même que les 582 lignes scolaires (au prix de deux euros) qui ne sont cependant utilisées que par une cinquantaine d'usagers chaque année.

Pourtant, ces transports interurbains constituent souvent la seule offre régulière de mobilité dans les territoires peu denses. Ainsi, le réseau départemental interurbain TRANSCO en Côte-d'Or, à la politique tarifaire très favorable aux publics fragiles (billet à 1,5 €), joue un rôle essentiel en matière de transport collectif au sein du territoire.

[15] Cf. *supra*.
[16] Observatoire régional des transports.

d) Des transports à la demande marginaux et onéreux

Les solutions de transport à la demande mises en place dans les territoires ruraux visent à répondre aux besoins occasionnels de mobilité et à « rabattre » la population vers des zones plus denses. Ces offres, marginales, ne peuvent cependant être considérées comme une solution de transport quotidien et sont souvent très onéreuses.

Le département du Cher, et la région Centre-Val de Loire à sa suite, proposent un service de transport à la demande (« Remi+ »), assurant un rabattement vers les centres-villes, les chefs-lieux de canton ou les zones commerciales les plus proches ainsi que vers les lignes régulières ou les gares SNCF. Plusieurs services de transports à la demande irriguent ainsi le territoire de Berry Grand Sud. Toutefois, ce mécanisme, relativement méconnu sur le territoire départemental, ne peut être considéré comme une solution de transport quotidien.

La Thiérache (Aisne) a, elle aussi, expérimenté un dispositif de transport à la demande (« Herbus »). Ses objectifs initiaux étaient de permettre aux habitants d'effectuer leurs démarches administratives, leurs rendez-vous médicaux, ou encore de se rendre à un entretien d'embauche. Ce service de transport de porte à porte permettait, à partir de chaque village, de se déplacer jusqu'à un centre-bourg. Son coût forfaitaire pour l'usager était de 3 € pour un aller simple, 4 € pour un aller-retour. Le syndicat mixte et le département se répartissaient à parité le déficit annuel. Ce service a été arrêté en 2017, en raison de son coût et de l'évolution des usages.

Au total, l'absence de solution globale impose la voiture individuelle comme le principal moyen de déplacement, ce qui pose un problème particulier pour les jeunes et les personnes âgées (cf. *supra*).

2 - Une fracture numérique génératrice d'inégalités d'accès

Le programme Action Publique 2022 a recommandé d'atteindre 100 % de démarches administratives dématérialisées à l'horizon 2022 dans le cadre d'une stratégie d'amélioration de la qualité des services publics. Cette digitalisation complète pose toutefois deux difficultés : l'insuffisante couverture numérique des territoires ruraux et le risque d'exclusion par rapport à des démarches administratives essentielles.

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

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), dans son avis du 23 octobre 2017[17], a indiqué que la France se classait parmi les derniers pays européens concernant l'éligibilité des foyers au très haut débit fixe et mobile.

Si, aujourd'hui, la couverture mobile 2G et 3G, tous opérateurs confondus, s'étend à 99 % de la population, ses potentialités, essentiellement centrées sur la voix et les SMS, sont limitées et ne permettent pas d'effectuer aisément des démarches en ligne et notamment des transferts de données et de fichiers[18]. Par ailleurs, l'état de la couverture mobile 4G par opérateur est encore insuffisant[19].

[17] Avis n° 2017 1293 rendu à la demande du Sénat.
[18] En effet, une telle couverture n'offre qu'un débit montant et descendant entre 1 et 7 Mb/s (montant et descendant).
[19] Un schéma et plusieurs cartes reportés en annexes n° 7 et n° 8 reprennent le niveau de couverture mobile 4G de la population et du territoire par opérateur.

Tableau n° 1 : état de la couverture numérique mobile 4G au 1er avril 2018

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

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

En moyenne, les quatre opérateurs couvrent 88,6 % de la population et 66,9 % du territoire. Les départements ruraux présentent encore un écart défavorable de dix à vingt points par rapport aux autres et se situent en-deçà de la moyenne nationale. La France connaît un retard de connectivité au plan européen qui n'est pas encore résorbé. Selon l'indicateur d'économie et de société digitales (DESI, *Digital Economy and Society Index*), en 2017, elle était placée à la 23ème position (soit un recul de deux places par rapport à 2016) s'agissant de la connectivité, à raison de son taux de couverture 4G (89 % des ménages pour une moyenne européenne de 91 %) et très haut débit (42 % des ménages couverts contre une moyenne européenne de 58 %).

Une couverture mobile 4G très insuffisante dans l'Aisne

La proportion des populations couvertes par les réseaux 2G et 3G des quatre opérateurs approche les 100 %, mais celle de la 4G n'est qu'à 43 % en moyenne. En décalage avec l'objectif national de 100 % de la population en 2020, la couverture du département n'atteindrait 90 % qu'en 2024.

L'extension de la couverture mobile et l'amélioration de sa qualité, notamment pour le transfert de données, constituent un enjeu majeur pour les territoires ruraux. Malgré la politique volontariste conduite ces dernières années avec le plan de résorption des zones blanches, les inégalités demeurent. Or le téléphone mobile est devenu le vecteur principal d'accès aux communications et au numérique.

En ce qui concerne le très haut débit, en moyenne, 56 % des locaux sont aujourd'hui éligibles. Toutefois, les écarts de couverture sont importants. Dans les zones d'initiative publique, qui correspondent aux territoires les moins denses et donc largement aux territoires ruraux, le taux de couverture très haut débit était, au 1er avril 2018, de 35 %, contre 72 % dans les zones d'initiative privée.

b) Des objectifs de couverture qui demeurent pénalisants pour les territoires ruraux

En décembre 2017, le Gouvernement a affiché les objectifs suivants en matière de réseau internet fixe :

- du « bon débit » pour tous d'ici fin 2020, soit un débit d'au moins 8 Mbit/s ;
- du « très bon débit » pour tous d'ici fin 2022, soit plus de 30 Mbit/s pour tous ;
- un « très haut débit » pour tous en 2025, en visant un débit supérieur à 100 Mbit/s pouvant évoluer vers 1 Gbit/s.

En matière de réseaux mobiles, le Gouvernement a annoncé vouloir améliorer globalement la couverture, en visant une généralisation de la 4G d'ici 2020 pour toute la population. Elle a fait l'objet d'un accord en janvier 2018 avec les opérateurs de téléphonie[20].

L'objectif de déploiement d'un réseau de fibre optique jusqu'au domicile serait atteint plus tard dans les territoires ruraux qu'en zone urbaine. Pour les territoires les plus denses, représentant environ 56 % des locaux à desservir sur l'ensemble du territoire, soit 18,8 millions de locaux sur un total de 33,5 millions, 92 % des locaux raccordables doivent être raccordés en 2020 et 100 % en 2022. Pour les zones les moins denses, dites d'initiative publique, qui recouvrent les territoires ruraux et représentent 14,7 millions de locaux, les délais de raccordement seront plus longs. En 2023, le raccordement *via* la fibre optique n'y concernerait que 10 millions de locaux, soit 68 % des locaux raccordables.

L'objectif de « bon débit pour tous » constitue une étape intermédiaire, qui permettra d'apporter une couverture 4G aux territoires ruraux plus rapidement mais qui demeure moins ambitieuse en termes de qualité de débit. Manifestant une réserve implicite sur les nouveaux objectifs à la baisse de « bon débit pour tous », l'Arcep a relevé, dans son avis précité d'octobre 2017, que le risque attaché à cet objectif dégradé est de ne mesurer les besoins en bande passante et en qualité de service qu'à l'aune des usages d'aujourd'hui, alors qu'en matière de télécommunication, l'offre tend à précéder la demande et les usages se développent lorsqu'ils sont rendus possibles.

Des objectifs de couverture en-deçà des nouvelles normes européennes prises pour 2025

La Commission européenne a présenté un ambitieux « paquet connectivité » dont l'objectif est d'orienter l'Europe vers une « société du gigabit » à l'horizon 2025 avec trois objectifs stratégiques :

- les principaux acteurs socio-économiques, écoles, universités, centres de recherche, plateformes de transport, prestataires de services publics tels que les hôpitaux, ainsi que les entreprises qui dépendent des technologies numériques, devraient pouvoir disposer de connexions gigabit à très haut débit (permettant aux utilisateurs d'envoyer et de recevoir un gigabit de données par seconde) ;
- tous les foyers européens, ruraux ou urbains, devraient avoir accès à une connexion offrant une vitesse de téléchargement d'au moins 100 Mbits/s pouvant être convertie en connexion gigabit ;
- toutes les zones urbaines, ainsi que les principaux axes routiers et ferroviaires devraient disposer d'une couverture 5G ininterrompue. En tant qu'objectif intermédiaire, la 5G devrait être commercialement disponible dans au moins une grande ville de chaque pays de l'Union en 2020.

c) Des usagers potentiellement plus éloignés du numérique

Selon le secrétariat d'État au numérique, 13 millions de Français sont en difficulté avec l'accès au numérique et/ou son usage, soit près de 20 % de la population ; 40 % sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne et un tiers estiment qu'un accompagnement dans un lieu dédié est le plus adapté pour maîtriser les usages numériques. Le *Baromètre du numérique* de 2017 montre que 33 % des Français (environ 18 millions de

[20] Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement et l'Arcep se sont appuyés sur le renouvellement anticipé de certaines autorisations d'utilisation de fréquences (licences mobiles) en renforçant les obligations de déploiement imposées aux opérateurs.

personnes) se qualifient comme « peu ou pas du tout compétents » pour utiliser un ordinateur. Si le taux d'équipement numérique dans les territoires ruraux est supérieur à la moyenne nationale, les caractéristiques de leur population, notamment l'âge, lui rendent son usage difficile.

L'éloignement du numérique se manifeste notamment par le taux de télédéclaration d'impôt sur le revenu.

Des taux de télédéclaration d'impôt sur le revenu inférieurs à la moyenne nationale

Dans l'**Aisne**, en 2017, la proportion de déclarations d'impôt sur le revenu réalisées par internet n'est que de 36,4 %, ce qui est largement inférieur à la moyenne nationale, supérieure à 50 %. De même, le taux de paiement dématérialisé, de 53,4 %, est inférieur de 7 points à la moyenne nationale. Cette situation est une illustration d'une population encore peu à l'aise avec les services par internet. À l'inverse, le nombre d'accueils physiques est en augmentation par rapport à 2016 tout comme le nombre d'appels téléphoniques (+ 194 %).

De même, dans le **Cher**, si le taux de télédéclaration des particuliers pour l'impôt sur le revenu a quasiment doublé entre 2014 et 2017, passant de 19,2 % à 36,4 %, il demeure largement inférieur à la moyenne nationale.

À l'inverse, la CNAM, sans être en mesure d'expliquer cette situation, a indiqué ne pas avoir observé de corrélation entre l'usage de ses services publics numériques et le caractère rural, montagneux ou isolé d'un territoire. Ainsi, l'application Ameli connaît de forts taux d'utilisation dans certains territoires ruraux et montagneux tels que les Vosges, l'Ariège, la Creuse, la Corse ou encore la Nièvre, alors que Paris et la Loire-Atlantique font partie des dix départements les moins utilisateurs.

II - Une présence des services publics appelée à se différencier

Schématiquement, la présence des services publics en zone rurale présente deux séries de situations contrastées :

- certains services (la gendarmerie, l'école, La Poste) maintiennent une forte présence physique de proximité ;
- d'autres, comme les sous-préfectures, Pôle emploi ou la DGFiP sont ou ont vocation à être de plus en plus accessibles de façon dématérialisée.

Si pour les services de santé et d'aide aux personnes âgées dépendantes, la situation des territoires ruraux semble moins favorable, ce constat reste à préciser.

A - Une présence restée dense mais évoluant dans ses modalités

1 - Une rationalisation du maillage territorial de la gendarmerie nationale

Entre 2012 et le 1er septembre 2018, le nombre de brigades de gendarmerie a été réduit.

Tableau n° 2 : évolution du nombre de brigades de gendarmerie entre 2012 et 2018

En métropole	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Évolution
Nombre de brigades territoriales de proximité	1 506	1 488	1 477	1 419	1 341	1 332	1 305	- 201
Nombre de brigades chef-lieu de communautés de brigades (COB)	1 042	1 038	1 028	1 010	980	974	972	- 70
Nombre de brigades territoriales autonomes	615	614	617	618	634	639	642	+ 27
TOTAL	**3 163**	**3 140**	**3 122**	**3 047**	**2 955**	**2 945**	**2 919**	**- 244**

*Source : DGGN * au 1er septembre*

La DGGN a ainsi procédé au sein de son réseau à la suppression de 271 brigades (soit une diminution de l'ordre de 7,7 %) à laquelle s'est ajoutée la création de 27 brigades autonomes, soit une diminution nette de 244 unités[21]. Toutes ces unités dissoutes étaient localisées dans les territoires ruraux au sens de la présente enquête. Les dissolutions ont principalement concerné des unités à très faible activité ou à faible effectif, mais aussi des unités implantées en zone police. Dans le même temps, de nouvelles brigades ont été créées à la suite de la reprise par la gendarmerie d'anciennes circonscriptions de police. Si le nombre d'unités a sensiblement diminué, la suppression de brigades ne s'est accompagnée d'aucune diminution des effectifs dans les territoires ruraux.

Tableau n° 3 : effectifs des brigades territoriales dans les territoires ruraux depuis 2012

ETP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Évolution en %
Affectés dans les brigades territoriales de proximité hors COB	5 351	5 274	5 220	5 110	4 889	4 868	4 828	**- 9,8**
Affectés dans les COB	5 417	5 395	5 411	5 346	5 390	5 392	5 402	**0,3**
Affectés dans les brigades territoriales autonomes	1 608	1 637	1 697	1 894	2 101	2 136	2 182	**+ 35,7**
Total - affectés dans les territoires ruraux	12 376	12 306	12 328	12 350	12 380	12 396	12 412	**+ 0,3**
Total des effectifs des brigades territoriales	**33 953**	**33 981**	**33 985**	**33 862**	**34 364**	**34 321**	**34 356**	**+ 1,2**
Part des effectifs affectés dans les territoires ruraux	36,4	36,2	36,2	36,4	35,9	36,1	36,1	**- 0,3 point**

** Au 30 juin 2018. Source : DGGN*

[21] Depuis dix ans, si l'on tient compte de l'outre-mer, la diminution du nombre des brigades est proche de 20 %.

La part des effectifs de la gendarmerie affectée dans les territoires ruraux, qui représentent 36,1 % des effectifs des brigades territoriales, n'a quasiment pas varié depuis 2012, témoignant de la volonté de maintenir une présence dans ces territoires. La DGGN explique cette stabilité des effectifs par l'étendue des missions de la gendarmerie qui, outre la lutte contre la délinquance, incluent le renseignement et la police administrative.

L'allocation des effectifs de la DGGN repose sur un indicateur lié à la population couverte, 1 militaire pour 1 000 habitants, qui peut être modulé notamment dans les zones péri-urbaines (1 militaire pour 800 habitants) ou encore dans les ZSP (5 militaires supplémentaires sur les effectifs globaux). Toute commune doit se trouver à moins de 30 minutes d'une brigade.

Tableau n° 4 : couverture de la population par militaire de la gendarmerie en 2017

Départements	**Ratio population couverte par gendarme**	**Nombre de faits constatés par an et par gendarme**
Ardèche	856	29,3
Ariège	645	23,5
Cher	805	26,6
Corrèze	747	17,9
Côte-d'Or	948	27,5
Haute-Saône	806	24,8
Lot	763	23,6
Vosges	902	26,9

Source : Cour des comptes d'après DGGN

Comme le montre le tableau ci-avant, dans les départements plus particulièrement étudiés dans le cadre de la présente enquête, le ratio de couverture de la population est d'une manière générale bien plus favorable que le ratio moyen de 1 pour 1 000 affiché par la DGGN. Avec un gendarme pour 645 habitants, l'Ariège bénéficie de la situation la plus favorable, largement en-deçà de ce ratio moyen. Le niveau de délinquance dans ces territoires demeure faible et le calibrage des effectifs est assez peu corrélé à cet indicateur, alors que le maillage des brigades ne peut être totalement déconnecté de l'activité de police judiciaire de ces unités. Ainsi, avec moins de 18 faits constatés par an et par gendarme, l'activité des unités de Corrèze apparaît particulièrement faible.

Pour la DGGN, l'enjeu est de renouer un contact avec la population et les élus, qu'elle estime distendu, et de réinvestir la fonction de renseignement. Dans ce but, la DGGN a récemment créé des brigades territoriales de contact (BTC), qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien annoncée par le ministre de l'intérieur. Au 1er juillet 2018, 35 brigades territoriales de contact , composées de 146 militaires, avaient été créées. D'autres doivent encore se développer selon d'autres modalités.

L'efficience d'un tel dispositif, qui a vocation à mobiliser à terme des effectifs nombreux, et à justifier le maintien d'un maillage dense dans des territoires où l'activité opérationnelle est réduite, doit néanmoins pouvoir être évaluée à partir d'indicateurs à définir. En effet, la rationalisation entreprise par la DGGN doit se poursuivre, d'autant plus que la subsistance, dans les territoires ruraux, d'unités ne disposant pas de la taille critique n'est pas sans conséquence, on l'a vu, sur l'attractivité des postes à pourvoir au sein de ces brigades.

2 - Une politique de concentration du maillage des écoles du premier degré

La baisse des effectifs d'élèves dans les territoires ruraux a amené la politique éducative à se concentrer, dans ces territoires, sur la question de la restructuration du réseau des écoles : de 2013 à 2017, 1 000 écoles publiques ont disparu.

Des approches statistiques différenciées de la ruralité en matière scolaire

La ruralité n'est pas définie de façon univoque par le ministère de l'éducation nationale.

Pour l'allocation des moyens aux académies, il a adopté en 2015 le zonage en aires urbaines de l'Insee. D'après cet indicateur, 9 % des élèves du premier degré auraient été scolarisés en zone rurale en 2017.

Toutefois, selon l'approche morphologique reposant sur la continuité du bâti (zonage de l'Insee en unités urbaines), désormais préférée par le ministère pour approcher les questions de ruralité, 20 % des élèves du premier degré auraient été scolarisés dans une commune rurale à la rentrée 2017.

Enfin, une troisième approche existe, la densité de population, utilisée dans les travaux de l'UE. Selon elle, 33 % des élèves du premier degré ont été scolarisés dans une commune peu dense à la rentrée 2017 et 2 % dans une commune très peu dense.

En académie, les zonages utilisés sont divers. Les inspections générales du ministère[22], relèvent ainsi que les DASEN de la Meuse, des Vosges et des Ardennes définissent la ruralité à partir du zonage en aires urbaines (ZAU), que d'autres l'utilisent en l'adaptant (Orne, Vienne, Hautes Pyrénées), que la DASEN du Cantal utilise les « zones de revitalisation rurale » (ZRR), tandis que la Creuse recourt à la grille de densité de l'Insee.

Entre 2013 et 2017, les effectifs des écoles rurales ont connu une baisse sensible (- 3,7 %), contrairement à ceux des écoles urbaines (+ 1,4 %), le nombre d'élèves du premier degré restant stable au plan national (+ 0,33 %).

Par ailleurs, le nombre d'écoles a diminué plus rapidement en zone rurale qu'en zone urbaine, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : évolution du nombre d'écoles en fonction de leur zone d'implantation

	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Rurale	19 149	18 940	18 676	18 364	18 133	-5,31 %
Urbaine	33 430	33 285	33 069	32 882	32 744	-2,05 %
Total	**52 579**	**52 225**	**51 745**	**51 246**	**50 877**	**-3,24 %**

Source: Cour des comptes

[22] Rapport n° 2018-010 février 2018, encore non publié Mission ruralité, rapport d'étape, IGEN-IGAENR.

Ce resserrement du réseau d'écoles publiques du premier degré est aussi le résultat d'un effort de création de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)[23]. Au nombre de 4 949 en 2017, ils regroupaient 531 464 élèves, soit environ 9 % des élèves du premier degré. Le ministère encourage les RPI regroupant les élèves dans une seule école, en progression de 5 % depuis 2013.

Deux lois, en 2013 et 2016[24], ont prévu d'accompagner ce mouvement d'une vision pluriannuelle permettant d'anticiper les affectations d'enseignants et les fermetures de classe. Des « conventions de ruralité »[25] conclues pour une durée de trois ans sur la base d'un diagnostic territorial mené à l'échelle infra-départementale sont proposées aux collectivités locales. Elles ont pour objectif de passer « d'une école dans chaque commune à une école pour chaque commune » et de préserver l'attractivité pour les jeunes ménages en améliorant la qualité.

Un accompagnement réussi dans le Cher

Une charte académique a été signée le 21 mars 2017 entre le rectorat de l'académie d'Orléans-Tours et les présidents de l'association des maires ruraux (AMR) pour chaque département de la région, pour « garantir l'avenir scolaire des écoliers des territoires ruraux ». Cette charte s'inscrit dans la continuité des travaux dirigés par le Comité interministériel aux ruralités et fait suite à l'instruction ministérielle du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurales et de montagne. Elle s'est déclinée en protocoles de mise en œuvre signés entre la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) et les communes volontaires.

Ces protocoles prévoient un maintien des emplois pendant une durée de trois ans. Surtout, ils sont venus en soutien de la constitution de cinq nouveaux RPI dans le **Cher**, dans la mesure où toutes les communes qui souhaitaient procéder à des regroupements d'écoles, ont été particulièrement accompagnées par les inspecteurs de l'éducation nationale chargés des circonscriptions du premier degré. L'élaboration des protocoles s'est appuyée sur un diagnostic partagé avec les élus et, le cas échéant, les parents d'élèves.

Les regroupements pédagogiques n'ont pas eu pour effet de dégrader les taux d'encadrement dans les départements ruraux, qui restent très favorables : en 2016, ils allaient de 5 enseignants pour 100 élèves dans les Hauts-de-Seine à 8,8 en Lozère. Cet intervalle ne s'est pas resserré depuis 2012, date à laquelle il allait de 5 en Seine-et-Marne à 8,7 en Lozère.

À cette politique de concentration du maillage des écoles n'a pas répondu une évaluation de la réussite des élèves ruraux[26]. La Cour relevait dans son enquête de 2012 sur *L'égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*[27] le faible nombre d'études et d'analyses sur les inégalités de résultats selon les lieux de scolarisation, et soulignait que le ministère avait peu intégré ce phénomène pour définir les politiques éducatives.

[23] On distingue des RPI dispersés (regroupement d'écoles de différentes communes se répartissant les classes par niveau avec maintien du directeur d'école) et les RPI (concentrés regroupement des élèves dans une seule école).
[24] Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République et loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.
[25] Le contenu de ces conventions est détaillé dans l'instruction ministérielle du 11 octobre 2016.
[26] La généralisation des évaluations des élèves, notamment à l'entrée en sixième, devrait permettre de recueillir les données nécessaires pour de telles études.
[27] Cour des comptes, *Référé, Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*, 11 juillet 2012, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Selon un rapport récent[28], la dernière étude d'envergure remonte à 1995 : il s'agit d'une vaste enquête de la DEPP et des inspections générales, ayant permis de décrire les grandes caractéristiques de l'école en milieu rural ; il en résultait qu'à l'école primaire et à l'entrée en sixième, les résultats des élèves ruraux et urbains étaient très proches.

La question de la réussite scolaire des élèves en milieu rural n'a pas de réponse tranchée et il n'est pas démontré, au regard du profil des élèves, qu'en milieu rural on observerait une moindre réussite des élèves. Mais les études convergent pour démontrer une plus faible poursuite d'études supérieures : moindres ambitions liées à la sociologie rurale, ou conséquence de l'éloignement des pôles d'enseignement supérieur, il reste à faire la part de ces facteurs.

Pour améliorer la qualité et la pertinence de l'offre scolaire du premier degré, surtout dans les territoires les plus isolés, l'idée a progressivement émergé de revoir l'organisation du réseau, qui comporte une césure entre premier et second degrés, afin de rapprocher certaines écoles de leur collège de secteur. En effet, les circonscriptions du premier degré, arrêtées par l'Éducation nationale, ne sont généralement pas articulées avec la sectorisation des collèges, délibérée par le conseil départemental.

L'école du socle, issue de la création du socle commun de connaissances, de compétences et de culture des élèves, dont le cycle 3 (CM1, CM2, et classe de sixième) est à cheval sur l'école élémentaire et le collège, vise à répondre à cet objectif. Elle peut prendre diverses formes :

- l'intégration de classes de CM1-CM2 au sein d'un collège (cas relevé en Lozère par exemple) ;
- la création d'un établissement qui réunisse sur le même site collège et école(s) ;
- la création d'un établissement *sui generis*, comprenant un collège, en réseau avec de petites écoles pouvant comporter des classes multi-cours.

Des exemples d'écoles du socle dans les territoires ruraux étudiés

L'école publique de Saint-Cirgues-en-Montagne (**Ardèche**), ouverte à la rentrée 2012, constitue une même structure avec le collège public de la commune (87 élèves à la rentrée 2017), soit une cité scolaire de premier et second degrés dite « école du socle ». Même si ces deux entités restent juridiquement distinctes, la liaison école-collège est facilitée par cette proximité géographique.

Un dispositif d'« école du socle » est actuellement en réflexion et pourrait être expérimenté dans un collège et des écoles situés sur le territoire de la Communauté de communes du Pays Châtillonnais (**Côte-d'Or**).

En **Finlande**, ce dispositif existe déjà et permet, dans les zones rurales notamment, de conserver un groupe scolaire incluant l'enseignement du premier degré et l'enseignement du second degré. La possibilité donnée aux professeurs de dispenser des enseignements aussi bien dans le premier que dans le second degré, dans deux ou trois matières, confère de la souplesse à l'affectation des moyens et participe de la réussite de ce modèle.

En **Italie, dans la région du Piémont**, le concept d'école de vallée a également progressé. Dans le Val Ceronda e Casternone, la commune de Vallo Torinese (800 habitants) a regroupé son école dans un ensemble dit d'école de vallée de 400 élèves, réparti sur deux sites. Les élus de montagne préconisent pour les zones non urbaines une réorganisation du système intégrant l'école et d'autres activités. 72 zones pilotes ont d'ores et déjà été choisies.

[28] Rapport n° 2018-080, juillet 2018, IGEN-IGAENR, *Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux*.

L'intérêt de l'« école du socle » tient à la mutualisation des personnels et des moyens : non seulement elle procure des gains d'efficience, mais elle favorise la continuité éducative, en facilitant les échanges d'enseignants entre le premier et le second degré. Son déploiement devrait aller de pair avec la mise en cohérence des circonscriptions académiques et des cartes des intercommunalités, afin que le niveau intercommunal soit associé, avec le département, aux réflexions sur l'école du socle et à sa mise en œuvre. Celle-ci doit être poursuivie.

3 - La Poste en milieu rural : entre permanence quantitative et mutation qualitative

Quatre missions de service public, définies par les lois du 2 juillet 1990, du 20 mai 2005 et du 9 février 2010, sont à ce jour confiées à La Poste dont deux ont une incidence sur l'accessibilité au réseau postal : le service universel et la mission d'aménagement du territoire.

Les contraintes d'accessibilité au service universel sont les suivantes :

- au moins 99 % de la population nationale se situe à moins de 10 km d'un point de contact ;
- au moins 95 % de la population départementale se trouve à moins de 10 km d'un point de contact ;
- toutes les communes de plus de 10 000 habitants doivent disposer d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants[29].

La mission d'aménagement du territoire fixe à La Poste trois obligations :

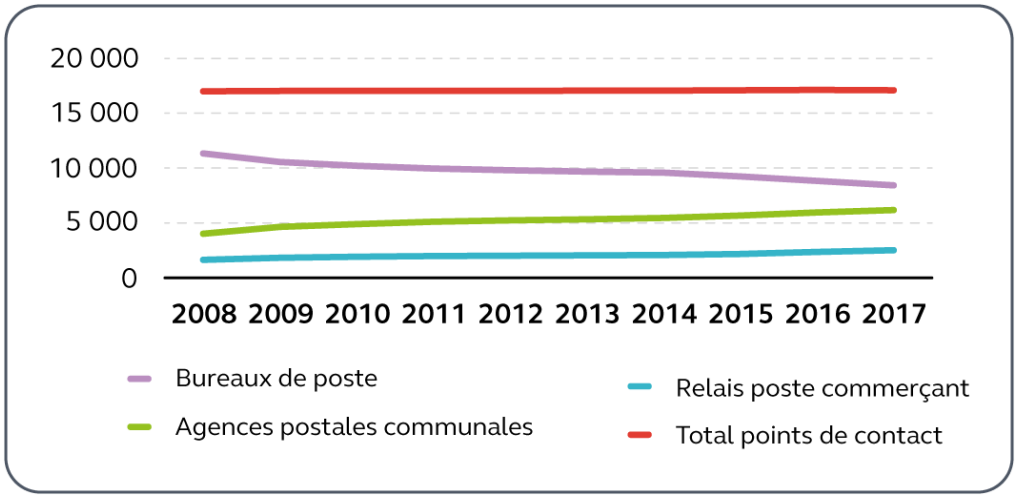
- le dimensionnement : le réseau compte au moins 17 000 points de contact ;
- l'accessibilité : au moins 90 % de la population d'un département doit avoir accès à un point de contact de La Poste, à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile ;
- l'adaptabilité : La Poste doit adapter son réseau de points de contact, notamment en concluant des partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité.

Depuis dix ans, La Poste a toutefois fait évoluer son réseau grâce à un programme d'adaptation du maillage postal visant à la fois à développer l'activité tout en rationalisant les coûts, dans le respect de ses obligations de service public. Ce programme a particulièrement avancé en zones rurales grâce à une diversification des types de points de contact.

Plusieurs types de présence postale structurent en effet l'offre de service, avec en particulier : La Poste relais, c'est-à-dire les partenariats avec les commerçants (relais poste contact, RPC) ; les agences postales et relais poste (agence postale communale, APC) ; les maisons de services au public en bureau de poste (MSAP).

[29] Contrat de présence postale en application du décret du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques.

Graphique n° 3 : évolution des types d'implantations postales en France, de 2008 à 2017



Source : La Poste, Direction du Réseau

Sur la période 2013-2017, avec un nombre de points de contact constant, les bureaux ont diminué de 13,2 %, remplacés par des agences postales communales (+ 15,6 %) et des relais poste contact (+ 24,3 %).

B - Des services appelés à réduire leur accueil physique et à se dématérialiser

Depuis le début des années 2010, sous l'effet du développement numérique, les modalités d'accès aux services publics, comme la relation à l'usager, ont profondément changé. Dans le cadre de directives nationales, les administrations d'État et les opérateurs sociaux ont rationnalisé leurs effectifs, réorganisé leurs services et réduit leurs implantations territoriales.

1 - Les sous-préfectures : la disparition de l'accueil individuel

Avec la directive nationale d'orientation, mettant en œuvre la révision générale des politiques publiques en 2007, puis à compter de 2014, le plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG), l'activité des sous-préfectures a subi plusieurs évolutions, caractérisées notamment par une réduction des missions traditionnelles, que sont le contrôle de légalité et budgétaire, et une fermeture progressive des activités de guichet à la suite de la dématérialisation partielle, puis totale, de la procédure de délivrance de certains titres. Depuis le 6 novembre 2017, les sous-préfectures ne délivrent plus de titres réglementaires (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire et certificat d'immatriculation des véhicules). Seuls les titres relatifs aux étrangers en France continuent à être délivrés en préfecture et dans certaines sous-préfectures.

Les procédures de délivrance de titres réglementaires depuis le 1er janvier 2018

La relation avec l'usager est organisée différemment selon le titre demandé.

Les demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), qui s'effectuaient en partie au guichet des préfectures et sous-préfectures, sont désormais totalement dématérialisées *via* le site de l'ANTS (demande, dialogue avec l'usager). Ces titres sont ensuite adressés directement à l'usager par courrier.

Les demandes de carte nationale d'identité (CNI) et de passeport, qui nécessitent d'identifier le demandeur et de prendre ses empreintes, sont désormais déposées dans les seules mairies dotées d'un dispositif de recueil « Titres Électroniques Sécurisés » (TES). L'usager peut également réaliser une pré-demande en ligne. Les demandes de titre sont réalisées sur rendez-vous pris électroniquement par l'usager dans le cadre d'un entretien personnalisé. L'usager doit retirer son titre au lieu de sa demande.

Les demandes de CNI, de passeport, de permis de conduire et de CIV sont instruites au sein de centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), plateformes interdépartementales, au sein desquels les effectifs préfectoraux ont été réaffectés.

Depuis 2017, pour les délivrances de passeport et de CNI, le nombre de mairies équipées d'un dispositif de recueil a été réduit afin d'assurer une meilleure professionnalisation des agents des collectivités locales qui en ont la charge. Cependant, la question du nombre et du lieu d'implantation de ces dispositifs de recueil fixes et mobiles suscite des tensions entre les élus et l'État. En effet, le nombre de stations par département est principalement défini par référence à un seuil de délivrance des titres auquel est ajouté un nombre de jours d'ouverture, fixé à cinq, et une amplitude horaire adaptée aux usagers. L'étendue du territoire et les contraintes particulières de déplacement ne sont pas toujours explicitement prises en compte.

Au 1er janvier 2018, 3 759 dispositifs de recueil étaient implantés dans 2 167 communes pour environ 7,5 millions de demandes annuelles (3,37 millions de passeports et 4,15 millions de CNI), chaque préfecture disposant en outre d'un dispositif de recueil mobile mis à la disposition des communes. 33 % des dispositifs sont implantés dans les territoires ruraux (11,5 % dans les communes isolées et environ 22 % dans les communes multipolarisées).

Les effets combinés de la fermeture des activités de guichet et de la dématérialisation des procédures de délivrance de titres ont été à l'origine de difficultés d'accès pour les usagers, notamment pour les CIV, du fait d'incidents informatiques à répétition (cf. *infra*), qui au demeurant n'ont pas concerné que les territoires ruraux.

Selon le ministère de l'intérieur, pour les usagers subissant la « fracture numérique », des solutions d'accueil (points numériques, MSAP) ont été mises en œuvre afin de les accompagner dans leur démarche et de compenser la fermeture des guichets. Une circulaire de décembre 2016 prévoyait l'installation d'un point numérique, mettant à disposition ordinateur, imprimante et scanner et l'accompagnement de l'usager par un médiateur numérique dans toutes les préfectures et les sous-préfectures accueillant encore du public. Pour les autres, l'ouverture d'un point numérique a été laissée à l'appréciation du préfet en fonction de l'offre existant sur le territoire. En 2018, le nombre de points numériques s'élevait à 305, dont 204 dans les sous-préfectures.

Outre une préparation et une anticipation insuffisantes, l'accompagnement des usagers dans la dématérialisation est apparu trop faible et les restrictions d'accès physique aux sous-préfectures ont accentué les difficultés liées à la mise en œuvre des téléprocédures. La qualité de l'accompagnement des usagers, assuré par des agents en service civique, n'apparaît pas toujours à la hauteur. Par ailleurs, l'accès du public à ces points numériques est calqué sur les horaires d'ouverture de la sous-préfecture, lesquels ont été largement restreints avec la fin des activités de guichet.

En pratique, en abandonnant son activité de guichet, le ministère de l'intérieur a transféré aux services de l'état civil des communes, mais aussi aux maisons de services au public (MSAP), certaines missions qui relevaient préalablement des préfectures et sous-préfectures. D'une manière générale, les collectivités ont relevé l'absence d'information préalable et d'accompagnement de cette réforme, responsable d'un effet report sur leurs services sociaux.

Une initiative du conseil départemental de Corrèze pour former les agents

En **Corrèze**, la mise en œuvre rapide et discrète de la dématérialisation des demandes de permis de conduire et de CIV s'est effectuée sans formation des agents désormais chargés d'accompagner les usagers dans leurs démarches. Le conseil départemental de la Corrèze a ainsi pris l'initiative d'organiser des sessions de formation qui ont été ouvertes à l'ensemble des agents des structures mutualisées du département : maisons des départements, MSAP communales et MSAP La Poste. Compte tenu des difficultés d'utilisation observées pour certaines demandes de CIV (véhicules dotés d'anciennes plaques d'immatriculation et véhicules importés notamment) et des dysfonctionnements sur le site de l'ANTS, ces formations étaient indispensables.

Cette évolution s'est traduite par une diminution des effectifs des sous-préfectures. Ainsi, en 2013, 40 sous-préfectures comptaient moins de 10 agents[30] ; en 2018, on en dénombrait 76 (membres du corps préfectoral compris), soit près de 33 % des sous-préfectures. 7 sous-préfectures ont moins de 5 agents avec un minimum pour la sous-préfecture de Clamecy dans le département de la Nièvre (3,04 ETPT en 2018, corps préfectoral compris).

À cette évolution s'oppose l'inertie du réseau des sous-préfectures qui n'a jusque-là connu qu'une révision marginale[31]. La faible activité d'une partie d'entre elles, notamment dans les arrondissements à faible densité démographique, les expose au risque de devenir des coquilles vides[32]. La Cour a d'ailleurs, dans son rapport public thématique relatif aux services déconcentrés de l'État[33], préconisé d'« *élaborer d'ici le 31 décembre 2018 un plan de rationalisation de la carte des arrondissements étayé par des critères pertinents tels que le volume d'activités de guichet ou la définition d'un effectif minimum assurant la taille critique de la sous-préfecture pour des missions déterminées (…)* ».

[30] Rapport Weiss de 2013 intitulé *La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*.
[31] Ainsi, le réseau des sous-préfectures, qui recouvre aujourd'hui la carte des arrondissements, est passé entre 2012 et 2018 de 240 à 232 implantations.
[32] Déjà début 2015, seules 98 sous-préfectures délivraient des permis de conduire et 59 des titres de séjour.
[33] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État*. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - La DGFiP : une qualité d'accès qui doit pouvoir être conciliée avec un resserrement nécessaire du réseau

Le réseau de la DGFiP est parmi les plus denses de la sphère publique. Il contient la très grande majorité des effectifs de la direction (88 808 agents, soit 85 %[34]) Le réseau infra-départemental, très dense[35], correspond à 4 261 implantations et 63 % des effectifs de la DGFiP. Le nombre d'agents qui se consacrent au calcul de l'assiette et à la collecte de l'impôt est supérieur, même compte tenu de la population, à ce qu'il est dans les pays comparables de l'OCDE. Les antennes locales sont ainsi trois fois plus nombreuses qu'en Allemagne.

Tableau n° 6 : répartition des agents dans les services infra-départementaux 2011-2016

Type d'implantations	Nombre de services en 2011	Nombre de services en 2016	Évolution
Trésoreries	2 681	2 458	-8,3 %
Services des impôts (SIE et SIP)	1 243	1 220	-1,9 %
Services de la publicité foncière	355	354	-0,3 %
Centres des impôts fonciers	233	229	- 1,7 %
Total	**4 512**	**4 261**	**-5,6 %**

Source : DGFiP, traitement Cour des comptes

Le réseau territorial n'a subi qu'une rétractation de 5,6 % de 2011 à 2016 avec une évolution plus marquée en 2015 et 2016. Pour le réseau fiscal, la baisse du nombre des services locaux n'est que de 1,9 % sur la période 2011-2016. Selon la DGFiP, les activités exercées pour le compte des collectivités territoriales impliquent le maintien de ce maillage fin d'implantations locales.

La sensibilité des élus et des organisations syndicales explique la lenteur de ces évolutions, ainsi que les hésitations méthodologiques de la DGFiP pour traiter cette question. De prime abord, il apparaît surprenant que, dans un secteur où la dématérialisation est à ce point engagée tant sur le plan de la télédéclaration que sur celui du télépaiement, le réseau ait si peu évolué.

Ce réseau compte un très grand nombre de petites unités. En 2017, 631 trésoreries comptent entre un et quatre ETP ; plus de 1 600 ont moins de dix agents. La DGFiP reconnaît que la multiplication de petites, voire très petites unités, entraîne des difficultés d'accès, une moindre qualité du service pour l'usager et un fort déficit d'attractivité pour les agents. À Chateaumeillant dans le Cher, l'emploi d'inspecteur, chef de poste de la trésorerie, a été

[34] La DGFiP comptait, en 2017, 105 690 agents.

[35] Les unités de base du réseau territorial de la DGFiP sont en matière fiscale : les SIP, SIE, services communs SIP-SIE, centres des impôts fonciers et services de la publicité foncière ; en matière de gestion publique locale : les trésoreries locales pour les compte des collectivités, les trésoreries mixtes assurant également des missions fiscales et les trésoreries spécialisées (amendes, hospitalières).

repyramidé, sans autre justification, au niveau d'inspecteur divisionnaire pour permettre à l'agent occupant le poste de bénéficier d'une évolution de carrière tout en maintenant celui-ci.

Un réseau de proximité dont la qualité d'accueil se réduit

En **Haute-Saône**, la DDFiP relève que les principales difficultés rencontrées dans l'accès des publics aux services du réseau sont directement liées au manque d'effectif croissant sur l'ensemble des structures qui a amené à des réductions des plages horaires d'accueil du public : la comparaison des amplitudes horaires d'ouverture avant et après 2015 montre une réduction moyenne de 30 % des plages horaires.

La DDFiP des **Vosges** relève que les 18 points de réseaux, parmi lesquels 12 trésoreries, sont des services de petite taille (2 à 3 agents), le plus souvent ouverts à mi-temps, les horaires d'ouvertures pouvant être calés sur les habitudes des usagers (les jours de marchés), sur le fonctionnement de partenaires (horaires d'ouverture des mairies) ou encore sur les effectifs disponibles.

Sur le territoire de la **communauté de communes de Haute-Corrèze-Communauté**, la trésorerie de Bugeat compte un seul agent. L'administration est ainsi confrontée à des difficultés quand il s'agit de pourvoir à son remplacement pendant ses périodes de congés. Le choix a été fait de fermer le poste pendant ces périodes.

L'adaptation et le resserrement du réseau de la DGFiP sont rendus inéluctables par les progrès du numérique. Le récent rapport public thématique de la Cour des comptes[36] a préconisé la mise en œuvre d'un plan de resserrement du réseau des SIE et des SIP à cinq ans comportant des projets d'implantations mutualisées avec d'autres entités publiques et la fermeture des trésoreries dont les effectifs ne permettent plus d'assurer un service continu et de qualité.

La DGFiP a indiqué à la Cour qu'elle travaillait à une réorganisation de grande ampleur de son réseau visant à tirer profit de l'évolution des outils de travail (dématérialisation des échanges, diversification des canaux de contact, travail à distance) pour dépasser la notion de proximité, faire prévaloir celle d'accessibilité, et regrouper des petites unités qui ne sont plus en mesure d'exercer de façon satisfaisante leurs missions. La DGFiP précise qu'elle n'entend pas concentrer les services et les emplois dans les chefs-lieux de département et qu'il s'agit au contraire de tirer parti des nouvelles organisations du travail pour réfléchir à une implantation des services qui intègre des préoccupations d'aménagement et d'équilibre des territoires.

À ce titre, sept départements pilotes (Corrèze, Creuse, Limousin, Loiret, Loir-et-Cher, Nord, Pas-de-Calais) ont été récemment désignés pour proposer une nouvelle carte de leurs implantations. Sur la base de ces travaux sera définie une méthodologie qui devrait permettre à l'ensemble des directeurs régionaux et départementaux d'élaborer, courant 2019, des scénarios pluriannuels de redéfinition de l'organisation et de l'implantation des services de leur ressort, en concertation avec les préfets de région et les élus locaux.

3 - Un accès au réseau de Pôle emploi transformé par la dématérialisation

Pour les demandeurs d'emploi, l'accès aux services de Pôle emploi a été profondément transformé, au cours des cinq dernières années, par la dématérialisation des services de l'établissement. L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et l'indemnisation se font désormais totalement en ligne. L'accompagnement et le suivi continuent à se réaliser par

[36] Cour des comptes, *Rapport public thématique : La DGFiP, dix ans après la fusion : une transformation à accélérer. La Documentation française,* juin 2018, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

rendez-vous mais leur fréquence et leurs modalités sont adaptées en fonction du profil du demandeur d'emploi. Les contacts avec les conseillers peuvent selon le profil de chacun et son éloignement, être réalisés sur place ou à distance.

Le réseau physique de Pôle emploi est néanmoins resté stable. Un peu moins de 1 000 agences et points relais sont répartis sur l'ensemble du territoire (931 en mars 2018). Aucune de ces implantations n'est située dans un territoire rural au sens de l'enquête, les communes y étant trop petites pour accueillir une agence ou un point relais.

On distingue toutefois les « agences rurales », soit les agences et points relais ayant plus de 25 % de demandeurs d'emploi résidant dans un territoire rural, et les autres. Il n'apparaît pas que les agences rurales soient moins développées par rapport à la population totale et à celle des demandeurs d'emploi. On compte en effet 2,5 agences rurales pour 100 000 habitants, contre 2 pour les agences non rurales. Le nombre d'agences rurales pour 10 000 chômeurs est nettement plus élevé que celui des agences non rurales : 2,4 agences pour 10 000 chômeurs pour les agences rurales, 1,4 agence pour 10 000 chômeurs pour les agences non rurales.

La convention passée entre l'État, Pôle emploi et l'Unedic pour 2009-2011 visait à ce qu'au moins 80 % des demandeurs d'emploi se situent à moins de 30 minutes d'une de ses agences ou d'un de ses relais. Pôle emploi dépasse largement cet objectif en 2014 comme en 2017 : 94,3 % des demandeurs d'emploi ont accès à une agence ou un point relais en heures pleines en moins de 30 minutes en métropole, ce taux étant porté à 95,8 % en heures creuses. La Corse est la seule région pour laquelle ce taux est inférieur à 80 %, du fait de la géographie montagneuse de l'île.

Cependant, les effectifs de Pôle emploi sont légèrement moins élevés dans les agences rurales que dans les agences non rurales : 6,5 personnels d'agence et de point relais pour 1 000 demandeurs d'emploi dans les agences rurales, contre 7,1 dans les agences non rurales.

Un accès aux formations égal à celui des autres territoires et des conditions de retour à l'emploi légèrement plus favorables

Alors que l'éloignement des demandeurs d'emploi des territoires ruraux des grandes agglomérations aurait pu pénaliser leur accès à la formation, il n'existe pas d'écart en ce domaine. En effet, pour la dernière année pleine disponible (2017), 57 758 demandeurs d'emplois des territoires ruraux sont entrés en formation, soit 8,2 % du total des formations, alors que les demandeurs d'emploi des territoires ruraux constituent 8 % du total des demandeurs d'emploi. Ils ont donc légèrement plus accès aux formations proposés par Pôle emploi que les demandeurs d'emploi résidant dans les autres parties du territoire. Les conditions de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi des territoires ruraux sont un peu plus favorables qu'ailleurs. Fin 2016, plus de six sur dix d'entre eux (61,2 %) ont trouvé un emploi dans les 12 mois suivant leur inscription à Pôle emploi, soit 5 points de pourcentage de plus que pour les demandeurs d'emplois des « agences non rurales ».

4 - Un resserrement limité des réseaux d'organismes de sécurité sociale

Les réseaux des caisses du régime général de la sécurité sociale ont été organisés depuis l'origine selon des logiques de proximité conduisant à un maillage institutionnel très dense. À partir de 2005, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) passées entre l'État et les caisses nationales têtes de réseaux ont promu des regroupements d'organismes locaux. Sauf exception, les CPAM ont été départementalisées quand elles ne l'étaient pas déjà, les caisses

infra-départementales préexistantes étant fusionnées en une seule caisse. Toutes les CAF ont aujourd'hui un ressort départemental[37].

L'offre d'accueil des organismes de sécurité sociale est principalement assurée au sein de sites permanents, implantés dans des bassins de vie à forte densité, et proposant des accès en libre-service, des services en ligne, des accueils physiques sur rendez-vous ainsi que des accueils non programmés. Cette offre est complétée par des permanences dans de nombreux points d'accueil temporaire, dans des locaux souvent mis à la disposition des caisses par des partenaires (notamment des mairies). Elles sont ouvertes sur des périodes assez courtes et ne comportent pas d'accès à des services numériques.

La CPAM de la Haute-Saône : une reconfiguration des modalités d'accueil physique

Depuis 2015, la CPAM met en œuvre trois modalités d'accueil physique, dont l'utilisation dépend de la nature des demandes des assurés : l'accueil sur rendez-vous, l'utilisation de services en ligne et le renseignement ponctuel. L'objectif est de traiter les situations les plus complexes dans le cadre de rendez-vous individuels et d'assurer un accueil fluide pour les autres demandes, prioritairement dans des espaces en libre-service permettant une utilisation autonome ou accompagnée de services en ligne (bornes d'accueil, compte Ameli) ou, à défaut, par la voie d'un échange avec un agent. Cette stratégie appliquée par l'assurance maladie sur l'ensemble du territoire national a permis d'organiser plus d'un million de rendez-vous depuis 2015.

La CPAM de la **Haute-Saône** a par ailleurs reconfiguré son réseau départemental d'accueil physique en prenant en compte les critères socio-économiques et les différents canaux de contact avec le public. Elle s'est ainsi désengagée des sites recevant peu de public (moins de trois visites par jour) ou pour lesquels les demandes peuvent être traitées par un autre canal que l'accueil physique et a réaffecté ses quatre agents itinérants sur les sites recevant beaucoup de public ou dans des communes plus défavorisées.

Dans les branches maladie et famille, le nombre de visites sur place s'est élevé respectivement à 28 millions et à 10 millions en 2017. La fréquentation reste forte, y compris pour des opérations (dépôt ou suivi d'un dossier relatif à une demande de prestation ou un paiement, etc.) pouvant être réalisées par un canal numérique.

Tableau n° 7 : les sites d'accueil physique par branche

	Maladie	Vieillesse	Famille
Nombre de sites d'accueil permanents et temporaires	2 219	648	1 500
	15 [>150 000 visites] 286 [25 000 - 150 000] 226 [5 000-25 000] 1692 [<5 000]	230 agences 418 points d'accueil retraite	159 sièges/agences 130 antennes, plus de 1 000 permanences et points relais

Source : rapports d'évaluation des COG ou rapports d'activité

Dans la branche maladie, la majorité des sites (57 %) sont des points d'accueil non permanents accueillant un nombre limité de visiteurs. Sur les 2 219 sites recensés en 2017,

[37] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2015*, chapitre XIII : la réorganisation des réseaux de caisses du régime général : un mouvement significatif, un impossible *statu quo*. La Documentation française, septembre 2015, 765 p., www.ccomptes.fr.

1 692 accueillent moins de 5 000 visiteurs par an, soit 3 % des flux de visites de l'ensemble du réseau. Comme le relève l'IGAS dans son rapport d'évaluation de la COG 2014-2017, la diminution, depuis 2016, des flux de contact entrants en accueil physique et téléphonique n'a pas conduit la CNAM à réexaminer la carte de ses implantations territoriales. Sa recommandation en ce sens n'a donné lieu à aucun engagement précis dans la COG 2018-2022, qui mentionne seulement que *« la politique de l'assurance maladie en matière d'accueil physique sera optimisée »*.

Dans la branche vieillesse, l'organisation territoriale est restée relativement figée. Si le nombre de points d'accueil retraite a fortement diminué depuis 2013, le nombre d'agences retraite est resté stable au cours de la même période. Selon la mission d'inspection, l'adaptation de l'offre territoriale aux besoins des assurés est mal évaluée par la CNAV en l'absence de données de fréquentation des points d'accueil.

Dans la branche famille, l'offre d'accueil dans les CAF elles-mêmes a diminué depuis 2013, passant de 362 sites (191 sièges et agences + 171 antennes) à 289 sites (159 sièges et agences + 130 antennes). L'offre d'accueil dans le cadre de permanence hébergées par des structures partenaires reste très importante et la mission d'évaluation de la COG 2014-2017 a relevé une certaine confusion quant à la typologie des points d'accueil au sein du réseau, qui ne permet pas de suivre nettement les évolutions de l'offre d'accueil, ni de mesurer son adéquation aux besoins.

Le réseau de la MSA : un maillage rural dense, qui s'appuie notamment sur les maisons de services au public (MSAP)

Le réseau de la MSA comporte également un maillage dense de 612 points d'accueil physique sur le territoire, dont 250 agences, 253 points d'accueil et 109 points mutualisés avec le régime général. En complément de cette offre, la MSA a signé 796 conventions avec des MSAP pour densifier son maillage territorial. Le partenariat avec les MSAP n'est toutefois pas systématique : la MSA étudie pour chacune d'elle l'opportunité de conventionner au regard d'une part des critères d'accessibilité des assurés (moins de 20 km ou moins de 20 minutes d'une agence de MSA ou d'une MSAP) et de la fréquentation constatée ou potentielle de cette structure.

Le déploiement des MSAP a pu être vu par une partie des caisses de sécurité sociale, au plan local, comme un moyen de compléter, tout en l'optimisant, leur offre d'accueil physique.

Des fermetures de sites compensées et au-delà par le déploiement de MSAP

La **CPAM de Haute-Saône** a accru de 20 % son réseau départemental initial de 24 points de contact grâce, d'une part, à sa participation aux sept relais de service public (RSP) devenus MSAP en 2016 et dont le nombre est passé à 12 en 2016, à 16 en 2017 puis à 17 en 2018 et, d'autre part, à la mise en place de bornes multi services à Vesoul et Héricourt. Les MSAP ont ainsi compensé la fermeture de cinq points d'accueil.

De même, la **CAF de Haute-Saône** a amélioré sa couverture territoriale : elle a accru de 70 % le nombre de ses communes d'implantation, dont le nombre est passé de 14 à 25, et a presque doublé ses points de contact, grâce à sa participation à neuf MSAP et aux nouveaux points de visio-services. Parallèlement, la CAF compte réexaminer le périmètre de ses accueils sur rendez-vous : certains lieux d'accueil ne lui semblent plus justifier les moyens employés, comme par exemple à Jussey et Rioz, qui accueillent également une MSAP.

C - Santé et dépendance : des réponses à définir au cas par cas à partir de situations locales à préciser

La présence sanitaire dans les territoires ruraux est dans sa plus grande part libérale. Les pouvoirs publics n'ont, à son égard, que des moyens incitatifs ou indirects. En outre, la réalité de l'accès aux soins dans les territoires ruraux reste imparfaitement connue et les indicateurs existants devraient être complétés.

1 - Les difficultés d'accès aux soins : une définition et évaluation malaisées

a) Une démographie médicale peu favorable sur la période récente

Depuis 2012, le nombre de médecins généralistes, 102 470 praticiens en 2018, a stagné (+ 0,6 %). En leur sein, celui des médecins exerçant à titre libéral ou cumulant une activité salariée avec un exercice libéral (exercice mixte) a baissé (- 2 %). Ces évolutions contrastent avec celle du nombre d'infirmiers libéraux ou mixtes, en hausse de 35,1 % au cours de la même période.

Tableau n° 8 : évolution du nombre de médecins généralistes et d'infirmières depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution en %
Médecins généralistes	101 900	101 800	102 320	102 490	102 300	102 250	102 470	**+ 0,6**
dont libéraux et mixtes	69 450	69 210	69 240	69 010	68 500	68 100	68 070	**- 2,0**
Infirmiers libéraux et mixte*s*	91 630	97 490	103 310	109 930	116 800	122 340	123 820	**+ 35,1**

Source : Cour des comptes d'après la DREES

Selon les projections de la DREES, le nombre de médecins généralistes diminuera jusqu'au milieu de la prochaine décennie, avant de se redresser. En effet, 47 % d'entre eux étaient âgés d'au moins 55 ans et 30 % d'au moins 60 ans[38] en 2017. L'augmentation des effectifs libéraux des infirmiers[39] devrait quant à elle se poursuivre jusqu'en 2030 à un rythme annuel moyen de 1,9 %.

[38] Dû au fait que les générations proches de la retraite sont issues des *numerus clausus* élevés des années 1970 (autour de 8 000), tandis que ceux des générations suivantes ont été plus bas (environ 4 000 dans les années 1990).
[39] Le taux de croissance des infirmiers est supérieur à celui de la population française (+0,7 % en moyenne annuelle depuis 2000) et, dans une moindre mesure, de la population des personnes âgées de plus de 70 ans (+1,7 %).

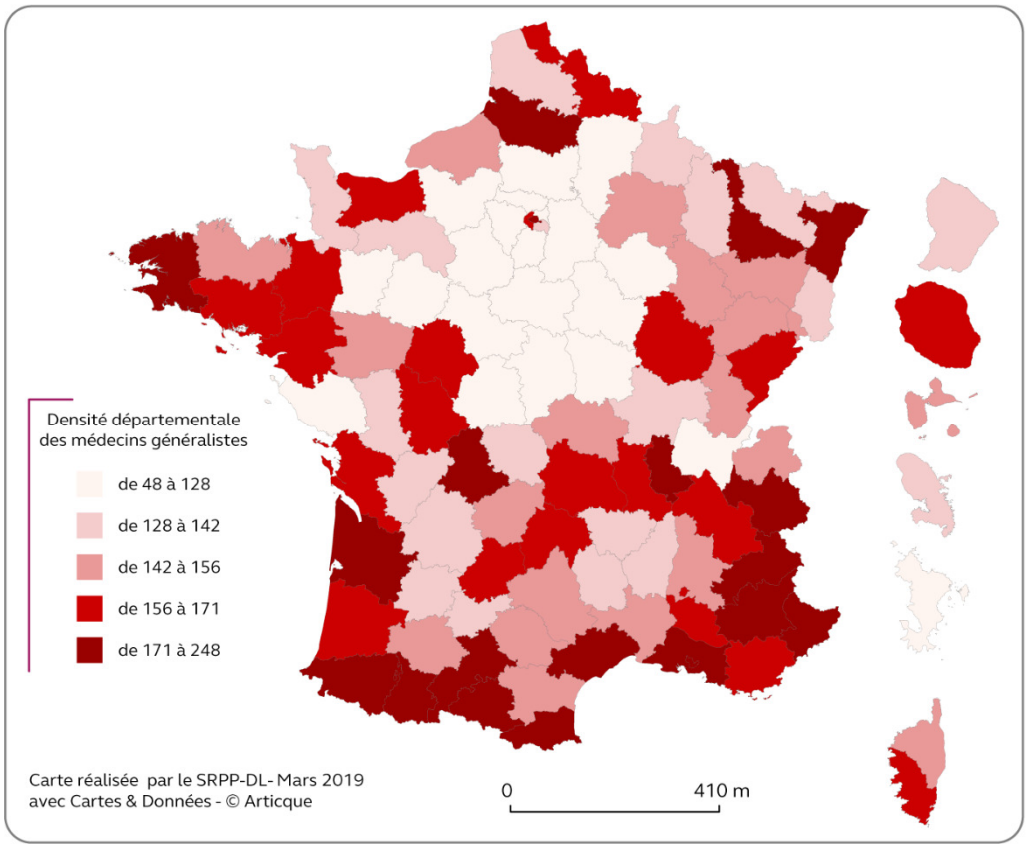
b) Une répartition inégale des médecins généralistes libéraux et des infirmiers

Constatant[40] une répartition inadaptée des professionnels de santé libéraux par rapport aux besoins, notamment des médecins et des auxiliaires médicaux (infirmiers et masseurs-kinésithérapeutes), la Cour a rappelé que celle-ci constitue un enjeu majeur d'accès aux soins et financiers pour la collectivité.

Au plan national, la densité moyenne des médecins, est relativement stable depuis 2000, avec 338 médecins pour 100 000 habitants tous modes d'exercice et spécialités confondues au 1er janvier 2018 (contre 326 pour 100 000 en 2000) et 153 médecins généralistes pour 100 000 habitants (contre 157 pour 100 000 en 2000), ce qui situe la France dans la moyenne des pays membres de l'OCDE.

De nombreux départements, ruraux et non ruraux, connaissent une faible densité de médecins libéraux au regard de la population. S'agissant des médecins généralistes, qui constituent le principal point d'accès au système de santé de santé, l'écart de densité va du simple au double.

Carte n° 5 : densité départementale des médecins généralistes (tous modes d'exercice) au 1er janvier 2018



Source : Cour des comptes d'après DREES

[40] Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'avenir de l'Assurance maladie*. La Documentation française, novembre 2017, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les déséquilibres les plus marqués concernent cependant les médecins spécialistes pour lesquels le rapport va de 1 à 8, la ligne de fracture s'établissant entre les départements ruraux et les métropoles urbaines (cf. carte de densité départementale à l'annexe 11). Pour les infirmiers libéraux, les écarts vont de 1 à 7,5 suivant les départements. Au-delà de celles entre départements, de fortes disparités de densité médicale et paramédicale peuvent de surcroît être observées au sein de la plupart des départements, entre territoires urbains d'une part et territoires péri-urbains et ruraux d'autre part.

c) Des inégalités territoriales d'accès aux soins propres ou non aux territoires ruraux

Le temps d'accès à un médecin généraliste est faiblement discriminant entre les territoires : en 2015, selon la DREES, 84 % de la population française résidait dans une commune où exerçait un médecin généraliste ; 98 % dans une commune située à moins de 10 minutes en voiture d'un médecin généraliste. Seule 0,1 % de la population (57 000 personnes environ) se situait à 20 minutes ou plus.

Cet indicateur ne tient cependant pas compte du niveau des besoins de la population, lequel croît fortement avec l'âge, ni du niveau d'activité des médecins,. Afin de remédier à ces limites, la DREES et l'IRDES établissent un indicateur dit d'accessibilité potentielle localisée (APL) qui prend en compte, au niveau territorial le plus fin, celui de chaque commune, la proximité et l'activité des médecins, ainsi que la structure par âge de la population.

En 2016, l'accessibilité aux médecins généralistes libéraux était de 4,1 consultations et visites par habitant et par an en moyenne au plan national. Le ministère chargé de la santé estime qu'une commune est en situation de sous-densité médicale lorsque l'accessibilité potentielle est inférieure à 2,5 consultations et visites par habitant et par an. Ce seuil constitue un critère essentiel d'attribution d'une partie des aides à l'installation de professionnels de santé dans des territoires insuffisamment pourvus.

Selon la DREES, la part de la population vivant dans une commune sous-dense est passée de 7,8 % en 2012 à 8,6 % en 2016, soit 5,7 millions de personnes. Au total, 9 142 communes seraient en situation de sous-densité. Les régions les moins favorisées sont les Antilles-Guyane, la Corse, le Centre-Val de Loire, l'Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et l'Île-de-France. La sous-densité médicale n'est pas propre à des territoires ruraux : plus de 700 000 habitants de communes médicalement sous-denses vivent dans des communes isolées, pour l'essentiel rurales, près de deux millions dans les couronnes rurales de grands pôles urbains, mais plus de deux millions dans de grands pôles urbains, dont un million en région parisienne (cf. annexe n° 12).

L'indicateur de temps d'accès à un service d'urgence révèle des difficultés plus spécifiques aux territoires ruraux. Ainsi, selon une étude de la DREES, les populations pénalisées par un accès supérieur à 30 minutes sont, pour presque la moitié, des résidents de communes isolées (46 % et 1,4 million d'habitants, si on considère la seule accessibilité par la route ; et encore 0,5 million, en considérant également l'accessibilité par hélicoptères sanitaires ou via les médecins correspondants du SAMU, cf. annexe n° 13).

Service de proximité complémentaire de la médecine générale, mais autonome (automédication, conseils), les pharmacies d'officine sont très largement accessibles : plus de 97 % de la population y a accès en moins de 10 minutes. Pour une grande partie des 1,6 million de personnes qui y ont accès en plus de 10 minutes, le temps d'accès reste néanmoins inférieur à un quart d'heure. Pour l'essentiel, elles résident dans des territoires ruraux isolés, pour certains montagneux. Malgré sa contraction, le réseau français de pharmacies d'officine (plus de

21 500 début 2019) conserve une densité exceptionnelle en Europe. La plupart des fermetures d'officines interviennent dans de grands pôles urbains (Paris notamment), sous l'effet d'une densité excessive et de la hausse du prix du foncier, tandis que les officines situées dans des zones rurales à la population vieillissante jouissent souvent d'un monopole de fait protecteur. Un enjeu particulier s'attache cependant à la pérennité de 540 officines situées dans des communes de petite taille éloignées de pôles urbains et desservant 2,6 millions d'habitants[41].

En définitive, selon la DREES, 13,6 % de la population résident dans une commune caractérisée par au moins une difficulté d'accès aux soins de premier recours, sans que cette difficulté, lorsqu'elle porte sur la médecine générale, concerne uniquement des communes rurales ; les communes péri-urbaines socialement défavorisées sont au moins aussi concernées. En revanche, la part très minoritaire (0,5 %) de la population qui cumule les trois difficultés vit exclusivement dans des territoires ruraux.

S'ils marquent un progrès par rapport à la seule prise en compte des distances, les indicateurs d'accessibilité potentielle localisée reposent sur des conventions dont la modification éventuelle conduirait à fournir une représentation différente[42]. Compte tenu de leur caractère synthétique, ils ne fournissent en tout état de cause pas d'indication suffisamment précise pour apprécier, commune par commune, cette même accessibilité dans l'ensemble de ses dimensions et définir les actions locales à même de l'améliorer quand elle apparaît insuffisante.

Afin de permettre aux agences régionales de santé (ARS) d'établir des projets régionaux de santé adaptés aux difficultés territoriales d'accès aux soins, les données disponibles sur l'accessibilité potentielle localisée devraient être complétées d'indicateurs actualisés, départementaux et infra-départementaux, sur le recours aux soins en fonction de cette même accessibilité[43] et d'indicateurs portant sur le taux de désignation de médecin traitant[44], le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous médical[45], la prise en charge des soins non programmés ou encore le taux de renoncement aux soins de premier recours, en distinguant les obstacles perçus par les patients (distance, disponibilité des professionnels, restes à charge après assurance maladie et couvertures complémentaires).

---

[41] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2017, chapitre IX Le coût de distribution des médicaments : une dépense importante, des gains d'efficience nécessaires, p. 397-444, La Documentation française, disponible sur wwww.ccomptes.fr.

[42] Ainsi, si la commune B est à 10 minutes au plus de la commune A, il est considéré que les trois consultations médicales situées en A sont entièrement accessibles aux habitants de B ; entre 10 et 15 minutes, c'est encore le cas pour deux consultations ; entre 15 et 20 minutes, pour une consultation ; au-delà de 20 minutes, les consultations en A sont considérées comme non accessibles en B. D'autres résultats apparaîtraient avec une autre échelle d'équivalence ou une autre durée maximale d'accessibilité (avant 2012, elle était de 15 minutes).

[43] L'analyse la plus récente de l'IRDES porte sur l'année 2010. Pour le recours à la médecine générale, elle ne faisait pas apparaître de différence notable entre les territoires ayant une faible APL par rapport à ceux situés dans la moyenne nationale. En revanche, le recours était nettement plus faible pour les communes isolées. En dehors de la cardiologie, des écarts plus prononcés apparaissaient pour la médecine de spécialité entre les communes isolées et celles appartenant à des pôles urbains ; les communes rurales en couronne de grand pôle urbain connaissaient quant à elles une situation intermédiaire.

[44] La plupart des départements ruraux ont une faible proportion d'assurés sans médecin traitant, mais un département comme l'Ariège connaît une proportion comparable à celle de Paris et de sa petite couronne (de l'ordre de 15 %).

[45] Ainsi, le schéma département d'amélioration de l'accessibilité de l'Ariège souligne que si le département bénéficie d'une relativement bonne présence de médecins généralistes (soit un médecin pour 929 patients contre 1018 au plan national et une proportion de 91 % de la population à moins de 10 minutes d'un médecin généraliste et 100 % à moins de 20 minutes), 40 % de la population estime que les délais d'attente sont trop longs.

2 - Des EHPAD nombreux, une concentration croissante

En l'état du vieillissement croissant de la population dans les territoires ruraux, la prise en charge de la dépendance constitue un enjeu majeur. Le taux d'équipement et d'encadrement des EHPAD situés dans ces territoires dépasse la moyenne nationale. Cependant, la question de la viabilité économique de ces structures, en moyenne de plus petite taille qu'ailleurs, est posée.

a) Un nombre croissant de personnes âgées dépendantes à prendre en charge

Les habitants âgés d'au moins 65 ans représentent 18,8 % de la population, en progression de 3,7 points en vingt ans. Ils sont plus fortement représentés dans les espaces à faible densité démographique. Ces tendances devraient se renforcer à horizon 2040, d'après l'observatoire des territoires et les projections de population de l'Insee. La part des personnes de plus de 65 ans augmenterait de plus de 10 points pour la moitié des départements et affecterait avant tout les territoires ruraux, tandis que les centres urbains resteraient plus jeunes.

Le maintien à domicile demeure le mode de vie majoritaire des personnes de 65 ans ou plus. L'hébergement en institution progresse néanmoins avec l'âge à partir de 80 ans : à 95 ans, 43,7 % des hommes et 63,5 % des femmes vivent en institution contre respectivement 4,7 % et 7,6 % à 80 ans. Le problème de la prise en charge de la dépendance en établissement se pose donc de façon particulière dans ces territoires.

Créés au début des années 2000 par la réforme de la tarification, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) représentaient, fin 2015, 80 % des places en établissements d'hébergement pour personnes âgées, soit 600 000 places environ dans 7 400 établissements. Dans les communes très peu denses, ils accueillaient des résidents dont la dépendance et la charge en soins étaient en moyenne plus faibles que dans les autres catégories de communes. Leur taux d'occupation dans ces communes était comparable au taux observé dans les autres catégories de communes (97,5 %)[46].

Les instances de coordination et d'autonomie en Corrèze

Le conseil départemental de **Corrèze** s'appuie depuis 40 ans sur un réseau de proximité original : les instances de coordination et d'autonomie (ICA), qui assurent le suivi et la prise en charge des personnes âgées et en situation de handicap. Elles constituent un relai d'informations et une aide administrative à la constitution des dossiers, assurent la coordination et le suivi des parcours et mènent des ateliers de prévention. Ce réseau est dense puisque composé de 29 structures réparties sur l'ensemble du territoire départemental, dont 26 gérées par des associations et 3 par des EPCI. Ces instances offrent un service de proximité continu aux personnes, à leurs familles, aux aidants ainsi qu'aux professionnels intervenant dans le champ de l'autonomie et du maintien à domicile.

[46] Source : DREES, enquête EHPAD 2015.

b) Des taux d'équipement et d'encadrement supérieurs à la moyenne, mais des structures de plus petite taille

Le taux d'équipement pour mille habitants de 65 ans et plus est supérieur à la moyenne dans les départements ruraux[47] (57,4 places pour 1 000 habitants en 2015, contre 49,4 en moyenne en France métropolitaine, voir annexes 5 et 6), certains départements étant cependant sous-équipés (Corse du Sud et Haute-Corse). Sur le territoire de Haute-Corrèze Communauté, le taux d'équipement (hors unités de soins de longue durée) des structures d'accueil pour personnes âgées est élevé : 286 places pour 1 000 personnes âgées de plus de 75 ans, contre 105 en moyenne en Nouvelle-Aquitaine. De même, à l'échelle du département de la Côte-d'Or, le taux d'équipement dépasse le taux national (124 places pour 1 000 habitants de 75 ans et plus) ; le canton rural de Montbard est mieux doté que celui, plus dense, de Châtillon.

Plus nombreuses, les places sont réparties entre un plus grand nombre de structures. En 2015, avec 56,2 places, la capacité moyenne des EHPAD était, dans les communes très peu denses, inférieure à celle des communes peu denses (75,3), de densité intermédiaire (86,8) et densément peuplées (87,6). Les établissements de ces communes très peu denses ont pour un quart d'entre eux 38 lits ou moins. L'exemple de la Lozère est de ce point de vue significatif : sur 10 établissements présents dans des communes très peu denses, 4 comptent moins de 38 places et 9 moins de 60 places. Dans l'Ariège, sur 31 EHPAD, 11 comptent moins de 60 lits et sont situés, à une exception près, dans des communes extérieures à des aires urbaines. Ils sont notamment implantés dans des communes de montagne (Luzenac, Vicdessos) relativement éloignées des villes du département (Foix, Pamiers et Saint-Girons).

Tableau n° 9 : situation des EHPAD en fonction de leur catégorie de communes d'implantation (2015)

Type de communes	Capacité installée moyenne	GIR moyen pondéré	Pathos moyen pondéré	Taux d'encadrement	Taux d'occupation
Densément peuplées	87,6	714,8	220,6	59,8	96,3
Densité intermédiaire	86,8	713,8	216,2	61,7	98,0
Communes peu denses	75,3	705,7	211,0	65,5	97,9
Très peu denses	56,2	702,3	205,5	64,6	97,5

Source : EHPA 2015, DREES

Aux termes de l'article 1er du décret du 2 septembre 2011 relatif au temps d'exercice et aux missions du médecin coordonnateur exerçant dans un EHPAD, tout établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes doit se doter d'un médecin coordonnateur. Les établissements de moins de 50 places, surreprésentés dans les communes très peu denses, ont en moyenne 0,14 médecin coordonnateur exprimé en équivalent temps plein (ETP), au regard d'une moyenne nationale de 0,29 ETP ; 43 % en sont totalement dépourvus. Le taux d'encadrement des établissements situés dans les communes très peu denses (64,6 %) est en revanche plus favorable en moyenne que dans celles de densité intermédiaire (61,7 %) ou densément peuplées (59,8 %)[48].

[47] Les départements ruraux correspondent ici aux départements n'ayant pas de population catégorisée comme dense par l'Insee et dont la majorité de la population est en revanche catégorisée comme très peu dense.
[48] Source : DREES, enquête EHPAD 2015.

c) Une nécessaire vigilance quant à l'avenir des petites structures

L'existence de structures plus petites que la moyenne en zone rurale a permis à ces territoires de disposer d'un taux d'équipement favorable. Toutefois, certaines ARS arrêtent de financer les établissements pour personnes âgées de capacité inférieure à 80 lits, jugés non viables, comme en Bourgogne-Franche-Comté ou en Occitanie. La mise en réseau de petites structures, comme en Ariège, rend pourtant possible la mutualisation des fonctions support, tout en maintenant un service de proximité et en favorisant le maintien à domicile.

Des structures de petite taille en Finlande

En **Finlande**, les municipalités peu denses (Petäjävesi, Kuhmoinen) ont sur leur territoire des établissements pour personnes âgées de 40 lits environ. Ces structures, qui permettent d'offrir un service de proximité aux populations rurales dispersées, gèrent également le service de maintien à domicile. Cette approche globale permet au service de prise en charge des personnes âgées de les maintenir chez elles jusqu'à cinq interventions par jour au domicile, et d'anticiper ensuite leur transfert dans la structure d'hébergement. Les mêmes équipes s'occupant de ces deux modes de prise en charge, la transition d'un mode à l'autre est plus douce pour les personnes concernées.

CONCLUSION

Les territoires ruraux isolés qui font l'objet de la présente enquête sont en déprise démographique et vieillissants. Pour ne pas les laisser se vider de leur population et maintenir une activité économique, il faut que les services publics restent accessibles à la population et attractifs pour les agents susceptibles d'y être affectés.

L'évolution des réseaux de services publics, rendue nécessaire par la démographie de certains territoires, a obéi à des logiques spécifiques à chaque réseau. Chaque opérateur ou ministère a mené sa réorganisation qui a affecté de manière variable les territoires ruraux.

Le développement du numérique devrait faciliter l'accès du plus grand nombre aux services publics mais, à ce jour, la dématérialisation se traduit par des inégalités d'accès pour les territoires ruraux. Elles tiennent à l'insuffisante couverture numérique du territoire et aux difficultés d'usage rencontrées par près de 20 % de la population.

En matière scolaire, la politique de concentration du maillage devrait être prolongée, en particulier dans les territoires ruraux, par des expérimentations de regroupements d'écoles et de collèges, propres à améliorer l'attractivité de ces territoires et la qualité de l'offre scolaire.

Au regard de leur évolution démographique, l'accès aux soins et la prise en charge de la dépendance, identifiés comme des besoins prioritaires, nécessitent des politiques adaptées. Si les difficultés d'accès aux soins ne leur sont pas propres, les territoires ruraux ne font l'objet d'aucune politique spécifique en la matière.

Les EHPAD ont des taux d'équipement et d'encadrement supérieurs à la moyenne en zone rurale, et ce mode de prise en charge de la dépendance y apparaît assurée. Toutefois, la pérennité ses structures de petite taille est parfois menacée alors qu'elles peuvent être le support d'une politique de maintien à domicile, qui est un défi particulièrement aigu en zone rurale.

Pour l'établissement des projets régionaux de santé, les données actuellement disponibles sur l'accès aux soins mériteraient d'être enrichies par des indicateurs territorialisés de recours aux soins, de délais d'attente, de désignation d'un médecin traitant, de prise en charge de soins non programmés et de renoncement aux soins.

Chapitre II

Des politiques d'accessibilité anciennes, mais trop nombreuses et mal coordonnées

Depuis 1985, l'accès aux services publics est un objectif affiché de politique publique. Le pilotage instable et insuffisamment ambitieux de cette politique a toutefois conduit à l'élaboration d'outils et de dispositifs foisonnants à l'efficacité incertaine.

I - Une ambition affichée sans mise en œuvre efficace

A - Des politiques d'accessibilité foisonnantes

1 - Une préoccupation ancienne de l'État pour les territoires ruraux

L'objectif de garantir l'accès aux services publics dans les territoires ruraux est une préoccupation ancienne de l'État. Dès 1985, avec la loi dite « Montagne », le législateur affichait l'ambition de réévaluer le niveau des services publics et des services au public en montagne et d'en assurer la pérennité, la qualité, l'accessibilité et la proximité.

Plus tard, de manière plus solennelle, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et l'orientation du territoire disposait : « *L'État assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics. À cet effet, il détermine l'implantation des administrations publiques, les conditions d'accès à distance aux services publics, la localisation des investissements publics qui relèvent de sa compétence, les obligations des établissements, organismes publics et entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public* ».

Les politiques d'accessibilité ont toujours dû concilier une tradition de couverture globale du territoire avec une recherche d'efficience, qui s'accompagne d'une restructuration des réseaux territoriaux de l'État et d'une contraction des effectifs. Cette équation difficile a souvent compliqué la mise en œuvre des politiques de présence pourtant volontaristes initiées par l'État.

Aujourd'hui, le sujet de la revitalisation des territoires ruraux demeure mais les préoccupations liées à la fracture territoriale se sont élargies aux territoires périurbains, ainsi qu'aux petites villes et aux villes moyennes frappées par la désindustrialisation.

Depuis 1985, les politiques d'accessibilité se sont accumulées pour former une sédimentation d'annonces, de textes et de dispositifs. Des décisions volontaristes ont été prises, dont la mise en œuvre a été inégale et parfois inexistante : la Cour a recensé plus de vingt initiatives majeures de l'État, dont six législatives, visant à favoriser l'accessibilité aux services publics en milieu rural pendant cette période (*cf.* l'annexe n° 14). Il en est résulté une instabilité de cette politique qui a eu pour corollaire la multiplicité des acteurs, l'intermittence de l'action et la dispersion des efforts.

a) Des dispositifs généralistes instables, voire inopérants

La loi du 4 février 1995 avait institué une commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics[49] chargée d'examiner l'adéquation de l'offre de services publics aux besoins des usagers et de proposer au préfet et au président du conseil départemental toute mesure de nature à améliorer leur présence sur le territoire. Ces commissions, assez vite tombées en désuétude, ont finalement été supprimées par la loi NOTRé.

Dans le même sens, une conférence nationale de la ruralité avait été instituée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux pour « *suivre les progrès des politiques de développement rural, de dresser le cas échéant le bilan des difficultés rencontrées et de formuler des propositions pour l'avenir* ». Présidée par le ministre en charge des affaires rurales et composée de membres du Parlement et de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises publiques et du milieu rural, cette conférence ne s'est réunie qu'à deux reprises en 2006 et 2007 avant d'être abandonnée.

Plus récemment, deux circulaires du Premier ministre du 5 novembre 2015 et du 29 août 2016 ont demandé aux préfets de transmettre, avant le 30 septembre 2016, un état des lieux à un an de l'implantation des services de l'État et de ses opérateurs dans les départements. Ce dispositif n'a connu aucune mise en œuvre effective, comme cela est évoqué plus loin.

Au cours des trois comités interministériels aux ruralités (CIR) de 2015 et 2016, 104 mesures en faveur des territoires ruraux ont été arrêtées dans le but de promouvoir leur développement et d'assurer « *aux habitants des territoires ruraux un accès facilité aux services publics et aux réseaux essentiels à leur vie quotidienne, de veiller au développement de chaque territoire et de fédérer les initiatives publiques et les énergies locales* ».

En ce qui concerne l'accessibilité aux services publics, les priorités suivantes ont été arrêtées : l'accès aux soins et la lutte contre « les déserts médicaux » ; l'accès aux services grâce notamment aux maisons de services au public, aux services publics itinérants ou encore aux facteurs guichetiers ; la lutte contre les fragilités de l'école rurale ; la couverture numérique des territoires ruraux mal couverts par la téléphonie mobile et l'accélération du déploiement des réseaux numériques ; la mise en œuvre de contrats de ruralité.

[49] Elle comprenait notamment, outre le préfet ou son représentant : des représentants élus du département, des communes et de leurs groupements, dont le président du conseil départemental et le président de l'association des maires la plus représentative du département ; des représentants des entreprises et organismes publics en charge d'un service public ; des représentants des services de l'État, présents dans le département ; des représentants d'associations d'usagers et d'associations assurant des missions de service public ou d'intérêt général ; ou encore des personnalités qualifiées.

Des « référents ruralité », généralement sous-préfets, ont été nommés dans chaque préfecture. Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), chargé du suivi de cette politique volontariste, a constaté la mise en œuvre de certaines mesures et dispositifs (déploiement de 1 000 MSAP, contrats de ruralité). Toutefois le dernier bilan disponible à l'échelle nationale des mesures décidées dans le cadre des CIR date de l'été 2017. au-delà de cette date le gouvernement n'ayant plus réuni cette instance, aucune actualisation n'a été effectuée.

b) L'impact limité des actions visant à rééquilibrer l'offre libérale de soins sur le territoire

La Cour[50] a dénombré pas moins de quinze dispositifs distincts d'aides financières de l'État, de l'assurance maladie (dans le cadre de la politique conventionnelle avec les professionnels libéraux de santé) ou des collectivités locales à l'installation de médecins, à diverses étapes de leur carrière, dans des zones urbaines ou rurales caractérisées par une offre insuffisante. Ces aides prennent la forme de subventions ou d'allègements de cotisations sociales et d'impôts nationaux ou locaux.

Compte tenu de celles accordées aux autres professionnels de santé (chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, orthophonistes), le montant total des aides à l'installation des professionnels libéraux de santé a atteint 86,9 M€ pour l'assurance maladie et l'État en 2015 ; les aides accordées par les collectivités locales ne sont pas recensées.

Comme la Cour l'a souligné, *« ces initiatives dispersées ont conduit, depuis le début des années 2010, à une forme de fuite en avant, sans évaluation ni de l'efficacité globale ni du rapport coût/avantage qui en résulte. Ces dispositifs timides et partiels de régulation à l'installation, qui jouent quasi exclusivement sur des incitations financières, ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux* ».

De fait, les aides visant spécifiquement l'installation de professionnels de santé ont une incidence limitée pour le rééquilibrage territorial de l'offre de soins : seuls un peu plus de 11 % des médecins libéraux s'installent dans des zones urbaines ou rurales fragiles (cf. annexe 15). La dilution des aides entre de nombreux dispositifs distincts affecte leur efficacité globale. Le zonage de l'attribution de certaines aides s'accompagne d'effets d'aubaine pour une partie de leurs bénéficiaires (implantation dans une zone déficitaire en professionnels de santé mais activité orientée vers des zones excédentaires).

Par ailleurs, si les professionnels de santé qui s'installent dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) bénéficient comme les autres entreprises d'avantages fiscaux et sociaux significatifs[51], leur portée réelle sur la fréquence et la durée des installations est discutée au vu d'observations empiriques comme des évaluations économiques disponibles[52]. En tout état de cause, le périmètre des ZRR, qui couvriront encore en 2020 40 % des communes et 12 % de la population française (soit 8 millions de personnes), n'a pas de lien avec celui, par ailleurs nettement plus étroit, des communes caractérisées par une accessibilité limitée à la médecine générale et situées en dehors de grands pôles urbains (3,6 millions de personnes, soit 5,4 % de la population française, *cf.* l'annexe 12).

---

[50] Cour des comptes*, Rapport public thématique : L'avenir de l'Assurance maladie*. La Documentation française*,* novembre 2017, 287 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[51] Notamment l'exonération de l'impôt sur les bénéfices, d'abord totale pendant cinq ans, puis dégressive pendant les trois années suivantes pour les activités créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020 sous certaines conditions. L'extension croissante des allègements généraux de cotisations réduit en revanche l'avantage propre aux ZRR (exonération pour chaque embauche du 1er au 50ème salarié pendant 12 mois, dans la limite d'un plafond).

[52] Communication (« mission flash ») de Mmes Anne Blanc et Véronique Louwagie, députées, sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne (novembre 2018).

2 - Deux réponses principales confirmées avec le temps : les schémas départementaux ; une offre de services mutualisée de proximité

a) Les schémas d'organisation et d'amélioration des services publics

L'idée d'élaborer un schéma d'organisation et d'amélioration des services publics à l'échelle d'un territoire est apparue dans la loi Montagne de 1985. L'article 26 de la loi de 1995 l'avait reprise, sans qu'il y soit donné suite avant qu'elle soit abandonnée en 2006.

Douze ans plus tard, réintroduisant ce dispositif, l'article 98[53] de la loi NOTRé a confié à l'État et au département l'élaboration conjointe d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). L'objectif du schéma est, dans un premier temps, d'identifier les espaces présentant un déficit en matière d'offre et d'accès aux services, puis dans un second temps de proposer des solutions pour maintenir ou améliorer l'accessibilité au sein des territoires déficitaires. L'élaboration de ces schémas s'avère laborieuse et leur contenu de qualité très variable. Au 1er août 2018, 65 schémas avaient été arrêtés par les départements (cf. *infra*).

Avec la mise en œuvre de ces schémas, le département s'est imposé comme le lieu naturel de planification de la présence des services publics en zone rurale mais dans un contexte compliqué par les réformes territoriales intervenues au même moment.

b) Une offre de services mutualisée de proximité

La nécessaire rationalisation des différents réseaux de services publics a conduit à développer une présence indirecte, assurée dans le cadre de partenariats. Ainsi, l'accès aux services dans les territoires ruraux s'appuie largement aujourd'hui sur des structures de mutualisation de services au public qui se sont développées au cours des deux dernières décennies afin de compenser des difficultés d'accès résultant de l'éloignement géographique, ou encore de la suppression d'implantations territoriales.

Les lois du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable et du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration les avaient prévues. Cette dernière loi a créé des « maisons des services publics » dont l'appellation a été à plusieurs reprises modifiée : « label Relais Services Publics », « + de services au public », avant de recevoir, en 2015, l'appellation de « maisons de services au public » (MSAP).

L'article 100 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, a consacré les maisons de services au public en disposant que *« l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent, par convention, mettre des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire, dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public ».*

[53] « *Dans chaque département, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, prévue à l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, propose au représentant de l'État dans le département et au président du conseil départemental les dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'État ou du département. Elle est consultée sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics* ».

Les maisons de services au public (MSAP) dans la loi

Les maisons de services au public sont des espaces mutualisés de services au public, labellisés par l'État, qui ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services pour tous, en milieu rural et urbain. 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 les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population.

Une MSAP délivre une offre de services diversifiée, définie dans des accords passés entre la structure porteuse de la maison et ses partenaires : information de premier niveau, orientation vers les opérateurs de services, prises de rendez-vous pour des permanences ou à distance, accompagnement des usagers dans leurs démarches, accompagnement numérique, aide à la recherche d'emploi.

La création d'une MSAP résulte localement d'un projet élaboré par un porteur pour répondre à un besoin local identifié. Les services de l'État local doivent s'assurer de la compatibilité du projet de MSAP avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), notamment en termes d'implantation, lorsque celui-ci est signé.

Sept opérateurs nationaux sont impliqués dans le financement des MSAP (La Poste, CNAV, CNAM, CNAF, MSA, Pôle emploi, GRDF).

Bien qu'inscrites dans le paysage depuis plus de 15 ans, les MSAP ne bénéficient que d'une visibilité très limitée dans les territoires ruraux, ainsi que le soulignent les SDAASP. Les maisons de santé, quant à elles, sont un moyen d'y maintenir une présence médicale.

Les centres de santé et les maisons de santé pluriprofessionnelles

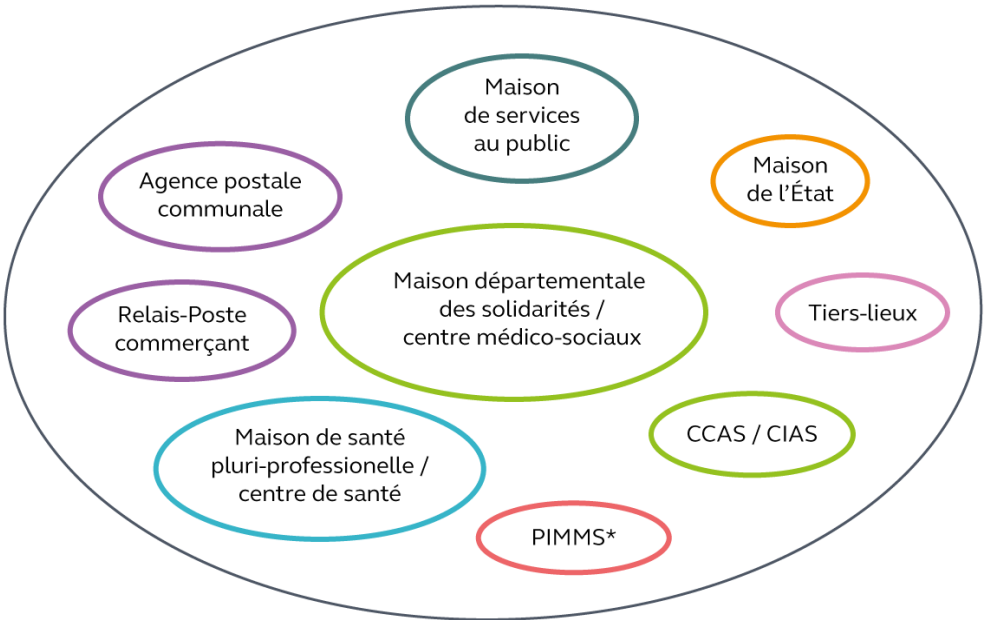
Non spécifiques aux territoires ruraux, les centres et maisons de santé se sont développés comme une réponse pragmatique aux demandes des professionnels de santé. Ils peuvent favoriser l'installation des professionnels de santé dans les zones sous-denses dès lors qu'elles correspondent à leurs souhaits d'exercer dans un cadre plus collectif, et d'être déchargés d'une partie de leurs tâches administratives.

Principalement urbains, les 1 600 centres de santé en activité (infirmiers, dentaires, plus rarement médicaux ou polyvalents) sont des structures de proximité dont la mission est de dispenser des soins de premier recours ainsi que des activités de prévention. Ils sont créés et gérés soit par des organismes à but non lucratif (comme des mutuelles), soit par des collectivités territoriales. Ces centres doivent réaliser à titre principal des prestations remboursables pas l'assurance maladie. Tous les professionnels exerçant au sein des centres de santé ont le statut de salarié.

Au nombre de 1 100 environ, dont 450 implantées dans des territoires ruraux, les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) sont des structures polyvalentes composées de professionnels de santé libéraux (médecins, auxiliaires médicaux, voire pharmaciens), dont au moins deux médecins généralistes et un infirmier. Elles proposent une activité de soins de premiers recours sans hébergement. Elles peuvent associer des consultations de spécialistes et participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales.

Au total, les espaces de mutualisation présents dans les territoires ruraux sont nombreux.

Schéma n° 2 : structures mutualisées d'offres de services au public présentes dans les territoires ruraux



Source : Cour des comptes
PIMMS : point information médiation multi services
CCAS : centre communal d'action sociale
CIAS : centre intercommunal d'action sociale
**Les PIMMS, qui réunissent des opérateurs de services publics, les collectivités locales et l'État, sont fondés sur un partenariat public/privé. Implantés tant en milieu urbain que rural, ils constituent un espace mutualisé offrant des services publics.*

L'exemple d'un maillage dense existant depuis de nombreuses années : les Vosges

Avec ses 32 points d'accès sur le territoire (22 sites principaux MSAP et 10 antennes), les **Vosges** sont le premier département sur le plan national en termes de maillage territorial. Cette densité est la résultante des nombreuses implantations de relais de services publics (RSP) préexistantes.

Dès 2008, ce sont trois Maisons de l'Emploi (MDE) qui étaient mises en place et portées par le Pays d'Épinal et de Remiremont. Très rapidement la même année, les PETR ont décidé d'étendre ce dispositif en milieu rural en partenariat avec les « cyber bases emploi » de Pôle emploi. Dix « cyber bases emploi » (des espaces d'environ 50 m²) ont ainsi été ouvertes dans tous les bassins de vie du territoire. En 2010, ce réseau a été réactivé avec les RSP (partenariats avec Pôle emploi, la CAF et la CPAM). En 2016, avec le label national « Maison de services au public» (MSAP), les 17 RSP sont devenus MSAP.

La multiplication des structures de mutualisation est susceptible de générer des redondances ainsi qu'un manque de lisibilité pour les usagers. Dans un objectif d'efficacité et d'efficience, la question du rapprochement de certaines structures devra être posée (cf. *infra*).

c) Deux réponses insuffisamment coordonnées

Malgré leur ancienneté, l'offre de services mutualisée de proximité et les schémas départementaux n'ont jamais été véritablement articulés. En toute logique, les SDAASP, prévus par la loi NOTRé, auraient dû préexister au déploiement de la nouvelle offre mutualisée de services publics constituée par les MSAP.

Cependant, le déploiement accéléré des MSAP n'a fait l'objet d'aucune analyse précise des besoins des territoires ruraux en structures mutualisées[54] ni d'une planification départementale ou nationale autre que quantitative. La circulaire du ministre de l'aménagement des territoires, de la ruralité et des collectivités territoriales du 21 juin 2016 adressée aux préfets leur a donné pour instruction de ne pas attendre l'achèvement de l'élaboration des schémas pour assurer le déploiement des 1 000 MSAP prévus. Les schémas n'ont été signés qu'en 2017, lorsqu'ils l'ont été, après les décisions d'implantation de la majeure partie des MSAP. L'existence d'emprises existantes ou disponibles a prévalu dans les choix d'implantation. C'est notamment le cas des 494 MSAP créées par La Poste dans ses locaux.

La mise en œuvre du réseau des MSAP sans diagnostic territorial préalable

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de consolider la démarche « + de services au public » lancée en 2010, qui visait à expérimenter, sur une durée de trois ans dans vingt-deux départements et une région d'outre-mer, une offre mutualisée de services au public. L'objectif de créer un réseau de 1 000 MSAP avant la fin 2016 a ainsi été fixé et le CGET a été désigné pilote de cette politique.

Cet objectif a été atteint et dépassé rapidement : les MSAP qui étaient à peine 500 au début de 2016, étaient 1210 au 31 décembre 2017, et ce grâce à deux phénomènes : la transformation d'anciens « Relais Services Publics » (RSP) en MSAP, et la création de MSAP dans des bureaux de poste.

Les « Relais Services Publics », créés par la circulaire du 2 août 2006, étaient chargés d'orienter et d'aider les usagers dans leurs relations avec les administrations. Ils pouvaient être opérés par l'État, une association, un opérateur public, une intercommunalité ou une commune. Fin 2014, il y avait 363 RSP dans 19 régions et 65 départements.

À ces guichets d'accueil polyvalents rebaptisés, se sont ajoutées de nouvelles structures hébergées dans des bureaux de poste, dont le déploiement a été accéléré à la suite du rapport d'information[55] déposé par le député Jean Launay le 14 janvier 2015 sur les « Conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter ». Au total, au 24 septembre 2018, 1313 MSAP étaient en place; 616 maisons portées par une collectivité, 203 par une association et 494 par La Poste.

[54] Le rapport de la mission confiée par la ministre de l'égalité du territoire et du logement à Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'huissier, députés, sur *L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles* d'octobre 2013, avait préconisé que l'implantation des maisons de services aux citoyens soit prévue par les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public qu'ils appelaient de leurs vœux.

[55] Rapport n° 2495, commission des finances de l'Assemblée nationale.

B - Une coordination interministérielle absente

L'organisation territoriale des réseaux des services nationaux n'est pas coordonnée entre les ministères concernés.

Les acteurs intervenant pour favoriser l'accès aux services publics sont nombreux ; l'enchevêtrement de leurs interventions rend la gouvernance complexe et la lisibilité de la politique menée insuffisante. Enfin, les dispositifs mis en œuvre sont parfois conçus par les administrations centrales sans prise en compte suffisante des réalités de terrain. Le déploiement des MSAP, précédemment évoqué, en est un exemple.

1 - La prééminence des logiques ministérielles

L'amélioration de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux a répondu à des logiques ministérielles distinctes qui, en aboutissant à des fermetures de services publics non concertées, ont cristallisé le mécontentement des élus locaux et des usagers.

L'État a montré, dans les territoires ruraux, son incapacité à conduire une politique concertée d'implantation de ses réseaux territoriaux. Si la rationalisation des réseaux de services publics est indispensable, l'absence de vision coordonnée et pluriannuelle se traduit parfois par la fermeture concomitante de services publics au sein d'un même territoire.

La DGFiP : une absence d'anticipation dans la révision du maillage territorial

À compter de 2016, la DGFiP a engagé une révision du maillage de son réseau, selon une procédure « d'adaptation des structures du réseau » (ASR) qui a largement déconcentré le processus décisionnel. Celui-ci n'a pas fait l'objet d'orientations nationales quant à la nature des aménagements à opérer. La DGFiP a laissé les directeurs départementaux mener à bien les adaptations que ces derniers jugeaient nécessaires ou qui leur permettent de faire face à la contraction de leurs moyens humains.

Chaque année, les directeurs départementaux élaborent un schéma d'évolution du réseau pour l'année n+2. Ce schéma est soumis à la direction générale et au ministre lorsqu'il implique une fermeture de site. Après validation par la direction générale, les directeurs départementaux engagent les concertations locales auprès des élus et du préfet. À ce stade, les oppositions locales et sociales peuvent être fortes et, dans certains cas, remonter au ministre qui peut décider d'ajourner le projet.

L'absence de schéma directeur assis sur des critères objectifs et pluriannuels a empêché jusqu'ici toute prévisibilité pour les usagers et partenaires de la DGFiP et encourage les ajustements menés au gré des circonstances. La méthode retenue, impliquant des allers-retours successifs avec le cabinet du ministre, conduisant souvent à ajourner des projets pourtant bien avancés, n'apparaît pas non plus optimale. Les décisions de réaménagement du réseau semblent trop souvent prises de façon ponctuelle, en particulier à l'occasion des départs en retraite d'agents affectés à des services devenus trop petits. Ainsi, des décisions de fermeture peuvent concerner des sites ayant réalisé des travaux immobiliers importants au cours des années précédentes.

Par ailleurs, le réaménagement des niveaux d'exercice des missions de la DGFiP, qui a parfois eu pour effet de réduire sensiblement la présence de l'État dans certains territoires, a été mené sans concertation avec les entités publiques. De même, l'approche unilatérale de la DGFiP apparaît en contradiction avec le développement en cours des MSAP et des maisons de l'État.

Les cahiers territoriaux joints au présent rapport comportent plusieurs exemples illustrant cette méthodologie (notamment dans le Cher). Celle-ci devrait cependant évoluer pour la réorganisation à venir du réseau de la DGFiP (*cf. supra* p. 4).

D'une manière générale, l'imprévisibilité dans la rationalisation des réseaux et l'absence de concertation préalable contribuent à heurter les élus et les usagers au plan local, alors que la suppression de l'implantation peut être justifiée et n'avoir même *in fine* que peu d'effet sur l'accès des usagers au service.

À l'inverse, dans le cadre de l'organisation de son réseau, La Poste s'inscrit dans une démarche partenariale au niveau local à travers les commissions de présence postale.

Une gouvernance qui s'appuie sur la concertation : l'exemple de La Poste

La mise en œuvre du contrat de présence postale territoriale repose sur deux niveaux d'instances : l'Observatoire national de la présence postale et les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT). L'observatoire, qui réunit l'État, l'AMF, La Poste, la Commission supérieure du numérique et des postes, Régions de France et l'ADF, contrôle la mise en œuvre du contrat de présence postale et assure le suivi des modalités d'emploi des ressources du fonds de péréquation. Les CDPPT, qui réunissent les maires et les représentants du conseil départemental et du conseil régional, contrôlent l'application des dispositions du contrat de présence postale, la gestion de la dotation allouée au département au titre du fonds de péréquation et le respect des engagements pris en matière d'évolution de la présence postale territoriale et de dialogue territorial.

Le dernier contrat établi pour la période 2017-2019 a adapté les règles d'information et de consultation, notamment en rendant obligatoire l'accord du maire pour toute évolution du statut des points de contact éligibles à l'intervention du fonds de péréquation ou concernant les communes ayant un seul bureau de poste et les communes nouvelles. Les élus rencontrés au cours de l'enquête se sont montrés très satisfaits de cette méthode de dialogue, l'Association des maires ruraux de France en faisant même un modèle de concertation à transposer aux relations entre l'État et les collectivités.

Les deux circulaires du Premier ministre des 5 novembre 2015 et 29 août 2016 précédemment évoquées avaient pour objectif d'anticiper et de coordonner les modifications d'implantations territoriales des services de l'État. Cette démarche concernait tous les ministères et opérateurs, quel que soit le niveau de leur implantation locale. La conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), qui réunit l'ensemble des secrétaires généraux des ministères, était chargée de suivre la mise en œuvre de ce mécanisme de concertation, sans toutefois disposer d'aucune compétence décisionnelle sur les sujets examinés.

Ce dispositif, qui constituait une initiative novatrice permettant de sortir des logiques ministérielles cloisonnées, n'a reçu aucune application pratique en raison du manque de coopération des différents ministères concernés.

La définition, au niveau interministériel, de schémas pluriannuels d'implantation des services de l'État et des opérateurs dans les territoires, sur le modèle postal, doit être envisagée afin de mettre un terme aux décisions isolées des différents ministères. L'accessibilité aux services publics dans les territoires ruraux suppose une vision globale incluant une réflexion sur l'ensemble des services jugés prioritaires, en fonction de normes d'accessibilité partagées.

2 - Des acteurs centraux nombreux et dispersés, sans véritable pilote

À côté de la responsabilité de chaque ministère en matière d'implantation territoriale des réseaux de services publics relevant de sa compétence, le commissariat général à l'égalité des

territoires (CGET) s'est vu confier un rôle important dans la définition et le pilotage de la politique d'accessibilité aux services publics dans les territoires ruraux. Il ne parvient pas à remplir efficacement ce rôle. De nombreux autres acteurs centraux détiennent par ailleurs des compétences en matière d'accès aux services publics, notamment numériques.

a) L'instabilité des structures en charge de la politique d'aménagement du territoire

Créé par décret du 31 mars 2014, le CGET conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle. Il s'inscrit dans une longue lignée d'acteurs ayant en charge la politique d'aménagement du territoire. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1962, assurait au niveau national la coordination interministérielle et était placée pour ce faire sous l'autorité immédiate du Premier ministre, à l'instar du Commissariat général au Plan.

Elle a été remplacée par une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2005, puis par une Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2009. L'amélioration de l'accessibilité et le renforcement des réseaux territoriaux d'innovation figuraient déjà dans ses attributions[56]. La DATAR a ensuite été fusionnée avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) pour donner naissance au CGET en 2014.

Celui-ci pourrait bientôt laisser place à une nouvelle agence nationale de cohésion des territoires – France Territoires – dont la création, annoncée par le Président de la République le 17 juillet 2017, est aujourd'hui en cours de discussion au Parlement[57].

La fréquente transformation de ces structures responsables, tour à tour, de la politique d'égalité des territoires, dans des périmètres différents, n'a pas permis d'asseoir suffisamment la coordination interministérielle.

b) La nécessité d'une approche globale

Pour améliorer l'accès aux services pour tous les territoires, le ministère de la cohésion des territoires anime un travail interministériel qui vise à articuler le déploiement des infrastructures numériques, la numérisation et la simplification des démarches de l'État, une meilleure inclusion et le déploiement de moyens d'accompagnement humain sur le territoire.

Le commissariat général à l'égalité des territoires est en charge de l'évolution du réseau des MSAP, et a autorité sur l'Agence du numérique, en charge du plan France très haut débit et de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif.

De nombreux autres acteurs concourent à cette politique. L'Arcep est chargée de suivre les progrès de la couverture mobile, dans le cadre du « *new deal mobile* » et peut des opérateurs à leurs obligations ; la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), dont les missions ont été redéfinies en novembre 2017 lors de

[56] Article 1er du décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

[57] Proposition de loi portant création d'une agence nationale de cohésion des territoires et nomination de son directeur général. Ce texte, adopté par le Sénat en première lecture le 8 novembre 2018, doit être examiné par l'Assemblée nationale en séance publique les 11 et 12 mars 2019.

la création de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), favorise le développement de l'administration numérique et propose des mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives ; la DITP pilote et accompagne les transformations de l'action publique, notamment en matière d'organisation territoriale de l'État. À ce titre, elle contribue en particulier à repenser le service public de proximité, à côté du CGET qui est la tête de réseau des MSAP. Elle accompagne également les ministères dans la mise en œuvre de leurs réformes et notamment de leurs volets numériques, aux côtés de la DINSIC. D'autres dispositifs contribuent aussi à l'amélioration de l'égalité dans les territoires, comme le plan pour l'égal accès aux soins dans les territoires, porté par le ministère des solidarités et de la santé.

Les acteurs sont donc nombreux et la frontière de leurs interventions respectives, notamment en matière de services publics de proximité et de numérique (couverture, dématérialisation), est souvent floue. Cette diversité d'acteurs ne poserait toutefois pas de problème si la coordination interministérielle entre les administrations centrales des ministères concernés (ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, du numérique, de l'écologie, des solidarités et de la santé, de l'agriculture, de la culture, de la justice) était menée par une entité au poids suffisant dotée d'une capacité d'arbitrage effective.

Or le ministère de la cohésion des territoires ne semble pas actuellement pleinement en mesure d'animer ce travail interministériel. Le CGET, placé sous la tutelle de ce ministère depuis 2017, était auparavant placé auprès du Premier ministre[58], comme la DATAR. Ce changement n'est pas favorable à la coordination par le CGET : ainsi le fait que la DITP ait proposé une solution d'accueil physique alternative aux MSAP et se soit vue chargée de quatre expérimentations sur le territoire témoigne du poids interministériel insuffisant du CGET et de l'hésitation continue sur le portage de cette politique.

En matière numérique, le même éclatement des responsabilités existe. Le dédoublement de portage des plans France très haut débit (Agence du numérique[59]) et « new deal mobile » (Arcep), qui visent au même objectif – avoir une couverture numérique sur l'ensemble du territoire – et dans un même calendrier, n'est pas gage d'efficience.

Une approche globale suppose la désignation d'un pilote reconnu, référent sur les sujets de cohésion territoriale. L'évolution en cours fera peut-être une place à un tel acteur avec l'Agence nationale de cohésion des territoires. Elle a déjà fait l'objet d'un rapport de préfiguration du CGET. Les nombreux dispositifs existants au niveau local seraient regroupés dans des contrats de cohésion territoriale, qui deviendraient le cadre de référence unique. L'Agence serait par ailleurs l'interlocutrice unique des préfets et des ministères pour les sujets touchant à la cohésion des territoires. Un tel positionnement irait dans le sens souhaité par la Cour d'un pilotage efficace.

En tout état de cause, il convient d'affirmer la responsabilité du ministère de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux, et de prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité.

[58] Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du commissariat général à l'égalité des territoires.
[59] Créée par le décret n° 2015-113 du 3 février 2015 et rattachée au directeur général des entreprises.

c) Des normes d'accessibilité disparates à mieux coordonner

Qu'elle soit physique ou numérique, l'accessibilité des services publics est très difficile à évaluer, tant les normes sur lesquelles elle repose sont nombreuses et peu cohérentes.

L'Insee et le CGET ont déterminé des paniers de services permettant d'évaluer le temps d'accès routier moyen à ceux-ci, mais ils n'ont pas valeur de norme. Chaque opérateur ou ministère dispose de sa propre norme pour son réseau, qui relève de niveaux variables dans la hiérarchie des normes, du texte législatif à la simple convention. Ainsi, au titre de sa mission d'aménagement du territoire définie par la loi, La Poste répond à une obligation de présence sur le territoire, exprimée par une distance de référence (5 km) traduite en temps de trajet maximum (20 minutes). Pôle emploi cherche à faire en sorte qu'au moins 80 % des demandeurs d'emploi se situent à moins de 30 minutes d'une de ses agences ou d'un de ses relais. Les MSAP ont été déployées de manière à ce que, sauf cas particulier, il y ait au moins 20 minutes de trajet routier entre une maison donnée et sa voisine la plus proche.

Tableau n° 10 : normes d'accessibilité existantes

Acteur	Point physique	Norme
La Poste	Bureau de poste / agence postale communale / relais poste commerçant	5 km – 20 min de trajet routier
Pôle emploi	Agence ou relais	80 % des demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes de trajet routier
CGET	MSAP	Au moins 20 min de trajet routier entre deux MSAP
MSA	Point d'accueil MSA ou MSAP	Moins de 20 km ou moins de 20 minutes de trajet routier
ARS	Médecins, infirmiers	Au moins 2,5 consultations et visites par an et par habitant à moins de 20 minutes pour que la commune concernée ne relève pas d'une zone d'intervention prioritaire
Gendarmerie nationale	Brigade territoriale	30 minutes de chaque commune

Source : Cour des comptes

Une rationalisation de ces normes dans un cadre interministériel semble nécessaire.

II - Un pilotage à rationaliser au niveau local

Complexe, l'enchevêtrement des compétences entre collectivités a pour conséquence de démultiplier les outils de pilotage et les dispositifs en faveur de l'accessibilité dans les territoires ruraux. Il en résulte une multiplicité d'orientations stratégiques et de documents contractuels, généralistes et sectoriels, qui peuvent être redondants voire concurrents.

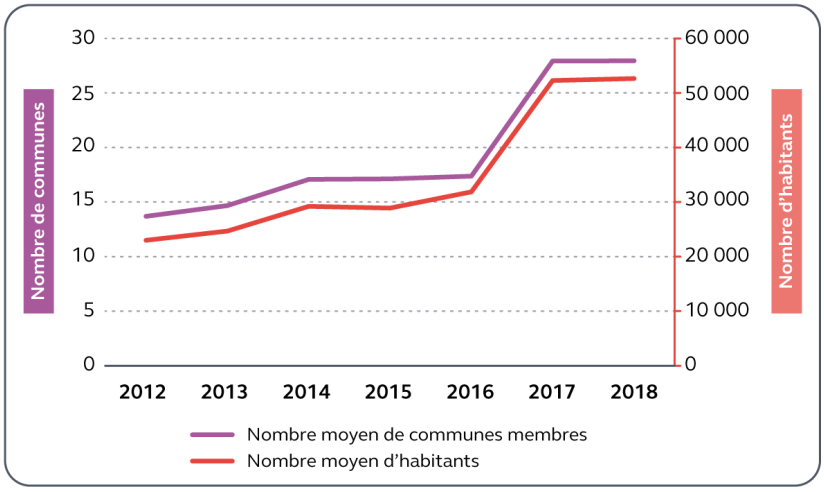
A - Un enchevêtrement complexe de compétences entre les collectivités

1 - Des collectivités territoriales aux compétences remaniées

Plusieurs lois ont engagé, entre janvier 2014 et août 2015, une réforme complexe du paysage institutionnel local : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM ; loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé.

L'article 33 de cette dernière loi a fait passer de 5 000 à 15 000 habitants le seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre. Le nombre de structures intercommunales a été réduit de près de 40 %, de 2 062 en 2016, à 1 263 en 2018. Cette baisse s'est concentrée sur les communautés de communes, dont le nombre a reculé de 45 %, et particulièrement sur les plus petites d'entre elles. Toutes catégories juridiques confondues, moins de 1 % des EPCI à fiscalité propre ont désormais moins de 5 000 habitants (3 structures en 2018) et 27 % ont entre 5 000 et 15 000 habitants. Parallèlement, les EPCI ont regroupé un nombre croissant de communes : 22 % d'EPCI sont constitués de plus de 50 communes (groupements dits « XXL »).

Graphique n° 4 : taille moyenne des EPCI



Source : Cour des comptes, d'après données DGCL

Face à cette reconfiguration de la carte territoriale et à l'accroissement de leur ressort géographique, les collectivités ont mis en place de nouveaux modes d'organisation des services sur leur territoire pour maintenir un lien de proximité distendu avec leurs habitants. Les régions, dont le nombre est passé de 22 à 13, ont commencé à « territorialiser » leurs services et créé des échelons administratifs intermédiaires au niveau infra-régional ou local.

Les départements avaient déjà déployé certains services au niveau infra-départemental au plus près de leurs usagers. Le département des Vosges, par exemple, délivre certaines prestations sociales à partir d'un maillage territorial de 10 maisons de la solidarité et de la vie sociale, de13 centres de proximité et de nombreuses permanences sociales ou médico-sociales en mairie, dans les MSAP, dans les communautés de communes ou dans les centres sociaux.

Enfin, les EPCI, beaucoup plus grands et plus peuplés, couvrant des territoires plus composites, doivent adapter leurs modes de gouvernance et d'organisation pour maintenir un lien de proximité avec leurs administrés.

2 - Une articulation délicate des compétences entre régions et départements

Les régions ont vu leur rôle renforcé en matière d'aménagement du territoire à travers l'élaboration de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), prescriptifs pour les autres collectivités (cf. *infra*). Parmi leurs objectifs figurent notamment l'équilibre et l'égalité des territoires, le désenclavement des territoires ruraux, l'intermodalité et le développement des transports.

Par ailleurs, le transfert de la compétence transport des départements a accru le rôle des régions dans le domaine de la mobilité. Depuis le 1er janvier 2017, elles sont compétentes pour la gestion des transports hors agglomération (essentiellement les transports interurbains et les transports à la demande) et, depuis le 1er septembre 2017, pour les transports scolaires, à l'exception du transport des élèves handicapés.

La répartition des compétences des collectivités territoriales en Italie

La situation de l'organisation des services publics en **Italie** peut apporter un éclairage intéressant, au regard d'une organisation territoriale initiale assez similaire à celle de la France avec trois niveaux de collectivités : communes, provinces (niveau départemental) et régions.

Si le nombre d'échelon est comparable, la différence majeure réside dans la capacité de l'ensemble des régions, depuis la réforme constitutionnelle de 2001, à procéder à l'adaptation des lois par des lois régionales. Chaque région est dotée d'un statut, équivalent à une constitution régionale, déterminant sa forme de gouvernement, ses principes d'organisations et de fonctionnement, en conformité avec la constitution italienne.

Celle-ci garantit le principe d'autonomie locale et de subsidiarité, et répartit les compétences entre les compétences exclusives de l'État, les compétences partagées avec les régions et les compétences exclusives des régions. Ainsi, les régions disposent de la compétence en matière d'accès aux soins et de santé.

Les communes ont des compétences générales pour les affaires locales et peuvent recevoir des délégations de compétences de l'État ou des régions. Les provinces étant désormais en situation de coordonner des projets territoriaux des communes, l'essentiel de leurs compétences ont été transférées aux régions et aux communes. De surcroît, depuis l'adoption de la loi Del Rio, en avril 2014, une partie des provinces ont disparu totalement ou partiellement au bénéfice des villes métropolitaines constituées à partir des principales capitales régionales.

La loi NOTRé a renforcé les compétences obligatoires et optionnelles confiées aux intercommunalités qui peuvent désormais, entre les compétences obligatoires, optionnelles, facultatives et déléguées, se voir confier une sphère d'intervention assez large. Parmi les compétences optionnelles figure la création et la gestion de maisons de services au public ; parmi celles qui peuvent être déléguées par convention avec la région figurent les transports scolaires.

Malgré la réforme territoriale, la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités demeure complexe, notamment pour l'accessibilité aux services publics. En effet, si la loi NOTRé a supprimé la clause générale de compétence des régions et des départements, certaines compétences qui contribuent à la politique d'accessibilité sont restées partagées. Ainsi, l'aménagement numérique est partagé entre les différents niveaux de collectivités [60], sans chef de file. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a désigné le département comme chef de file en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires ; en outre, selon l'article 94 de la loi NOTRé, « *il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge* ».

La compétence sociale des départements et leur mission de solidarité territoriale leur permettent d'intervenir dans les domaines relevant des régions, notamment les transports[61]. Une instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015[62] les incite d'ailleurs à intervenir hors de leurs compétences propres : « *La solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution* ». Présentée comme une rationalisation, la délégation de compétences entre collectivités, prévue à l'article L. 1111-8 du CGCT, pourrait encore compliquer leur exercice. À titre d'exemple, selon l'associa des départements de France (ADF), dix départements[63] ont accepté de leur région la délégation de leur ancienne compétence de transport interurbain.

Cet enchevêtrement des compétences interfère avec la responsabilité confiée au département de copiloter le SDAASP avec le préfet.

Une association insuffisante des régions aux SDAASP

Dans son avis rendu à l'automne 2017 sur le SDAASP du département de la **Haute-Saône**, la région Bourgogne-Franche-Comté regrette de ne pas avoir été suffisamment associée au volet transport du schéma, dont la préparation est intervenue au moment où elle reprenait la compétence des transports interurbain et scolaire. En effet, le SDAASP ne prend pas en compte l'offre de transports de la région, ni en bus sur les lignes expresses régionales (LER), ni en train sur les lignes de transport express régional (TER) traversant le département. La fiche-action du schéma visant à généraliser la mobilité solidaire dans le département, pilotée par l'État et le département, n'associe pas non plus la région.

La région Centre-Val de Loire n'a pas été sollicitée sur le contenu du SDAASP du **Cher** dans sa phase d'élaboration. Dans l'avis rendu sur le projet de SDAASP, la région préconise une meilleure intégration des actions entre le niveau départemental et le niveau régional et propose le déploiement de certains dispositifs en matière d'accès aux soins ou encore de formation professionnelle qui relève de sa compétence. Ainsi la région met en évidence l'existence de dispositifs régionaux non mentionnés dans le SDAASP.

[60] À cet égard, l'article précité dispose que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements respectent le principe de cohérence des réseaux d'initiative publique. Ils veillent à ce que ne coexistent pas sur un même territoire plusieurs réseaux ou projets de réseau de communications électroniques d'initiative publique destinés à répondre à des besoins similaires au regard des services rendus et des territoires concernés* ».

[61] À l'exception des transports pour enfants handicapés.

[62] Relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales

[63] Ain, Isère, Loire, Puy-de-Dôme, Haute-Garonne, Orne, Allier, Cantal, Haute-Loire et Rhône.

3- De nouvelles intercommunalités plus larges

Dans les territoires ruraux, les nouvelles intercommunalités sont le résultat d'un regroupement de nombreuses communes réparties sur un périmètre très large, et parfois de la fusion de plusieurs EPCI.

Des exemples de communautés de communes qualifiées de « XXL »

La **Communauté de commune du Pays Châtillonnais** est située au nord de la Côte-d'Or, en limite de trois départements (Yonne, Aube, Haute-Marne). Créée en 2004, elle regroupe aujourd'hui 107 communes, lesquelles constituent un seul canton depuis 2015. Cinquième communauté de communes de France par le nombre de communes, elle rassemble moins de 4% de la population de Côte-d'Or sur 20 % du territoire départemental. Avec 20 482 habitants (11 habitants/km²) en 2014, le Châtillonnais est le moins peuplé des huit territoires qui composent le département.

Issue par transformation en 2000 du district urbain de Gray créé en 1965 et rassemblant cinq communes autour de Gray, la **Communauté de communes du Val de Gray** comptait, en 2017, 21 706 habitants répartis sur 48 communes : 17 communes intégrées de 2004 à 2013, les 14 communes de l'ex-communauté de communes du Pays d'Autrey (CCPA) fusionnée en 2013 et 11 communes issues de l'ex-communauté de communes du Val de Pesmes (CCPV) intégrées au 1er janvier 2017.

En raison de leur taille, ces nouvelles communautés de communes ont souvent été amenées à abandonner des compétences précédemment exercées par les anciens EPCI. Ces compétences délaissées ont été restituées aux communes concernées et constituent une source de conflits lorsque ces dernières ne disposent plus de ressources suffisantes pour les exercer.

Il peut en être ainsi pour la compétence scolaire. Au 1er janvier 2018, seulement 395 des 1 263 EPCI disposaient de la compétence scolaire et 572 de la compétence périscolaire. Outre l'attachement des communes à la compétence scolaire, cette situation s'explique pour des raisons pratiques : les emplois du temps des écoles peuvent varier selon les communes ; les territoires étendus issus de la refonte de la carte des EPCI peuvent entraîner une charge budgétaire importante. Dans un nombre significatif de cas, il a fallu recréer des SIVU pour recueillir la compétence scolaire d'une ancienne communauté de communes fusionnée.

Des compétences scolaires et périscolaires émiettées

À la suite de la création de la **communauté de communes de Haute Corrèze Communauté**, la compétence sur l'accueil de la petite enfance a été transférée de manière « territorialisée ». Les communes d'Ussel, Meymac et Bort les Orgues ont souhaité garder l'exercice de la compétence, sans la transférer à l'EPCI. Leurs structures d'accueil ne sont donc ouvertes aux enfants des communes périphériques, que dans la limite où les places vacantes le permettent et à des tarifs différenciés.

Pour les enfants des communes périphériques, cet exercice différencié des compétences sur le territoire complique l'accès aux structures de garde. La communauté de communes se trouve donc devoir pallier les effets de ce transfert partiel en créant une offre d'accueil à proximité de ces trois communes, à l'instar du projet de crèche à Saint Angel, commune proche d'Ussel. L'un des risques réside dans l'apparition d'une concurrence entre les structures communales et communautaires et d'une accessibilité à deux vitesses pour les familles, *a fortiori* si des disparités tarifaires persistent.

Au sein de la **communauté de communes du Pays Châtillonnais en Côte-d'Or**, parmi les 18 communes abritant des écoles, la compétence scolaire est assurée par 9 communes, 4 SIVOM et 2 SIVOS. Cette situation ne favorise pas une politique scolaire à la bonne échelle de territoire.

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2018, la Cour a constaté que les prévisions démographiques sur les trois prochaines années rendaient nécessaire de prendre en compte, pour le maillage des écoles, la dimension intercommunale des compétences scolaire et périscolaire, tout en mobilisant les outils existants, notamment les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

Un exemple d'amélioration du service à la suite de l'attribution de la compétence scolaire et périscolaire à une communauté de communes

Dans les Vosges, la **communauté de commune de Vosges Côté Ouest (CCVCSO)** s'est vu attribuer la compétence scolaire et périscolaire (incluant les transports scolaires et la restauration). C'est la seule intercommunalité du département à avoir élevé cette compétence à l'échelon intercommunal. Le processus de rationalisation de l'intercommunalité aboutit à la généralisation à l'ensemble des habitants de la CCVCSO de services qui précédemment n'étaient proposés que dans certaines communes (accueil petite enfance, restauration scolaire). À titre d'exemple, dès la rentrée scolaire 2018/2019, l'accueil périscolaire sera assuré sur tout le territoire, avec des horaires d'ouverture (dès 7h15) et une offre de restauration uniformes.

Peu d'EPCI ont assuré la compétence optionnelle de création et de gestion des MSAP. Au 1er janvier 2018, 385 EPCI exerçaient cette compétence[64], soit 30 % d'entre eux. Sur les sept EPCI ayant fait l'objet d'investigations spécifiques dans le cadre de la présente enquête, quatre ont choisi d'exercer la compétence optionnelle de création et de gestion des maisons de services au public et de définition des obligations de services au public y afférentes.

La loi NOTRé avait pourtant pour objectif de faire des EPCI des « *structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale* ». L'exposé des motifs préconisait de changer d'échelle, de façon à « *disposer d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent* ».

De par leur taille, les EPCI ruraux constituent le cadre pertinent pour les services publics de proximité, y compris le réseau des MSAP. D'optionnelle, leur compétence de création et de gestion des maisons de services au public et de définition des obligations de services au public y afférentes gagnerait à devenir obligatoire. Cette évolution ne devrait pas se traduire, contrairement à une crainte exprimée par l'AMF, par une exclusion de la commune de la création des MSAP. Elle doit au contraire permettre d'intégrer l'échelon communal dans une approche en réseau, allant jusqu'aux secrétariats de mairie, du maillage des services publics.

Au total, dans un paysage institutionnel considérablement compliqué par les récentes réformes, il importe que la politique d'accès aux services publics puisse être portée aux deux niveaux qui sont principalement pertinents pour cette politique au niveau local :

- au niveau des départements, pour la définition des schémas d'accès aux services publics ;
- au niveau des communautés de communes pour leur mise en œuvre.

[64] Le transfert de la compétence maison de services au public peut être décidé par l'EPCI en modifiant ses statuts dans les conditions de droit commun (art. L. 5211-17 du CGCT) par délibération du conseil communautaire et accord de la majorité qualifiée de création des conseils municipaux des communes membres (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, dont l'accord de la commune la plus importante si elle représente plus du quart de la population).

B - Un foisonnement d'outils de pilotage et de dispositifs contractuels qui pose des difficultés d'articulation

Une multiplicité de schémas stratégiques et de contrats, généralistes et sectoriels, produits à différents niveaux, régional, départemental et infra-départemental, organise aujourd'hui l'accessibilité aux services publics. La lisibilité et la cohérence des politiques conduites dans ces différents cadres en sont affectées.

1 - Des outils de pilotage multiples par la région et le département

La loi NOTRé a créé deux nouveaux outils au niveau des régions et des départements :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), document de planification stratégique régional qui inclut l'équilibre des territoires, le désenclavement des territoires ruraux, l'intermodalité et le développement des transports ;
- le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), qui recense les services au public existants et identifie les espaces déficitaires et définit un programme pour renforcer l'offre de services dans ces espaces et développer leur mutualisation dans le département.

Le projet de schéma est soumis à diverses procédures de consultation. Il est transmis, pour avis, aux EPCI puis au conseil régional ainsi qu'à la conférence territoriale de l'action publique. Il fait l'objet *in fine* d'une délibération du conseil départemental puis d'un arrêté préfectoral.

Ces deux schémas se recoupent : 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. Il est donc nécessaire de veiller à leur bonne articulation. Or, la loi n'a établi aucun lien entre le SRADDET et les SDAASP, dont la date butoir d'élaboration diffère : 31 décembre 2017 pour les SDAASP, 27 juillet 2019 pour les SRADDET.

En pratique, l'articulation entre ces deux outils en a été rendue difficile. Le SDAASP est copiloté par l'État et le département. La région émet un avis sur le schéma, dont elle n'est pas signataire. Or une cohérence doit être trouvée entre l'État, les départements et la région, en matière de transport notamment. La région Bourgogne-Franche-Comté a rendu un avis réservé sur le SDAASP du Doubs au motif que « *certaines actions en matière de mobilité préconisées dans le schéma ne s'inscrivent pas dans la stratégie régionale* ».

Les deux outils de pilotage issus de la loi NOTRé peuvent en outre se superposer avec d'autres documents stratégiques en faveur des territoires ruraux établis au niveau régional. Tel est le cas dans la région Grand Est, avec son « pacte pour la ruralité » élaboré en 2016.

Le pacte pour la ruralité de la région Grand-Est

La région Grand Est s'est dotée, dès janvier 2016, d'une stratégie d'action globale d'intervention sur le monde rural qui intègre la question de l'accès aux service publics. Ce pacte vise, par ailleurs, à renforcer les infrastructures numériques. Élaboré à l'issue d'une importante consultation des acteurs locaux, il a pour objet de soutenir, développer et valoriser l'ensemble des territoires ruraux. Il a également vocation à renforcer les liens et synergies de développement entre les zones urbaines et rurales.

Quatre axes prioritaires ont été identifiés pour atteindre les objectifs fixés : assurer une meilleure accessibilité numérique et physique des territoires ruraux ; maintenir et développer les activités économiques, notamment artisanales et commerciales, de services, culturelles et touristiques ; favoriser la structuration institutionnelle et la capacité d'action des territoires ruraux ; territorialiser l'action régionale pour en accroître l'impact et l'efficacité.

2 - Une nécessaire réorganisation des outils contractuels territorialisés

La place des SDAASP apparaît incertaine parmi la multiplicité des contrats sectoriels et multithématiques existant par ailleurs au niveau local pour l'accès aux services publics, comme les contrats de territoire entre le département et les EPCI, ou encore entre la région et les EPCI.

Dans le Cher, bien avant l'adoption du SDAASP en juin 2018, un contrat de territoire pour la période 2017-2020 avait été signé le 12 mai 2017 entre le département, la communauté de communes de Grand Berry Sud et les communes de Châteaumeillant, du Châtelet et de Saulzais-Le-Potier. Il a permis l'octroi d'aides départementales pour la réalisation de plusieurs projets, notamment la construction d'un centre de loisirs au Châtelet ou encore la construction d'une maison de santé pluriprofessionnelle.

Certains départements connaissent une tradition ancienne de contractualisation avec les EPCI pour assurer à la population une offre de services adaptée à leurs besoins. Le département de la Haute-Saône a ainsi conclu avec les EPCI des contrats territoriaux APPUI sur la période 2000-2006 et APPUI + sur 2007-2013. Dans le cadre des nouvelles orientations du projet Haute-Saône 2020, il a promu une troisième génération de contrats d'accompagnement des EPCI, dits « PACT » : signés pour une durée de six ans sur la période 2014-2019, ils visent l'accès aux différents services rendus au public. L'objectif est de réduire les inégalités territoriales et d'assurer un niveau minimum d'équipements et d'offres de services par un maillage cohérent et complet du département à l'horizon 2020.

De même, par l'intermédiaire de son administration déconcentrée, l'État peut être partie à des contrats de territoire, des contrats de ruralité, des conventions locales de santé, des conventions de ruralité du ministère de l'éducation nationale ou encore des contrats locaux de santé.

Les contrats de ruralité : un nouvel outil concurrent des SDAASP

Les contrats de ruralité ont été introduits par le comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016. Conclus 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 ont pour objet la mise en œuvre d'un projet de territoire qui porte notamment sur l'accès aux services et aux soins et la mobilité.

Les six axes obligatoires des contrats de ruralité sont : l'accès aux services et aux soins ; la revitalisation des bourgs-centres ; l'attractivité du territoire ; les mobilités ; la transition écologique ; la cohésion sociale.

Ce dispositif a connu un certain succès : au 31 décembre 2016, 40 contrats de ruralité avaient été signés ; au 1er janvier 2018, on en dénombrait 463, conclus pour la période 2016-2020, dont 68 % étaient portés par des EPCI.

Les contrats de ruralité ont été mis en œuvre dans le double contexte de la recomposition des intercommunalités et des échéances électorales de 2017. Ils constituent essentiellement des instruments financiers au service de projets déposés par les EPCI et les PETR. Assortis de moyens importants, 600 M€, les contrats de ruralité ont accéléré la mise en œuvre de certains projets qui ne trouvaient pas de financements. Pour autant, ces projets ne sont pas tous cohérents avec les SDAASP et préemptent durablement des moyens conséquents dans un contexte de contrainte budgétaire.

Si le CGET soutient que les contrats de ruralité permettent le financement d'opérations inscrites dans les SDAASP, la réalité est plus complexe. La circulaire du 23 juin 2016[65] a bien précisé que les préfets devraient veiller à la cohérence des actions des contrats de ruralité avec les SDAASP en cours d'élaboration ; mais le décalage entre la signature de ces contrats et l'approbation des SDAASP a considérablement limité la portée de cette instruction.

Du fait de cette superposition d'outils, la mise en œuvre opérationnelle des SDAASP pourrait s'avérer moins souple que celle des contrats de ruralité, lesquels sont par ailleurs mieux financés, comme le montre une étude réalisée à la demande du CGET.

Un EPCI au centre d'une multiplicité d'outils contractuels

L'exemple de la communauté de communes du Pays Châtillonnais, située en **Côte-d'Or**, illustre le maquis de contractualisation dans lequel évoluent les EPCI : schémas, contrat enfance jeunesse, contrat de ruralité, programme leader européen, contrat de territoire avec l'État et la région, contrat local de santé, ou encore pacte local d'insertion.

Les contrats portés par l'EPCI résultent d'une sédimentation des politiques contractuelles menées par ses partenaires, en particulier l'État, le département, la région, les organismes de sécurité sociale (MSA, CAF), et l'Union européenne. Les objectifs propres de l'EPCI tendent ainsi à passer au second rang, au profit de la recherche de financements de projets.

[65] Circulaire du 23 juin 2916 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités relative aux contrats de ruralité.

Selon le CGET, l'articulation entre les différentes contractualisations fait partie de travaux en cours dans le cadre de la conférence nationale des territoires et sera une priorité pour l'Agence nationale de la cohésion des territoires en cours de création. Le rapport de M. Serge Morvan, *France territoires, un engagement au service des dynamiques territoriales*[66], préconisait 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.

C - Des financements éclatés et instables

Le financement de la politique d'accès aux services publics est mal connu et non consolidé. Seul le coût des MSAP a donné lieu à une évaluation sommaire et ponctuelle (cf. *infra*). Le financement des politiques d'accès aux services publics relève d'une pluralité d'acteurs, intervenant à travers de nombreux dispositifs. Il n'est ni lisible ni pérenne. Ces politiques publiques reposent ainsi sur un socle financier fragile.

1 - Des dotations généralistes de l'État et de l'Union Européenne

a) La DETR et la DSIL

Les opérations «*favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* » sont éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)[67]. Cette dotation, répartie par les services de la DGCL entre département, est allouée par le préfet, sous forme de subventions aux collectivités éligibles. Une commission d'élus est chargée de définir les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimum et maximum des subventions correspondantes. Elle est saisie pour avis des projets pour lesquels la subvention au titre de la DETR porte sur un montant supérieur à 100 000 €.

Ainsi, la DETR a permis de financer à hauteur de 8,2 M€ en 2015 et 7,4 M€ en 2016 des projets relatifs au maintien des services de l'État en milieu rural. Elle a bénéficié à des projets de santé et de mutualisation des services, à hauteur de 35,1 M€ en 2015 et 32,8 M€ en 2016. En 2017, les catégories thématiques ont été refondues et élargies et une catégorie « accès aux services publics » a été créée : 1 954 projets ont été soutenus au titre de cette catégorie, pour un montant de subvention de 64 M€ ayant permis de soutenir 245,8 M€ d'investissement.

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), créée à titre exceptionnel en 2016 et pérennisée par la loi de finances pour 2018[68], a également contribué au financement d'opérations favorisant l'accès aux services publics. Dotée de 800 M€ en 2016 et de 816 M€ en 2017, elle a consacré 216 M€, en 2017, à la première génération de contrats de ruralité. Elle a également participé au financement d'opérations de rénovation thermique, de mise aux normes et de sécurisation d'équipements publics, MSAP et mairies dans les territoires ruraux.

[66] Mission de préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, juin 2018.
[67] Article L. 2334-36 du CGCT.
[68] Article L. 2334-42 du CGCT.

Exemples de projets ayant bénéficié de la DSIL

La DSIL a contribué au financement de l'investissement de MSAP et de maisons de santé pluriprofessionnelles :

- une subvention d'un montant de 85 108 € a été attribuée à la commune de Saint-Julien-en-Saint-Alban, dans **l'Ardèche**, pour l'aménagement de la MSAP (et notamment du pôle numérique, de la bibliothèque et du local associatif) ;
- la création d'une maison de santé pluriprofessionnelle à Buis-les-Baronnies dans la **Drôme**, dont le coût total s'élevait à 690 000 €, a bénéficié en 2016 d'une subvention DSIL pour un montant de 150 000 €. Ce projet a également bénéficié d'autres financements État (FNADT, DETR) à hauteur de 112 500 € ;
- une maison de santé pluriprofessionnelle portée par la communauté de communes du Territoire de Beaurepaire (**Isère**) a été financée à hauteur de 500 000 € sur 3,8 M€ par la DSIL.

À compter de 2018, la DSIL est constituée d'une enveloppe unique, répartie entre les régions pour 35 % en fonction de la population rurale et pour 65 % en fonction de la population Insee, les préfets ayant ensuite la responsabilité de l'utilisation des crédits qui leur sont délégués. Cette prise en compte de la population rurale devrait permettre aux opérations favorisant l'accès aux services publics dans les territoires ruraux de bénéficier de cette dotation.

b) Des financements européens

Au titre de la politique de cohésion, l'Union Européenne, dans le cadre du FEDER, contribue de façon significative à l'accessibilité des services publics dans les territoires ruraux.

Ces financements portent en premier lieu sur les infrastructures numériques. Des financements européens participent en outre à la création ou aux travaux de structures mutualisées favorisant l'accès aux services publics. Ainsi, la MSAP de Châteaumeillant a bénéficié de fonds européens à hauteur de 53 %, en plus de financements de l'État (22 %) et de la commune (25 %), pour ses dépenses d'investissement. D'autres MSAP mais aussi des MPDS sont financées au titre des politiques de massif dans les zones de montagne.

Enfin, des projets de mobilité, permettant d'améliorer l'accès aux services publics dans les régions transfrontalières, bénéficient, eux aussi, de financements européens.

2 - Des financements spécifiques complémentaires de l'État

L'action n° 2 « développement solidaire et équilibré des territoires » du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » finance notamment, à travers le FNADT[69], l'accès des usagers aux services au public (MSAP, SDAASP), l'accès à l'offre de soins et les contrats de ruralité. Les crédits du FNADT s'élevaient en loi de finances 2018 à 100,3 M€ en autorisations d'engagement et 94,5 M€ en crédits de paiement.

[69] Créé par la loi du 4 février 1995.

Tableau n° 11 : répartition des crédits du FNADT (programme 112 – Action 2)

	AE	CP
CPER (section locale du FNADT)	85,4 M€	72,6 M€
FNADT hors CPER (section générale)	14,9 M€	21,9 M€

Source : LFI 2018

La loi prévoit deux sections du FNADT, une section générale et une section locale. Les crédits de la section locale financent des projets prévus dans le cadre de la programmation des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020, notamment pour le soutien aux territoires ruraux, les services au public, l'accès aux soins et le numérique. En complément de financements locaux et européens, les crédits de la section générale financent notamment des dispositifs de soutien aux territoires décidés lors des comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) et des projets proposés par le CGET présentant un caractère expérimental ou innovant et susceptibles d'être généralisés : maisons de santé pluriprofessionnelles (0,93 M€ en CP) ; amélioration de l'accès à un socle essentiel de services à la population (10,7 M€ en AE et 11,4 M€ en CP).

Tableau n° 12 : crédits du FNADT consacrés aux MSAP et au dispositif d'animation

En M€	**2015**		**2016**		**2017**		**2018**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
MSAP	2,8	2,1	5,6	5,3	7,8	8,1	9,4	9,4
Dispositif d'animation nationale	1,5	1,1	1,9	0,95	1,3	1,4	1,3	1,3
TOTAL	***4,3***	***3,2***	***7,5***	***6,25***	***9,1***	***9,5***	***10,7***	***10,7***

Source : CGET

À ces crédits s'ajoutent, en 2018, les restes à payer des diagnostics territoriaux préalables à l'élaboration des SDAASP (0,63 M€ en CP). Le financement du volet opérationnel des SDAASP n'est en revanche pas assuré et est déjà préempté par les financements accordés aux contrats de ruralité.

Le financement des contrats de ruralité

La première génération de contrats de ruralité a été financée sur la seconde enveloppe de la DSIL 2017, au titre du programme 112. À compter de 2018, les opérations figurant dans les contrats de ruralité peuvent être financées sur les enveloppes régionales de DSIL, au même titre que les opérations s'intégrant dans l'une des priorités thématiques fixées par la loi. Le préfet de région (ou les préfets de département si un mode de gestion partagée est mis en œuvre) est libre de répartir son enveloppe entre ces catégories d'opération en fonction des spécificités des territoires.

D - Un premier bilan nuancé de l'impact des SDAASP

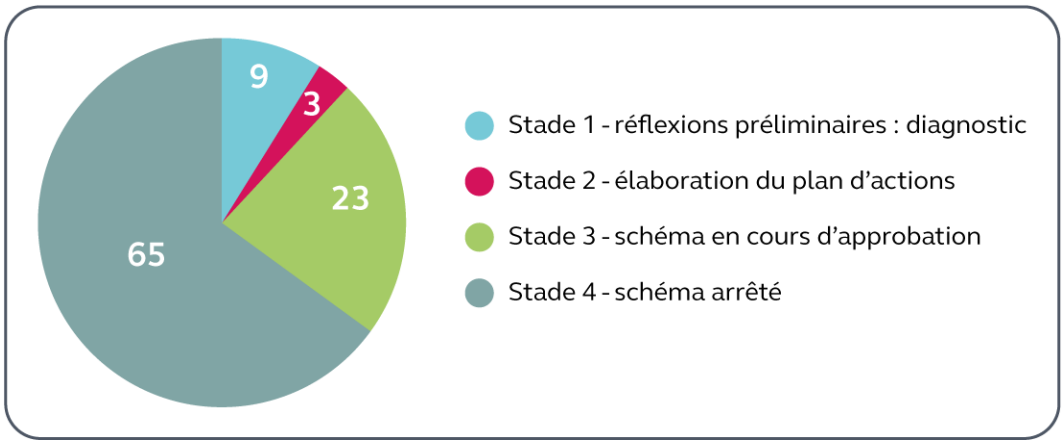
L'analyse d'ensemble des SDAASP, réalisée par la Cour au-delà des sept EPCI ayant fait l'objet d'investigations spécifiques dans le cadre de la présente enquête[70], montre qu'ils ont été de qualité inégale, et que leur impact risque d'être décevant à l'instar de nombreux dispositifs antérieurs.

1 - Une démarche territoriale et transversale laborieuse

a) Des SDAASP qui peinent à se généraliser

Le décret d'application de la loi NOTRé n° 2016-402 du 4 avril 2016 avait retenu l'échéance du 31 décembre 2017 pour arrêter les SDAASP. Leur élaboration ayant commencé tardivement[71], seuls 33 schémas avaient été arrêtés à cette date (65 schémas au 1er août 2018). Selon le CGET, tous les départements sont désormais engagés dans la démarche, mais de façon inégale.

Graphique n° 5 : état d'avancement des SDAASP au 3 août 2018



Source : CGET

Neuf départements demeurent au stade des réflexions préliminaires ou au démarrage du diagnostic[72]. Des sept départements plus particulièrement examinés dans le cadre de la présente enquête, trois n'ont pas encore de SDAASP : la Côte-d'Or, la Haute-Saône et le Cher.

S'inscrivant dans une démarche partenariale, le SDAASP doit reposer sur un engagement conjoint de l'État et du département. Les situations à cet égard apparaissent contrastées.

[70] Sollicité à ce sujet, le CGET a indiqué ne pas avoir mené une analyse approfondie des SDAASP, « *le dépassement d'un seuil critique de 50 % des schémas arrêtés par les préfets n'ayant été atteint qu'en juin 2018* ».
[71] Nombreux sont les départements qui ont attendu le décret d'application (paru en avril 2016) ou/et la circulaire ministérielle du 23 juin 2016 avant de commencer leurs travaux.
[72] Il s'agit du Val-de-Marne, du Val d'Oise, de l'Orne, de la collectivité territoriale de Corse, de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe, de La Réunion et de Mayotte.

Ainsi, en Ille-et-Vilaine, le conseil départemental s'est assez vite désengagé de son élaboration. Le président ne l'a pas signé, et ne le considère pas comme un document de référence. En Côte-d'or, le département, tout en déclarant partager son diagnostic, a également refusé de signer le SDAASP motif pris de « *l'incohérence de l'État qui dresse des constats de carence de services publics alors qu'il ferme des brigades de gendarmerie et des trésoreries, de l'absence de portage par l'État d'actions préconisées, ainsi que de l'incertitude quant au financement des mesures* ».

b) Une démarche de diagnostic de qualité inégale

Les SDAASP ont pour objectif d'apprécier de façon exhaustive l'offre de services sur un territoire et son adéquation aux besoins. Au-delà de la consultation finale prévue par les textes[73], la qualité de la concertation en amont, lors de la phase de diagnostic et d'élaboration du schéma, apparaît déterminante dans la réussite de la démarche. Elle varie d'un département à l'autre.

Une inégale prise en compte des besoins des usagers

Parmi les sept départements ayant fait l'objet d'investigations spécifiques dans le cadre de la présente enquête, les besoins des usagers ont été pris en compte selon des méthodologies assez hétérogènes.

À côté d'enquêtes se fondant sur un échantillon représentatif d'usagers avec un nombre significatif de réponses comme dans l'**Aisne**, en **Ardèche**, en **Ariège**, dans l'**Hérault**, dans le **Tarn** ou dans le **Doubs**, on observe des consultations limitées aux acteurs institutionnels, ou portant sur un nombre marginal d'habitants: 53 personnes consultées dans les **Vosges**, 164 en **Haute-Saône** avec une surreprésentation des retraités (42 %), 428 en **Côte-d'Or** dont 41 % proviennent de l'aire de Dijon.

Parfois, la méthodologie utilisée pour la consultation des usagers apparaît inadaptée. Ainsi, dans le département du **Cher**, l'enquête auprès des usagers n'a été réalisée qu'à partir d'un questionnaire en ligne. Au total, 418 réponses ont été recueillies, ce qui correspond à environ 0,1 % de la population du département. Dans **l'Indre**, l'enquête auprès des usagers (qui a touché 186 habitants) a été réalisée elle aussi en ligne, alors que le SDAASP lui-même souligne le retard d'équipement et l'insuffisante maîtrise des outils numériques par les habitants.

Alors que l'article 98 de la loi NOTRé mentionne explicitement l'association des EPCI[74], cette disposition été inégalement mise en œuvre, certains présidents d'intercommunalité se trouvant parfois dans l'ignorance de l'état d'avancement de la démarche en cours.

[73] Article 98, II « *(...) Le projet de schéma est transmis, pour avis, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (...)* ».

[74] « *Sur le territoire de chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant* les *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

Le département de l'Ardèche : une concertation exemplaire

En **Ardèche**, l'élaboration du SDAASP est exemplaire, notamment par le champ très large de la concertation et la qualité de la phase d'élaboration qui comprenait :

- une mobilisation de l'ensemble des opérateurs (CAF, assurance maladie, MSA, Pôle emploi, La Poste, chambre de métiers et de l'artisanat) au sein du comité de pilotage ;
- une consultation de 1 932 habitants réalisée dans le cadre d'une enquête « Dites-nous vos besoins, vos attentes » ;
- une association des intercommunalités du département ainsi que l'association départementale des maires ;
- l'organisation de 18 ateliers-débats au sein des intercommunalités ayant réuni quelque 300 participants, destinés à recueillir les suggestions de la population.

Enfin, les EPCI ont été invités à un atelier de travail spécifique sur l'ingénierie des projets de proximité. Les avis formulés par les EPCI ont été intégrés en annexe au schéma définitif.

En outre, les régions ont souvent été peu associées à l'élaboration des SDAASP, alors que les mobilités constituent des enjeux essentiels d'accessibilité dans les territoires ruraux.

Enfin, l'association des opérateurs s'est avérée souvent insuffisante, voire inexistante[75].

c) Des approches territoriales intéressantes

Éclairants, les diagnostics d'accessibilité des SDAASP montrent l'intérêt de la démarche. Ils s'appuient systématiquement sur des données cartographiques, souvent fines[76], établies à partir des bases de données de l'Insee, dont la qualité mérite d'être soulignée. Les analyses produites confirment la performance au niveau départemental pour le diagnostic ensuite complété à l'échelle des EPCI pour la mise en œuvre des politiques.

Des approches structurantes dans les SDAASP du Cher et de l'Ariège

Dans le **Cher**, le SDAASP s'est affranchi du découpage administratif afin de structurer le département autour de pôles de « centralité » et « d'équilibre ». Le territoire est ainsi découpé en 13 pôles de centralité et 19 pôles d'équilibre qui sont constitués des communes les plus importantes du territoire. Ces pôles proposent des services de proximité dans les domaines suivants : MSAP, services aux familles pour l'enfance et l'éducation, santé (MSP ou cabinets médicaux, etc.), activités sportives et culturelles, commerces. La différence entre les pôles de centralité et d'équilibre réside dans le niveau de services offerts. Cette méthode a pour objectif d'inciter les communautés de communes et les communes concernées à développer des services non encore présents pour remplir leur rôle de pôle de centralité et d'équilibre » vis-à-vis des communes rurales de leur « bassin de vie ».

[75] Dans le département de la Haute-Saône, pour des raisons de calendrier, les opérateurs, Pôle emploi, la MSA de Franche-Comté, la CPAM de Haute-Saône n'ont été ni associés, ni consultés.

[76] Ainsi, le rapport de diagnostic du SDAASP du Cher a réalisé des cartographies en utilisant des indicateurs assez précis d'accessibilité en temps par panier de services (panier séniors, panier jeunes) et par commune.

En **Ariège**, le diagnostic distingue quatre niveaux de paniers de services : les services de proximité (soit 13 services dont boulangerie, école, médecin généraliste), les services intermédiaires (soit 11 services dont collège, supermarché, médecin spécialiste), les services de centralité (soit 9 services dont lycées, hôpital théâtre), les services métropolitains (CHU, gare TGV…), auxquels correspond un temps d'accès considéré comme acceptable par les usagers. Les communes concentrant une offre de services suffisante sont considérées comme pôles de services et rayonnent sur un bassin de services dont la taille varie suivant le niveau de service proposé. Ainsi, il apparaît que 13,7 % de la population de l'Ariège vit dans une zone blanche au niveau des services de proximité et 15 % au niveau des services intermédiaires.

d) Établir des diagnostics en partant des besoins des usagers : l'exemple de « carte blanche » dans le Lot

Une démarche innovante, conduite dans le cadre du programme Action publique 2022, a été engagée le 15 décembre 2017 par le Premier ministre, le préfet du Lot, et les élus locaux avec l'appui du ministère de l'action et des comptes publics. Des territoires pilotes bénéficient d'un allègement du cadre juridique et règlementaire et des contraintes liées au découpage administratif existant, ainsi que de moyens humains, financiers, et techniques. La direction interministérielle de la transformation publique (DITP) les accompagne dans ce projet.

Un premier test dans le bassin de vie de Cahors est en cours ; les acteurs de terrain (agents publics de l'État et des collectivités, agents, décideurs de structures administratives, représentants d'usagers, associations, etc.) ont eu carte blanche pour repenser, en partant du terrain, des services qui répondent aux besoins concrets et quotidiens des usagers.

Dans ce cadre, la DITP a ouvert un dialogue avec les usagers, les collectivités territoriales, les services de l'État, les opérateurs sociaux et la société civile afin de mettre en avant l'échelon de proximité dans la conduite des réformes et de donner un signal en faveur de la prise de risque et de l'innovation par les gestionnaires publics, « entrepreneurs de l'État ». Une phase exploratoire comportant une trentaine d'entretiens et une dizaine d'immersions dans des lieux d'accueil a défini les buts et le périmètre de l'expérimentation, à partir des problématiques prioritaires du territoire.

Il en est ressorti trois principales attentes autour desquelles ont été construits des « bouquets de solutions » avec les acteurs et usagers du territoire : l'amélioration de l'accessibilité des services publics et de la mobilité des usagers ; un meilleur ciblage de la réponse apportée par les services et leur adaptation aux besoins spécifiques des usagers du bassin de vie ; la prise en charge des usagers les plus éloignés des services publics, en les guidant dans la connaissance et l'accès à leurs droits.

Des solutions ont ensuite été dessinées. Les travaux ont permis de présenter aux décideurs locaux un choix de dix solutions en avril 2018, parmi lesquelles, trois ont été choisies : la mise en place d'un agent polyvalent situé au guichet, la création d'un service public itinérant (« car des services publics ») pour les communes rurales, et le partage de données entre opérateurs sociaux afin de simplifier les démarches de l'usager et de lutter contre le non-recours aux droits.

Cette opération « carte blanche » a été dupliquée à la rentrée de septembre 2018 à Argenteuil (Val-d'Oise). Trois expériences de « réinvention du service public » ont également été lancées dans la communauté de communes Cœur du Perche dans l'Orne, à Béthune et en quartier politique de la ville dans le 8ème arrondissement de Lyon.

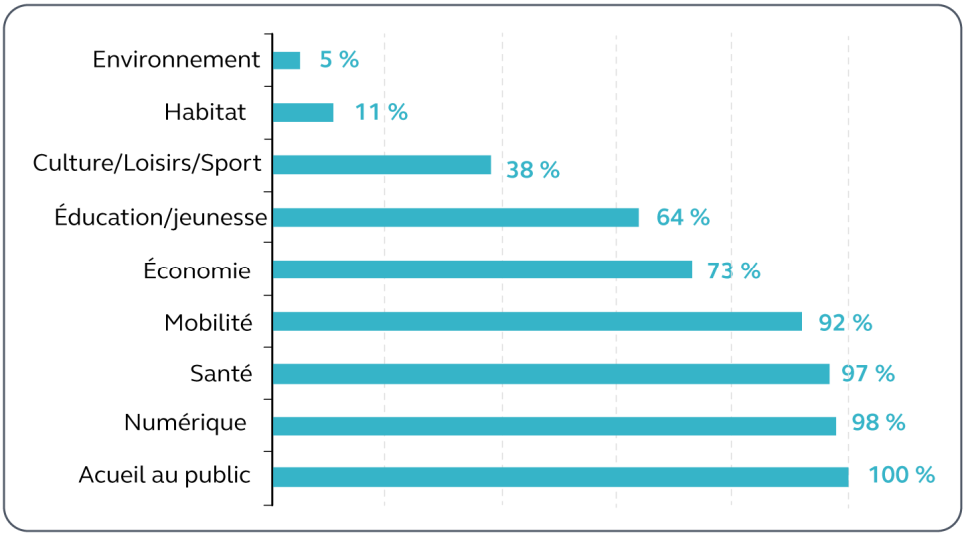
Cette démarche de rapprochement des services publics des usagers correspond à un axe majeur de la stratégie pour la transformation de l'action publique du Gouvernement, publiée à l'issue du comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018.

2 - La question de la portée opérationnelle des SDAASP

a) Une définition d'actions prioritaires souvent inaboutie

Le décret d'application du 14 avril 2016 prévoit que le schéma comprend « *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* ». Le périmètre thématique des SDAASP a été laissé à la libre appréciation des porteurs afin qu'ils reflètent réellement la situation des départements et des territoires infra-départementaux concernés. De l'analyse de 64 schémas ressortent les thématiques prioritaires suivantes :

Graphique n° 6 : thématiques des actions retenues par les SDAASP



Source : CGET retraité Cour des comptes

Ces thématiques sont particulièrement homogènes. Ainsi, quasiment tous les schémas abordent la question de la qualité des services et de l'accompagnement dans les démarches, et incluent le numérique, la santé ou encore les mobilités.

On constate que les SDAASP n'évoquent pas systématiquement les stratégies d'accessibilité, et jamais les projets d'évolution de la présence des réseaux de services de l'État tels que les sous-préfectures, la DDFiP, l'éducation nationale et sa politique de regroupement au sein des pôles éducatifs.

Cette absence concerne aussi les opérateurs tels que la CPAM, la MSA et la CAF, Pôle emploi, La Poste. De même, les politiques de mobilités régionales sont souvent absentes[77].

Il faudra rapidement remédier à ces faiblesses.

Enfin, le décret d'application du 14 avril 2016 prévoit que le SDAASP doit comporter un plan de développement de la mutualisation des services au public dans le département. À ce titre, les SDAASP devraient inclure les lieux de « premier accueil social inconditionnel » de proximité[78], généralisés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

À l'exception du recensement des maisons de services au public (MSAP), des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) et parfois des maisons départementales des solidarités, les SDAASP ont généralement éludé l'inventaire des mutualisations existantes et le plan départemental de développement de la mutualisation des services publics.

b) Des difficultés de mise en œuvre d'ores et déjà perceptibles

Pour sa mise en œuvre, le SDAASP doit comprendre un programme d'action sur six ans comportant des objectifs quantitatifs et qualitatifs de renforcement de l'accessibilité des services au public. Selon le II de l'article 98 de la loi NOTRé, « *la mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'État dans le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département. Les parties à la convention s'engagent à mettre en œuvre, chacune dans la limite de ses compétences, les actions programmées* ». La création d'une instance de suivi du programme d'action est prévue à cet effet.

Il est prématuré de porter une appréciation sur la mise en œuvre des SDAASP en raison de leur courte existence mais des difficultés sont d'ores et déjà perceptibles.

Si dans la totalité des schémas, les actions ont été définies, et les sous-actions identifiées, celles-ci sont parfois très nombreuses, et formulées en des termes très généraux. Les partenaires ainsi que le calendrier de déploiement ne sont que rarement intégrés. L'articulation du SDAASP avec les autres outils partenariaux existant au plan régional et local, ainsi que le chiffrage du coût des actions à mettre en œuvre et leur financement font également défaut.

c) La question de l'opposabilité des SDAASP

Le risque de concurrence entre dispositifs rend nécessaire d'articuler le volet stratégique des SDAASP avec les autres schémas territoriaux, et notamment les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Il en va de même pour le volet opérationnel avec les outils tels que les contrats de ruralité.

[77] En Haute-Saône, le SDAASP ne prend pas en compte l'offre régionale de transports de la région, ni en bus sur les lignes expresses régionales (LER), ni en train sur les lignes de transport express régional (TER) traversant le département.

[78] Les États généraux du travail social (EGTS) ont montré que, pour répondre à l'accroissement de la demande sociale, il est nécessaire de faciliter le premier accueil, et de mieux coordonner les réponses apportées aux personnes. C'est pourquoi le plan d'action en faveur du travail social et du développement a prévu un « premier accueil inconditionnel » dans le cadre des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Il aurait fallu pour cela une certaine hiérarchie entre ces documents, que la loi NOTRé n'a pas prévue. Le rapport de la mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles d'octobre 2013[79] avait pourtant préconisé que les SDAASP soient rendus opposables à tous les opérateurs.

Les SRADDET, institués par la même loi, sont quant à eux obligatoires[80]. L'articulation entre ces différents schémas doit être assurée, et leur hiérarchie précisée. À cette fin, le caractère obligatoire des SDAASP devrait être clairement établi, au moins dans sa dimension de planification des structures de mutualisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'intervention d'acteurs centraux nombreux a contribué au foisonnement de dispositifs mis en place sans cohérence. Une approche globale est désormais nécessaire pour garantir l'efficacité de la politique menée et éviter le déploiement de structures et d'outils de proximité sur des objectifs principalement quantitatifs, mal ajustés aux besoins locaux. Le CGET dans son positionnement actuel ne semble pas être l'acteur pertinent pour ce faire. L'accès aux services publics dans les territoires ruraux doit être ancré dans une politique d'aménagement du territoire réaffirmée.

Dans ce cadre, une réflexion visant à définir des objectifs partagés d'accessibilité est nécessaire. La réalisation de ces objectifs doit ensuite faire l'objet d'une mesure régulière pour garantir l'effectivité de la politique menée.

La prééminence de logiques ministérielles dans l'organisation des réseaux territoriaux de services publics peut conduire à des fermetures concomitantes et inopinées de sites. Une concertation interministérielle sur ces implantations est par conséquent nécessaire.

Les collectivités territoriales ont connu de profondes évolutions organisationnelles. Désireuses de maintenir un lien de proximité, elles sont nombreuses à avoir développé de nouvelles formes de présence territoriale, à travers la territorialisation de leurs services.

Elles développement également des outils contractuels de planification et des dispositifs qui peuvent être concurrents et doivent être mieux articulés. Par ailleurs, une revue de l'ensemble des contrats applicables par territoires d'EPCI doit être effectuée. L'élaboration des SDAASP devrait permettre un tel exercice de consolidation des dispositifs et des financements.

En cohérence avec la loi NOTRé, la question du niveau pertinent pour mettre en œuvre les politiques d'accessibilité aux services publics dans les territoires ruraux doit être posée. L'échelon intercommunal constitue dans une logique de réseau le niveau adéquat de mise en œuvre de ces politiques, les communes ayant vocation à demeurer les points d'entrée privilégiés des usagers à travers leurs secrétariats de mairie. Ce niveau d'intervention, auquel l'AdCF est favorable, garantit la mise en œuvre d'une offre de services concertée et cohérente à l'échelle d'un territoire.

---

[79] Carole Delga, Pierre Morel-A-L'huissier, *L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles*, rapport à la ministre de l'égalité du territoire et du logement, octobre 2013.

[80] Plus précisément, les documents d'urbanisme locaux, les plans climat-énergie territoriaux, les plans de déplacements urbains et les chartes de parcs naturels régionaux « prennent en compte » les objectifs et sont « compatibles » avec les règles générales du SRADDET. Une fois le SRADDET approuvé, les documents auxquels il est opposable devront être mis en compatibilité lors de leur prochaine révision.

Les SDAASP constituent un outil opérationnel novateur pour l'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Cette dimension opérationnelle doit toutefois être confirmée et déclinée localement à travers une contractualisation avec les EPCI.

Elle passera également par l'articulation du SDAASP avec les autres outils de planification existants. Pour ce faire, l'opposabilité de ce schéma semble nécessaire, dans sa dimension de planification des structures de mutualisation. Celle-ci devrait aller de pair avec un fléchage prioritaire des financements de l'État relatifs à l'accès aux services publics sur les actions retenues par le SDAASP.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *définir des objectifs mesurables d'accessibilité en fonction de la diversité des services ;*
2. *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 ;*
3. *affirmer la responsabilité du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux et prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité ;*
4. *analyser de façon régulière et indépendante la qualité de l'accès aux services publics dans les zones rurales, à partir d'indicateurs, en associant des représentants du Parlement et des associations d'élus locaux ;*
5. *faire du département l'échelon de concertation et de définition de la présence des services publics de proximité ; mettre en place une coordination départementale des maisons de services au public, sous la double autorité des préfets de département et des présidents de conseils départementaux ;*
6. *décliner les SDAASP dans des conventions liant l'État, les départements et les EPCI, et engageant les administrations de l'État et les collectivités parties prenantes ; les compléter par des orientations sur l'évolution programmée des services de l'État, et de l'offre santé et dépendance ; à cette fin, associer les délégués départementaux des ARS et la CPAM à leur élaboration ;*
7. *faire des EPCI l'échelon d'exécution des SDAASP ; leur confier la gestion des maisons de services au public qui deviendrait une compétence obligatoire des communautés de communes ;*
8. *réduire le nombre des dispositifs ; prévoir l'articulation entre schémas régionaux et départementaux ; assurer la cohérence entre le volet opérationnel des SDAASP et les contrats de ruralité, et affecter prioritairement les financements territorialisés de l'État au volet opérationnel des SDAASP.*

Chapitre III

Des solutions existantes à améliorer

Les solutions de mutualisation ou de dématérialisation proposées pour répondre aux difficultés d'accès aux services publics paraissent adaptées mais leur mise en œuvre produit des résultats en demi-teinte.

La numérisation doit être mise en œuvre de façon résolue. La transition numérique peut constituer un véritable atout pour les territoires ruraux. Cependant, l'éloignement des points d'accueil des services publics et les difficultés de déplacement dans les zones peu denses rendent ces territoires dépendants des services numériques et font de l'accompagnement de la transition numérique un enjeu primordial.

Les structures de mutualisation sont, quant à elles, un lieu privilégié où un accompagnement numérique peut être offert aux usagers.

I - Des solutions en attente de performance

A - Les MSAP : un modèle de service public de proximité à consolider

1 - Des structures hétérogènes proposant des niveaux de service différenciés

Les MSAP présentent une grande hétérogénéité : leur organisation et leur fonctionnement sont régis par des conventions cadres conclues localement par les participants qui définissent, comme on l'a vu, les services rendus aux usagers, la zone dans laquelle la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut délivrer dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

a) Une vocation d'accompagnement de proximité et d'orientation des usagers

L'objet des MSAP est d'offrir un accompagnement humain, personnalisé et de proximité. D'une manière générale, elles assurent l'accueil, la délivrance d'informations, l'orientation des usagers mais aussi l'accompagnement aux usages et outils numériques (notamment l'utilisation des services en lignes des opérateurs) et l'accompagnement aux démarches administratives. Elles mettent aussi des outils numériques à disposition des usagers.

Le cahier des charges national élaboré par le CGET est peu prescriptif sur le contenu de l'offre. Toutefois, pour recevoir le label MSAP et les financements correspondants, plusieurs obligations sont définies : montage d'un partenariat avec au moins deux opérateurs dans le domaine social et dans celui de l'emploi, ouverture au public au minimum 24 heures par semaine, locaux et matériel informatique mis à disposition, espace de confidentialité notamment. L'offre de services proposée peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés. Elle peut s'appuyer sur les secrétariats de mairie, qui constituent souvent un lieu d'accueil privilégié, et bien identifié par les usagers.

Les MSAP itinérantes ne constituent pas le modèle le plus répandu : la Caisse des dépôts et consignations en recense une quinzaine. Elles répondent à un réel besoin dans les territoires ruraux pour des usagers qui connaissent des difficultés de déplacement mais ne touchent, jusqu'à présent, qu'un public très limité.

Des expériences de services publics itinérants

Conçu comme une MSAP mobile, le service public itinérant (SPI) dans **l'Aisne** réunit les opérateurs classiques : Pôle emploi, la CAF, la CPAM, la CARSAT, la MSA et la Mission locale de Thiérache. Dans un véhicule aménagé (de type camping-car), doté notamment d'équipements informatiques (point multimédia connecté à internet, webcam, imprimante, scanner, téléphone, écran vidéo) et de deux espaces d'accueil, deux agents à temps plein circulent pour fournir un échantillon large de services de proximité aux habitants de 32 communes sur les 36 de la communauté de communes de Thiérache-Sambre et Oise. En un mois, le SPI fait le tour du territoire à raison d'une permanence par commune sur une demi-journée, le matin (9h30-12h15) ou l'après-midi (13h45-16h30). Les usagers bénéficient des services habituels des MSAP : accueil, information et orientation. Le SPI assure aussi une mise en relation avec les opérateurs et identifie les situations individuelles à leur soumettre particulièrement.

Depuis sa création, en janvier 2017, la fréquentation du SPI est limitée mais en progression (sur 12 mois : 610 personnes, 797 dossiers traités), soit une moyenne mensuelle de 51 usagers.

Une expérience similaire de MSAP itinérante a été conduite en juillet 2018 par la communauté de communes de Montbozon en **Haute-Saône**. En **Ardèche**, la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche envisage aussi la création d'un service public itinérant à l'échelle du territoire de l'EPCI en proposant des rendez-vous individualisés et des déplacements au domicile des usagers dans l'impossibilité physique ou matérielle de se déplacer.

b) Une offre et un niveau de services hétérogènes

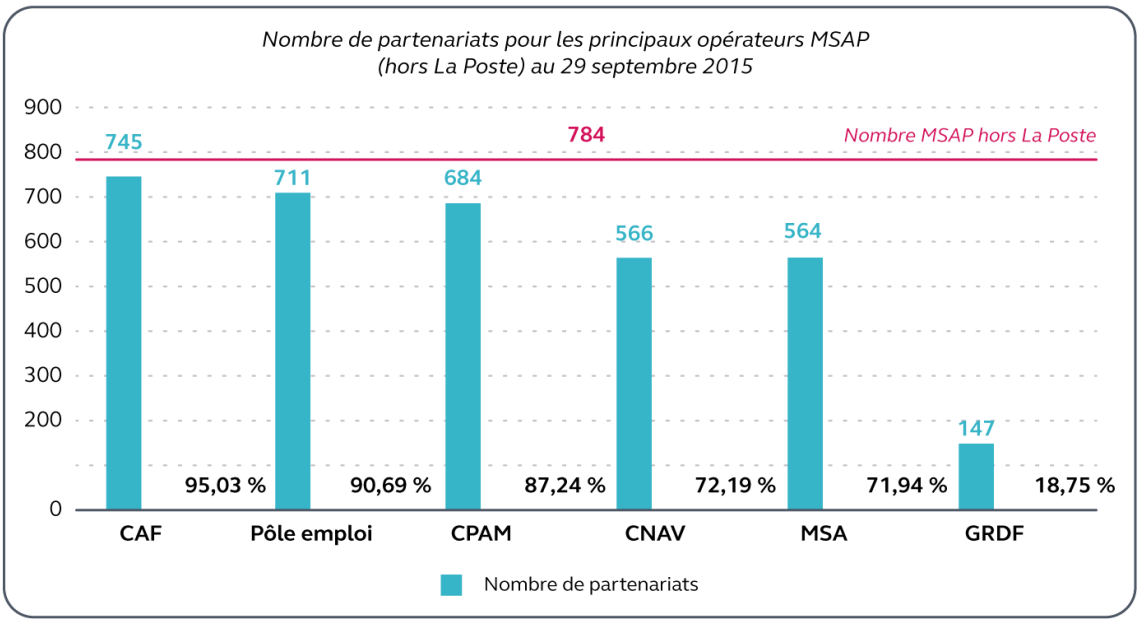
Les porteurs (département, EPCI, commune, La Poste, association) et les partenaires des MSAP diffèrent selon les lieux d'implantation. Les sept opérateurs nationaux (Pôle emploi, CNAF, CNAM, CNAV, MSA, La Poste et GRDF) participent au dispositif. Selon le rapport confié au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au contrôle général économique et financier (CGéFI) et au conseil général de l'économie (CGE)[81],

[81] Rapport de la mission sur les maisons de services au public effectuée à la demande du ministre de l'économie et des finances et du ministre de la cohésion des territoires, déposé en juin 2018.

une MSAP réunit 3,6 partenaires[82] en moyenne, mais il n'existe pas de modèle uniforme. Ainsi dans l'Ain, le SDAASP note que les six MSAP portées par La Poste ont toutes développé des partenariats différents, avec de trois à sept partenaires, alors qu'elles sont implantées dans des territoires comparables.

D'une manière générale, le périmètre des partenaires n'apparaît pas cohérent. Ainsi, GRDF participe au dispositif des MSAP alors que plus de 90 % d'entre elles sont situées dans les zones rurales. Enedis est parfois associée alors qu'elle ne contribue pas au fonds inter-opérateurs. Enfin, la SNCF ne participe plus au dispositif, bien que le sujet de la mobilité soit sensible dans les zones rurales et que l'entreprise gère, via ses filiales, des réseaux de bus.

Graphique n° 7 : participation des opérateurs au dispositif des MSAP au 30 juin 2018 (hors La Poste)



Source : Cour des comptes d'après fichier Caisse des dépôts et consignations

GRDF mis à part, ces données permettent de constater que la participation des opérateurs au dispositif des MSAP est très importante.

La qualité de l'offre de services au sein des MSAP est tout aussi hétérogène que l'offre elle-même. Pour la CAF, après deux années de fonctionnement, les remontées d'information de son réseau indiquent que nombre de MSAP ne sont pas en mesure d'accomplir les missions définies dans le cahier des charges. De la même manière, les remontées d'information des agences de Pôle emploi font apparaître l'hétérogénéité des services proposés par les MSAP selon le type d'acteurs qui les portent. Afin de garantir une certaine qualité de l'accompagnement des usagers, les formations des agents des MSAP assurées au plan local par les opérateurs sont cruciales.

[82] De son côté, le CGET évoque une moyenne de 5,4 partenaires nationaux tout en reconnaissant la surestimation de ce chiffre dès lors que La Poste déclare un partenariat potentiel avec l'ensemble des opérateurs, qu'il soit effectif ou non.

D'une manière générale, les opérateurs n'assurent pas de permanence physique au sein des MSAP. Des entretiens à partir de téléguichets peuvent être proposés dans certains sites ; mais l'efficacité de ces dispositifs est aujourd'hui loin d'être démontrée (cf. *infra*).

Au-delà de leur fréquentation bien moindre, les MSAP portées par La Poste concentrent les critiques les plus nettes. En dépit du maillage territorial de l'opérateur et de sa relation de proximité avec les usagers, la qualité du service rendu n'est pas à la hauteur des attentes. La conciliation de l'activité commerciale des agents de La Poste avec l'offre de prestations au titre des MSAP apparaît difficile.

c) Le risque de « délestage » des réseaux de services de l'État et des opérateurs

Au-delà du partenariat avec les opérateurs, les MSAP constituent de fait des « structures de délestage » pour certains réseaux et les opérateurs de l'État, le transfert de charge ayant été largement amplifié du fait de la dématérialisation de certaines procédures. À la suite de la fermeture des guichets des sous-préfectures à compter du 6 novembre 2017, les MSAP ont dû assister de nombreux usagers, sans en avoir été préalablement informées. Sur les huit premiers mois de 2018, les demandes concernant les préfectures ont représenté 4,6 % du total des sollicitations des MSAP, à comparer avec la part de Pôle emploi (10,2 %), qui suscite le plus de demandes.

Les services de l'État contribuent insuffisamment aux MSAP, à l'exception de la DGFiP, dont les partenariats avec les MSAP se sont multipliés ces dernières années : trois quarts des directions départementales comptent au moins un partenariat avec une MSAP et plus de 330 conventions ont été signées. Cette dynamique est positive et doit être poursuivie.

Les partenariats des DDFiP avec les MSAP

La DDFiP de l'**Aisne** a passé des conventions de partenariat avec les 11 MSAP du département. Depuis 2017, des journées d'étude et de formation réunissent les animateurs des MSAP.

La DDFiP de **Corrèze** s'engage sur une accessibilité de son réseau qui s'articule autour du maintien d'un accueil de proximité restructuré autour des EPCI et adossé aux MSAP et au développement des services en ligne. Elle assure une formation des personnels des MSAP afin de compenser la fermeture des points de contact de proximité.

En **Haute-Saône**, deux conventions ont été signées, l'une en 2017 avec la MSAP de Pesmes, et l'autre au printemps 2018 avec la MSAP de Gray portée par le CCAS.

Dans le département des **Vosges**, depuis 2017, la DDFiP travaille en collaboration avec les MSAP : leurs animateurs sont accueillis deux fois par an pour être tenus informés des données législatives, du site impôts.gouv.fr, de ses fonctionnalités et de ses évolutions.

Les partenariats engagés par les DDFiP au plan local avec les MSAP devraient inciter la DGFiP à accélérer la rationalisation de son réseau et à l'anticiper avec les acteurs locaux. Par ailleurs, bien que délestant les services d'un premier niveau de demandes, les partenariats existants ne sont assortis d'aucune contribution financière au service. Il devrait y être remédié par une participation financière de la DGFiP au fonds inter-opérateurs.

d) Une coordination territoriale insuffisante

Le déploiement des MSAP s'est appuyé sur les préfets de département, qui les ont validées. Au-delà de cette validation, les préfets de département devaient désigner, au titre de la circulaire du 29 mars 2016, un référent chargé de la ruralité, pour suivre la mise en œuvre des mesures adoptées par les comités interministériels à la ruralité. Ces référents se sont vu confier par le CGET l'animation des MSAP de leur territoire en mars 2017.

Sur le terrain, l'animation du réseau des MSAP par les préfectures de département va d'une absence totale à une animation très suivie. En Côte-d'Or par exemple, le comité de suivi départemental des MSAP n'est pas réuni. Dans l'Aisne, ce comité est réuni, mais il n'existe pas de coordinateur départemental. Dans le Lot, une équipe dédiée est identifiée au sein des services de la préfecture et assure une véritable coordination des MSAP du territoire, à travers des réunions régulières. Dans les Vosges enfin, la mission de coordination des MSAP du territoire est cofinancée par l'ensemble des porteurs de MSAP et par l'État.

L'exemple de la coordination du réseau de MSAP dans les Vosges

Le poste de coordinateur départemental créé en septembre 2016 à la demande du préfet des **Vosges** agit pour la cohérence et l'harmonisation des pratiques de l'ensemble du réseau. Il est le premier et le principal interlocuteur des animateurs, des services de l'État, des opérateurs et des collectivités. Le poste relève du pôle d'équilibre aux territoires ruraux d'Épinal, mais les sept structures « porteuses » des MSAP (PETR, intercommunalités concernées et La Poste) le financent à hauteur de 50 %, tandis que le solde est pris en charge par l'État. Ce coordinateur veille, entre autres, à la normalisation des savoir- faire et à l'homogénéisation des procédures d'accueil de l'usager. Une culture professionnelle commune est ainsi partagée dans l'ensemble du réseau.

La coordination des MSAP au niveau départemental doit désormais être organisée.

2 - Une faible notoriété qui pèse sur la fréquentation

La Caisse des dépôts et consignations a développé un outil de suivi de l'activité des MSAP qui présente plusieurs limites[83] mais fournit une mesure de leur fréquentation.

Les niveaux d'activité sont très disparates selon les MSAP : celles de La Poste connaissent les plus bas ; parmi les MSAP non postales, ils varient fortement. Que ce soit en nombre de personnes ou de sollicitations, la fréquentation des MSAP rapportée à la population des EPCI concernés variait de 4 % à 120 % en 2016, et de 6 % à 107 % en 2017.

Tableau n° 13 : données de fréquentation des MSAP

	MSAP La Poste		MSAP Autres		Nombre total de visites	
	2017	2018*	2017	2018*	2017	2018*
Nombre de visites	50 965	16 208	2 201 564	644 408	2 252 529	660 616
Nombre moyen de visites/jour	1,4	0,5	12	16	7,4	9,9

** Données au 1er avril 2018*
Source : cour des comptes d'après fichier de la Caisse des dépôts et consignations

[83] L'outil de suivi est déclaratif. Les données disponibles ne concernent que 2017 et le premier semestre 2018.

Ces données dissimulent toutefois des écarts entre les structures. En effet, certaines MSAP, anciens Relais de service public, bénéficient depuis plusieurs années d'une bonne notoriété. De plus, les MSAP implantées dans les quartiers de la politique de la ville (soit 2 % à 3 %) ont une activité plus soutenue. Avec une fréquentation annuelle de l'ordre de 1,4 usager par jour et par MSAP, comparée à une moyenne de 12 pour les autres MSAP, la question du service rendu par les MSAP de La Poste est posée.

D'une manière générale, les MSAP doivent encore gagner en notoriété et ce problème est relevé dans la plupart des SDAASP des départements ruraux. Les plus récentes souffrent d'un défaut général de visibilité qui doit être compensé par une communication adaptée. À l'inverse, l'ancienneté de certaines MSAP contribue à leur ancrage dans les territoires. Forte d'une notoriété acquise progressivement, leur activité connait une évolution dynamique.

Des MSAP présentant une activité dynamique

Ainsi, dans le **Cher**, la MSAP de Châteaumeillant, ouverte depuis 2009, était à l'origine un relais de service public tout comme la MSAP de Saulzais-Le-Potier ouverte en juillet 2014. Afin de mener sa mission de service public de proximité, ces deux MSAP ont conclu de nombreux partenariats. Dans ce cadre, les MSAP accueillent également des permanences de chacun des opérateurs, à des heures et jours fixes mais uniquement sur rendez-vous. Le service délivré par les deux MSAP répond à un réel besoin des usagers puisque leur fréquentation est en constante augmentation : le nombre de visite de la MSAP de Châteaumeillant est passé de 1 489 en 2015 à 3 324 en 2017 (soit plus de 13 visites par jour). Dans celle de Saulzais-Le-Potier, le nombre de visites est passé de 1 951 en 2014 à 2 641 en 2017 (soit plus de 10 visites par jour).

Avec 22 MSAP, le département des **Vosges** connaît un maillage particulièrement dense, résultat d'implantations de relais de services publics. 60 788 accueils physiques ont été réalisés en 2017 au sein de ces 22 MSAP contre 45 894 en 2016. Cette fréquentation accrue illustre la place occupée par les MSAP dans le paysage administratif. Dans les Vosges, elles sont devenues pour les usagers la première porte d'accès aux services publics.

Les MSAP doivent encore gagner en notoriété et le temps est, à cet égard, un facteur essentiel : un changement d'appellation, qui est l'objet d'une réflexion en cours, pourrait s'avérer contraire à cet objectif.

3 - Un service à améliorer et à professionnaliser

a) Les MSAP portées par le groupe La Poste : un modèle en question

En comparaison avec les structures portées par les collectivités locales, les MSAP de La Poste sont à la recherche de leur modèle. Leurs partenariats sont peu étendus, même si les mairies sont parties prenantes de toutes les MSAP postales, dont près d'un tiers accueillent des services des préfectures et le réseau de la DGFiP dans le cadre de conventions. Or les MSAP les plus dynamiques sont ainsi celles qui ont noué les partenariats les plus nombreux.

Moins étendue, 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. Enfin, La Poste mesure l'activité de ses MSAP par un seul indicateur : le nombre de connexions aux équipements informatiques, micro-ordinateurs et tablettes, mis à la disposition des usagers. L'opérateur ne méconnaît pas les difficultés de son modèle de MSAP.

Des MSAP postales peu adaptées

En **Côte-d'Or**, la MSAP de Recey-sur-Ource, mise en place en juin 2016 au sein d'un bureau de poste, présente les difficultés suivantes :

- une fréquentation quasi inexistante : 42 usagers MSAP en 2017 pour 8 845 clients, soit à peine 0,5 % de la fréquentation annuelle du bureau. Ainsi, avec 27 900 € de fonds de péréquation en 2017, le coût par démarche usager s'élève à 664 € ;
- une exiguïté des locaux du bureau qui ne permet pas d'assurer un espace de confidentialité ;
- la tablette Pôle emploi n'a jamais été utilisée et son fonctionnement est méconnu des chargés de clientèle ;
- l'absence de synergie avec les services partenaires : le réseau de référents métiers prévu par la convention n'est pas activé.

En **Haute-Saône**, La Poste reconnaît la difficulté pour ses agents d'assurer à la fois les missions du bureau de poste et celles de la MSAP car ils doivent d'abord servir les clients. L'ouverture des six MSAP postales n'a pas permis de maintenir la fréquentation mensuelle des bureaux de poste alors qu'elle devait l'augmenter : elle a baissé en moyenne de 11 % entre 2016 et 2018. Selon les données d'activité de 2017, les agents des MSAP de La Poste ont en moyenne accompagné 13 % des personnes venues se connecter sur les équipements informatiques disponibles, ce pourcentage variant de 4 % à un quart selon les MSAP. Ainsi, le public accueilli dans les MSAP postales doit être relativement autonome pour utiliser les équipements mis à sa disposition. Les élus locaux sont moins satisfaits des MSAP de La Poste que des MSAP gérées par les collectivités locales.

La participation de La Poste au réseau des MSAP s'est inscrite en priorité dans la logique économique de l'entreprise. De ce fait, les MSAP sont aujourd'hui encore, pour l'entreprise et ses agents, une activité mineure par rapport aux prestations commerciales de La Poste. Relativement peu efficient, ce modèle de MSAP mériterait d'être amélioré avant d'être étendu ; une extension ne saurait intervenir rapidement, ni avant que le besoin de MSAP supplémentaires soit avéré au cas par cas. La Poste indique toutefois à la Cour qu'en tant qu'entreprise investie de missions de service public, habituée à conjuguer l'exigence économique d'efficience et celle, légale et réglementaire, de présence, elle est particulièrement bien placée pour assurer une part du déploiement des MSAP.

Le contrat d'entreprise 2018-2022 a fixé comme objectif d'évaluer le dispositif des MSAP avant tout nouveau déploiement à grande échelle, et affirmé la volonté de réfléchir à l'évolution de ces structures de mutualisation et à l'élargissement des territoires desservis. Il incite à une réflexion sur le rôle de La Poste en matière d'accompagnement des usages numériques dans le cadre de la réorganisation territoriale des services de l'État.

Les dispositions de ce contrat soulèvent deux difficultés. En premier lieu, le groupe La Poste ne semble pas inscrire sa démarche dans la méthodologie nationale des MSAP. Sa stratégie répond d'abord à un besoin interne de l'entreprise avant de répondre à celui de la population et des élus locaux. Si une uniformisation des MSAP n'apparaît pas souhaitable, le modèle doit néanmoins reposer sur un socle commun et une ambition partagée.

La seconde difficulté tient à l'opportunité de poursuivre le déploiement d'un modèle qui n'a pas encore fait ses preuves. Ce modèle doit avant tout être transformé pour gagner en notoriété et en efficacité. À l'inverse, le CGET pourrait s'orienter vers d'autres partenariats, tel que celui qui lui a été proposé par la MSA. Particulièrement identifiée dans les territoires ruraux, forte d'un réseau structuré et professionnalisé et d'une connaissance de l'ensemble des branches, la MSA pourrait offrir le cadre d'un nouveau modèle de MSAP.

b) Une présence de proximité à rationnaliser

Les analyses produites par la Caisse des dépôts et consignations sur l'accompagnement des usagers témoignent de la validité du modèle des MSAP. Avec un accueil physique de 83 % des demandes, les MSAP apportent une proximité et un contact souhaités par les usagers. Par ailleurs, les MSAP constituent un relai nécessaire d'accompagnement de la dématérialisation des procédures administratives.

Toutefois, la question de l'évolution du modèle des MSAP doit être posée dès lors qu'aujourd'hui, différents espaces d'accueil ou de mutualisation d'offres de service coexistent sur un même territoire. En outre, la multiplication des structures de proximité sectorielles (cf. *supra*) génère une concurrence inutile[84] et compromet l'objectif d'offrir en un même lieu une gamme aussi large que possible de services.

L'exemple du réseau des maisons départementales des Vosges

Le département des **Vosges** délivre certaines prestations sociales à partir d'un maillage territorial de 10 maisons de la solidarité et de la vie sociale (MSVS), 13 centres de proximité et de nombreuses permanences sociales ou médico-sociales assurées dans les locaux d'autres acteurs du territoire (mairie, MSAP, communauté de communes, centres sociaux, etc.). Chaque MSVS est dotée d'une équipe pluriprofessionnelle composée d'assistants administratifs, d'agents d'accueil social et de travailleurs médico-psycho-sociaux, encadrée par un responsable hiérarchique. En moyenne, ce sont 30 personnes qui travaillent au sein de ces structures. Leur périmètre a évolué récemment, afin de tenir compte de la nouvelle carte intercommunale et d'être plus en adéquation avec les territoires.

Dans ces conditions, la question de la coexistence des maisons du département et des solidarités avec les MSAP doit être posée. D'une manière générale, les départements ont maillé leurs territoires avec ces structures à vocation sociale qui sont bien identifiées par les usagers. Une mutualisation présenterait l'avantage d'élargir l'offre de services aux usagers, les partenariat institutionnels et associatifs noués par les départements étant assez nombreux, tout en limitant les redondances.

Par ailleurs, elle offrirait un service plus professionnalisé que celui délivré aujourd'hui par les MSAP. Un guichet de premier niveau doit pouvoir apporter pour l'ensemble des services publics, des prestations d'information, d'assistance et d'accompagnement des usagers. Ces mutualisation, prévues par l'article 29-1 de la loi de 1995[85], ont été d'ores et déjà été développées dans certains territoires. Elles doivent être encouragées.

[84] Ainsi, depuis janvier 2018, la CARSAT s'est lancée dans une expérimentation propre de service itinérant dans la Somme. Cette agence mobile, qui sillonne les communes rurales des cinq départements de la région, n'est que peu sollicitée du fait notamment du maillage des MSAP.

[85] L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public peuvent, par convention, mettre des moyens en commun pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics sur le territoire, dans le respect des prescriptions du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Une mutualisation de la maison du département et de la MSAP en Corrèze

En **Corrèze**, le département a, dès 2004, créé six Maisons du département (MDD) pour améliorer l'accessibilité des services au public incluant une dimension partenariale préexistante au dispositif des MSAP, avec l'association de Pôle emploi et de la CAF. Depuis 2017, les six MDD portent des MSAP (dénommées localement Maison du département de services au public – MDDSAP). En 2017, 23 000 usagers ont été accueillis dans les six MDDSAP, dont 2 560 nouveaux usagers. La qualité de service proposée est étendue : outre l'accueil, l'information et l'accompagnement à l'utilisation des services en ligne du département et des partenaires, les usagers peuvent être accompagnés dans la constitution de dossiers et la prise de rendez-vous avec un conseiller partenaire, ces deux activités ayant représenté 17 % de l'activité de ces MSAP en 2017.

Le regroupement éventuel des MSAP avec d'autres structures de mutualisation pose aussi la question du niveau souhaitable de leur déploiement sur le territoire. Plusieurs hypothèses sont à l'étude au CGET. En ce qui concerne les territoires ruraux, il apparaît que le réseau optimum n'est pas loin d'être constitué. Aussi la stratégie à faire prévaloir pour l'heure doit être de consolider le réseau existant et d'ajuster le maillage là où les insuffisances ont été diagnostiquées. Le scénario évoqué récemment de porter le nombre de MSAP à 4 000 est excessif et n'apparaît pas justifié au regard des besoins constatés.

Enfin, cette stratégie de consolidation préalable du réseau des MSAP ne pourra être conduite qu'en confiant l'animation et le pilotage de ce réseau à un seul et même acteur.

c) La nécessaire professionnalisation des agents des MSAP

Déjà en 2006, l'Inspection générale de l'administration, dans son rapport relatif aux relais de services publics, préconisait la professionnalisation des agents d'accueil de ces structures. En 2015, dans le même esprit, le rapport précité de Mme Delga et de M. Morel-A-L'Huissier relatif à *L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité aux services publics dans les territoires fragiles* recommandait la création d'un métier d'agent d'accueil du public, dans les MSAP notamment.

Aujourd'hui, les profils des agents des MSAP sont très hétérogènes. Ils bénéficient d'une formation fournie par chaque opérateur conventionné qui reste inégale en fréquence et en qualité. De son côté, la Caisse des dépôts et consignations réalise des actions d'animation et de formation complémentaires, conformément au mandat qui lui a été donné, mais ces actions demeurent facultatives. La Caisse des dépôts indique que des sessions de formation ont été proposées à l'ensemble des agents des MSAP. Au total depuis 2016, 878 sessions individuelles ont été dispensées en présentiel. Alors que la formation en présentiel peut entraîner la fermeture ponctuelle des MSAP (beaucoup ne fonctionnant qu'avec un seul agent), une offre de formation à distance par le biais d'une plateforme, ainsi qu'une offre de contenus pédagogiques consultables à distance ont été développées. La Caisse soutient la mise en place d'un programme de formation plus ambitieux qui concernerait l'ensemble des agents dans le cadre d'une montée en compétences générale du réseau des MSAP.

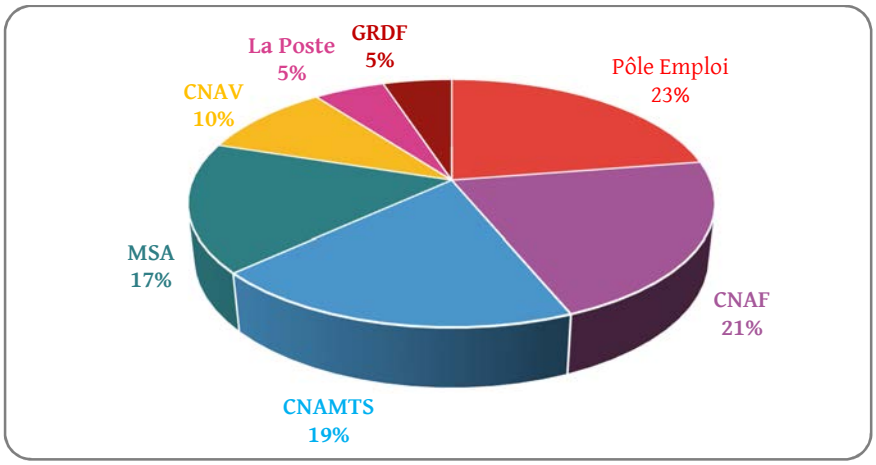
Il est inhérent au modèle de MSAP de pouvoir offrir un accompagnement de qualité des usagers, ce qui impose une certaine polyvalence. C'est pourquoi, la professionnalisation des MSAP doit être renforcée et un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public créé. La formation continue de ces agents devrait devenir obligatoire.

4 - L'impasse du financement des MSAP

a) Un fonds inter-opérateurs en déséquilibre structurel

L'accord national du 4 décembre 2015 a prévu la création d'un fonds inter-opérateurs (FIO) qui finance, à parité entre l'État et sept opérateurs nationaux partenaires, les maisons de services au public (MSAP). Le fonds inter-opérateurs a été doté de 19,4 M€ en 2014 avec une montée en charge progressive sur 3 ans, en vue de financer 1 000 maisons. Il prend en charge 25 % du budget de fonctionnement de chaque MSAP, à la même hauteur que l'État. La participation minimale est fixée à 10 000 euros et le montant maximal est établi à 15 000 euros, tant par l'État que par le fonds inter-opérateurs, pour une aide globale de ces financeurs de 50 % (25 % État et 25 % FIO).

Graphique n° 8 : financement du fonds inter-opérateurs par opérateur



Source : Cour des comptes d'après l'accord national du 4 décembre 2015

Cet accord s'est traduit budgétairement par la création d'un fonds de concours au budget général de l'État adossé au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Le versement des opérateurs s'effectue annuellement après appel de fonds du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui doit être honoré sous un mois. La gestion budgétaire relève du CGET mais les crédits sont exécutés au niveau local (préfectures) selon une procédure identique au versement de la part État (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT) du financement des MSAP.

Au 31 août 2018, l'ensemble des opérateurs avaient apporté le montant prévu sur trois exercices, soit 19,287M€[86]. Malgré cela, le FIO présentait en septembre 2018 un déficit prévisionnel pour l'année 2018 de 8,4 M€, et de 12,6 M€ depuis l'origine. La Poste, dont le mode contributif a été modifié depuis la mise en place du fonds, indique par ailleurs avoir une créance sur le FIO de l'ordre de 9 M€. Ce déséquilibre est structurel et tient notamment au fait que :

- 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 M€ sur 2016-2018) ;

[86] 4,310 M€ en 2016, 6,504 M€ en 2017, et 8,473 M€ en 2018 (source : ministère de la cohésion des territoires).

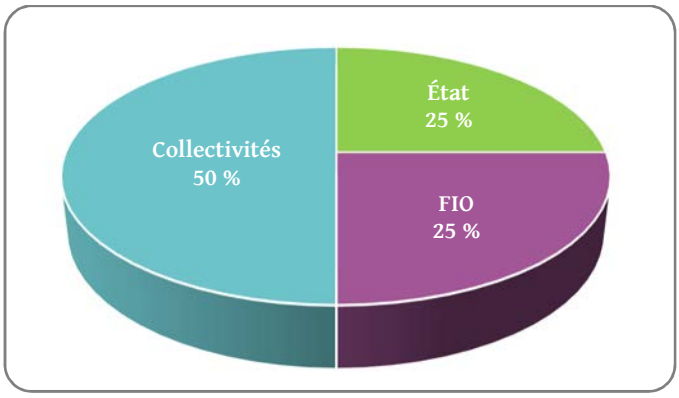
- le fonds a démarré avec un an de retard : les négociations s'étant tenues durant toute l'année 2015, les versements des opérateurs ont eu lieu en 2016, en décalage d'un an. De ce fait, le FIO a été abondé sur la base du nombre de Maisons de services au public en 2015 (401), bien plus faible qu'en 2016 (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 1300 à ce jour.

Pour faire face à ce déséquilibre structurel de financement, qui se traduit par un décalage dans le versement des subventions, il serait souhaitable que de nouveaux partenaires participent au fonds inter-opérateurs, en sus des sept opérateurs initiaux. Deux catégories d'opérateurs pourraient contribuer de manière complémentaire au fonds : ceux qui, parallèlement à la diminution de leur réseau physique, voient dans les MSAP l'opportunité de conserver un point de contact et d'y faire réaliser une partie de leur activité et devraient à ce titre injecter une partie des économies qu'ils ont réalisées dans le fonctionnement des MSAP (DGFiP et ministère de l'intérieur) ; ceux qui ont quitté le FIO dès sa création et sont pourtant des services essentiels pour le public dans les zones rurales (SNCF et EDF).

b) Une part significative du financement des MSAP assumée par les collectivités locales

Les maisons de services au public portées par des collectivités ou des associations bénéficient d'un financement de 25 % de leur budget annuel de fonctionnement par le FNADT, doublé par le fonds inter-opérateurs (FIO). Le budget restant (50 % au plus) est à la charge des porteurs de MSAP, sans préjudice d'autres financements, souvent résiduels.

Graphique n° 9 : répartition du financement du fonctionnement d'une MSAP (hors MSAP de La Poste)



Source : Cour des comptes

Ce schéma de financement des MSAP n'est pas de nature à en garantir la pérennité. En effet, l'implication des collectivités dans le financement des MSAP, qui relève de leurs dépenses facultatives, repose sur le volontariat. Si l'implantation d'une MSAP constitue indéniablement un atout pour la collectivité porteuse, qui doit contribuer par conséquent à son financement, les MSAP ne doivent pas pour autant devenir des structures de délestage de l'État et des opérateurs qui y verraient l'occasion de réduire leurs coûts de réseaux en les transférant, au moins partiellement, aux collectivités.

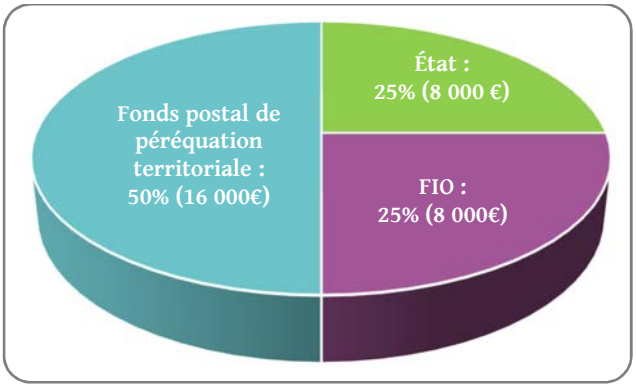
Il conviendrait que les acteurs qui réalisent des économies en réorganisant leurs réseaux recyclent une partie de celles-ci dans le financement des MSAP. Par ailleurs, les collectivités, financeurs principaux, devraient être plus impliquées dans les décisions d'implantation des MSAP, leur offre de services ou encore le suivi de leur animation.

La survivance de structures non labellisées, financées par les collectivités

Les modalités de financement présentées ci-avant ne s'appliquent qu'aux MSAP labellisées. Pourtant, certains départements comme l'Aisne ont conservé des Relais Services Publics (Braine, Oulchy-le-Château, Bohain-en-Vermandois, Montcornet et Saint-Simon) qui n'ont pas été dotés du label « MSAP ». Les collectivités concernées assument donc seules les coûts de fonctionnement de ces structures. Ainsi, l'équilibre financier du réseau axonais repose principalement sur les collectivités, en particulier du fait de la présence de structures hors dispositifs MSAP classiques.

Les MSAP de La Poste relèvent d'un mode de financement spécifique qui a accompagné leur création. Ce financement est assuré par le fonds postal national de péréquation territoriale (170 M€), créé par la loi du 2 juillet 1990 afin de financer la mission d'aménagement du territoire. Ce fonds, alimenté par un abattement de fiscalité locale, couvre 50 % des charges d'une MSAP postale, estimées forfaitairement à 32 000 €. 25% sont financés via ce même fonds à travers un abattement complémentaire à la contribution économique territoriale (CET), le solde étant financé par le fonds inter-opérateurs, comme pour les autres MSAP.

Graphique n° 10 : financement du fonctionnement d'une MSAP La Poste



Source : Cour des comptes

Les collectivités locales sont absentes de ce dispositif de financement. Toutefois, en raison des conditions particulières d'affectation de la fiscalité locale de La Poste, il serait logique qu'elles soient mieux associées au processus de décision pour la création de ce type de MSAP dont l'enquête a permis de constater qu'elle a obéi d'abord à une logique immobilière et que leur fréquentation comme leur offre de services sont souvent limitées.

L'impasse financière des MSAP et la suppression des crédits destinés à financer les contrats de ruralité font peser un risque sur le financement à venir des politiques d'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Il importe de le pérenniser et de consolider le FIO.

c) Un coût global limité mais un coût de la demande unitaire très élevé

Le déploiement des 1 313 MSAP n'a pas entraîné de coûts d'investissement importants, hormis des dépenses d'équipements informatiques et ponctuellement de travaux ou d'acquisition (dans le cas des MSAP itinérantes notamment). Les coûts de fonctionnement sont également relativement faibles, dans la mesure où ils correspondent, en moyenne, à un ETP par maison. Le faible nombre des démarches réalisées dans ces maisons rend toutefois le coût de la demande unitaire très élevé.

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.

Tableau n° 14 : coût des MSAP

Nature	Montant (en M€)	Coût par MSAP
Fonctionnement des MSAP hors Poste	42	65 000 €
Fonctionnement MSAP La Poste	16	32 000 €
Animation nationale	1,5	
Coûts divers	1,5	
TOTAL	**61**	**53 000 €**

Source : CGET - 2017

Un coût moyen peut être établi par zone d'implantation des MSAP. Ainsi, parmi les 1 150 MSAP déployées à l'été 2017, 58 % étaient situées dans les zones très peu denses et 27 % dans les zones peu denses (cf. annexe n° 17), soit un coût de 51,85 M€. Rapporté au nombre total d'habitants, le coût de fonctionnement des MSAP est très faible : 0,91 € par habitant en moyenne au niveau national. Rapporté à la population vivant dans ces zones dites peu denses et très peu denses, le coût moyen de fonctionnement des MSAP est plus de deux fois plus élevé (2,34 €).

Pour l'État, le coût du fonctionnement des MSAP représenterait, d'après le CGET, 27 M€. Il correspondrait à 8,5 M€ de FNADT, 5 M€ de financements autres (DETR, DSIL, etc.), 1,5 M€ de financement de l'animation nationale et 12 M€ de financement des MSAP portées par La Poste, à travers le fonds postal national de péréquation territoriale. Ces 12 M€ correspondent à 8 M€ de redéploiement à l'intérieur de l'enveloppe annuelle de 170 M€ prévue par le contrat de présence postale, par un gage sur la part B du fonds postal national de péréquation territoriale[87] et à 4 M€ d'augmentation de l'enveloppe du fonds, abondée par des abattements supplémentaires de fiscalité locale. La direction générale des entreprises indique ainsi que 12 M€ du fonds postal national de péréquation territoriale constituent une dépense fiscale pour l'État, dont un tiers représente une dépense additionnelle, signe de l'engagement de l'État, et deux tiers du redéploiement.

[87] Part consacrée à « l'attractivité des partenariats existants et soutien à la dynamique de mutualisation ».

Si le coût de fonctionnement des MSAP est relativement faible, rapporté à la population concernée, le coût de la demande unitaire de service est en revanche très élevé, compte tenu de la faiblesse de la fréquentation.

En 2017, 118 569 demandes unitaires faites au sein des MSAP concernaient les sept opérateurs financeurs du FIO. Mis en regard du financement apporté par chacun de ces opérateurs, le nombre de demandes réalisées est faible et entraîne un coût par demande très élevé (55 € en moyenne). Pour certains opérateurs, le coût de la demande unitaire est particulièrement élevé : 213 € pour la MSA, 67 € pour la CNAM, 57 € pour la CNAV ou encore 39 € pour la CNAF.

Tableau n° 15 : participation des opérateurs en € par demande unitaire en 2017

Opérateurs	Participation (en €)	Demandes unitaires[88]	Participation en € par demande unitaire
Pôle emploi	1 464 460	43 488	34
CNAF	1 384 003	35 370	39
CNAMTS	1 259 294	18 913	67
MSA	1 095 160	5 140	213
CNAV	635 748	11 167	57
La Poste	338 056	4 330	78
GRDF	327 596	161	2 035
Total	**6 504 317**	**118 569**	**55**

Source : Cour des comptes – données CDC et FIO

Ce coût est à mettre en regard de celui d'une visite d'un allocataire ou d'un assuré au sein de leurs propres réseaux. Pour la branche famille par exemple, le coût d'une visite dans un point de contact du réseau CAF s'élève à 10 €, alors que la visite en MSAP relative à un sujet CAF s'élève à 39 €.

B - Les autres structures de mutualisation

1 - Les maisons de l'État : d'abord un outil de rationalisation des implantations immobilières de l'État

Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a invité à la mise en place de maisons de l'État « *dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État* ». Selon le cahier des charges joint à la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014, les maisons de l'État ont pour objet une rationalisation et une meilleure visibilité de la présence de l'État dans des territoires ruraux, urbains ou périurbains.

[88] 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.

Pour y pourvoir, le ministère de l'intérieur encourage, depuis 2014, la création de maisons de l'État, qui reposent sur un principe de mutualisation des locaux et de certaines fonctions support et sont généralement implantées dans les locaux des sous-préfectures. Destinées à accueillir les services de l'État chargés de l'appui aux collectivités, les maisons de l'État n'ont pas vocation à accueillir du public.

Le bilan réalisé en avril 2016 par le ministère de l'intérieur des maisons de l'État faisait état de vingt-deux maisons créées ou en cours de création, après décision de financement de l'INEI (instance nationale d'examen interministérielle), sur la base du dispositif défini dans la circulaire du Premier ministre du 15 octobre 2014. Au 1er août 2018, on dénombrait 70 maisons de l'État, regroupements de services dans des locaux communs, visant à favoriser les mutualisations et les synergies, ainsi que leur accessibilité et leur visibilité pour les usagers. Chaque service y conserve son existence juridique, son organisation et ses prérogatives. Selon le ministère de l'intérieur, le bâtiment type d'une maison de l'État est une sous-préfecture mise à disposition gratuitement par le conseil départemental.

Il indiquait que ces 22 projets représentaient un coût total de travaux de 6 773 000 €, soit 307 900 € en moyenne par maison, financés par l'État à hauteur de 67 %[89]. Les économies générées par la création de ces maisons étaient évaluées à près de 297 000 € par an, correspondant à 82 694 de loyers externes et environ 214 000 € de charges de fonctionnement.

Des coûts de fonctionnement mutualisés

La transformation en maison de l'État de la sous-préfecture de Saint-Amand-Montrond (Cher) en septembre 2017 a contribué à faire diminuer de 23 % ses coûts de fonctionnement (hors personnel) depuis 2014. Néanmoins, ces dépenses étaient déjà en baisse en 2016 (- 13 %), avant la transformation en maison de l'État.

Les services accueillis dans les maisons de l'État sont très divers. Ils relèvent de différentes administrations déconcentrées : direction départementale des territoires, DRAC, direction de la protection des populations ou délégués du Défenseur des droits. D'autres administrations peuvent aussi participer à une maison de l'État en y tenant des permanences telle que la DIRRECTE, la DREAL, les missions locales, la protection judiciaire de la jeunesse.

Aujourd'hui, les maisons de l'État s'inscrivent dans un effort de rationalisation des implantations immobilières[90] et de regroupement des services pour réduire la dépense publique. Elles participent ainsi à la conversion des sous-préfectures. De ce point de vue, la création de maisons de l'État a atteint son objectif. Selon un premier bilan de la DMAT réalisé en 2015, les premières maisons de l'État ont permis de réduire de 43 % les surfaces utiles nettes occupées par les services regroupés. Le ratio d'occupation est ainsi passé en moyenne de 27,7 m² à 17,3 m² par poste de travail.

[89] 4 524 000 € dont 2 809 000 € financés par le CAS 723 (gestion du patrimoine immobilier de l'État), 1 204 000 € financés par le programme national d'équipement du programme 307 (administration territoriale) et 511 000 € financés par le programme 333 (moyens mutualisés des administrations déconcentrées).

[90] Les mutualisations concernent les salles de réunion et l'accueil général dans l'immense majorité des cas, les locaux de restauration ou de repos (77 %), des standards, des autocoms et des contrats d'entretien des locaux (69 %), le courrier (62 %). Peuvent aussi être mutualisés les véhicules de service (39 %) et les copieurs (31 %).

La Cour[91] a encouragé la création de nouvelles maisons de l'État et préconisé en recherchant à chaque fois que cela est possible, des mutualisations avec d'autres acteurs publics. Toutefois, le niveau de mutualisation des services regroupés demeure assez faible et se résume souvent à un partage de locaux sans synergie entre les agents. Alors que le niveau de fréquentation des structures de mutualisation de services publics est liée à la richesse de l'offre de services proposée, l'on pourrait, sur une base expérimentale, étendre aux maisons de l'État les services offerts au sein des MSAP.

2 - Les maisons de santé pluriprofessionnelles, outil d'amélioration de l'accès aux soins

a) Des outils bénéficiant de nombreux dispositifs de soutien

Les maisons de santé pluriprofessionnelles ont notamment pour objectif d'attirer et de maintenir des médecins en zones sous-dotées ou fragiles. Elles leur offrent des conditions de travail plus confortables et une mutualisation des locaux. Les praticiens doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Les maisons de santé doivent ensuite conclure avec l'ARS un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, préalable au versement d'une aide financière. Début septembre 2018, 1 441 maisons de santé pluriprofessionnelles étaient ouvertes ou en projet, dont 554 en zone rurale. Parmi celles-ci, 453 étaient ouvertes et 101 étaient en projet.

Tableau n° 16 : nombre de MSP ouvertes ou en projet selon les territoires

Caractéristiques du territoire	Nombre de maisons de santé ouvertes*	Nombre de projets de MSP*	Total
Zones rurales	453	101	554
Zones urbaines	644	243	887
Total *dont quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)*	**1 097** *39*	**344** *2*	**1 441** *41*

Source : DGOS hors MSP ayant une date de fermeture indiquée

À partir de 2005, les maisons de santé ont été soutenues massivement par l'État, les collectivités territoriales, l'assurance maladie et l'Union européenne, tant pour l'investissement que pour le fonctionnement.

L'État, à travers sa politique d'aménagement du territoire, a financé des aides à l'investissement et à l'ingénierie par le biais des pôles d'excellence rurale (PER), des contrats de projets État-Régions (CPER) et du plan d'équipement en maisons de santé en milieu rural de 2010. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, une ligne du CPER a été mobilisée pour la création de maisons de santé pluri-professionnelles. Les projets situés dans des zones où l'offre territoriale de soins est fragile ont été privilégiés. À ce jour, cette ligne a donné lieu à l'engagement de 2,5 M€, soit 25 MSP à raison de 100 000 € par structure ; 13 de ces structures sont situées en Ardèche.

[91] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État : Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Le plan d'équipement en maisons de santé en milieu rural

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a lancé un plan d'équipement de 250 maisons de santé pluriprofessionnelles financées sur la période 2010-2013. En juin 2013, le ministère de l'égalité des territoires et du logement a renforcé ce plan avec 50 projets supplémentaires pour un montant total de 30 M€.

Le plan a permis de cofinancer 303 maisons de santé pluriprofessionnelles dans toutes les régions métropolitaines. En revanche, aucun projet n'a été financé dans les départements d'outre-mer. Au regard du zonage en aires urbaines, les maisons de santé sont principalement implantées dans des communes isolées hors influence de pôles urbains (36 %), dans les couronnes des grandes aires urbaines (19 %) et dans les petits pôles urbains (18 %). Par ailleurs, les maisons de santé du plan sont principalement situées dans les espaces moyennement attractifs pour les médecins (50 %), dans ceux faiblement attractifs (40 %) et dans une moindre mesure dans ceux fortement attractifs (10 %).

Les collectivités territoriales interviennent également pour soutenir les projets de maisons de santé. Outre les EPCI ou les communes qui assument le plus souvent le programme immobilier, les départements peuvent également financer des projets au titre de la solidarité territoriale. Ainsi, le département de la Gironde finance les projets de MSP en investissement à hauteur de 35 % d'un montant de travaux plafonné à 1 M€, en fonction notamment de la qualité des projets et du degré de coordination des professionnels de santé. Celui du Jura participe, à hauteur de 100 000 € au plus, à l'investissement dans les maisons de santé. Le département du Morbihan fait de même.

L'assurance maladie concourt également au financement du fonctionnement des maisons de santé à travers la généralisation des nouveaux modes de rémunération, conformément au règlement arbitral approuvé le 23 février 2015, qui a mis en place des modalités adaptées de rémunération valorisant les structures mutualisées. Pour en bénéficier, elles doivent être constituées en sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) et favoriser l'accès aux soins. À ce titre, l'amplitude des horaires d'ouverture[92] et la possibilité d'accéder à des soins non programmés constituent des conditions impératives.

L'accord-cadre interprofessionnel relatif aux maisons de santé pluriprofessionnelles du 20 avril 2017, tout en gardant ces critères, valorise mieux la diversité des soins offerts par ces structures, qu'il incite à se doter d'outils d'évaluation de la satisfaction des patients. Fin mai 2018, 598 maisons de santé avaient signé un contrat fondé sur cet accord-cadre. Elles représentent 43 % des structures ouvertes ou en cours d'ouverture. 90 % d'entre elles sont ouvertes au moins 12 heures par jour et le samedi matin, sans fermeture annuelle.

b) Une réussite variable

Malgré les soutiens dont elles bénéficient, toutes les maisons de santé pluriprofessionnelles n'ont pas eu le résultat escompté. Ainsi, à Saint-Étienne-de-Lugdarès en Ardèche, une maison de santé construite en 2013 n'a jamais trouvé de candidats médecins. Dans les Vosges, la maison de santé de Lamarche, installée dans les bâtiments de l'hôpital et tenue par un médecin de plus de 70 ans, n'est parvenue à recruter qu'un médecin exerçant à temps partiel. Dans ce même département, la taille du bâtiment hébergeant la maison de santé de Darney a été surestimée et pénalise son fonctionnement.

[92] De 8 heures à 20 heures en semaine et le samedi matin.

D'autres maisons de santé connaissent en revanche un grand succès, comme celle de Monthureux-sur-Saône (Vosges) grâce à une forte implication des élus et professionnels de santé qui ont permis au projet de répondre parfaitement aux besoins du territoire. Le pôle de santé Mille soins, dans le parc naturel régional de Millevaches, figure aussi parmi les réussites innovantes[93].

Le pôle de santé Mille soins

Ce projet est né de la double nécessité d'optimiser l'offre de soins sur un territoire rural étendu à faible densité (12 habitants/km²) et de créer un modèle coopératif indispensable à l'attractivité des professionnels de santé en soins primaires.

Dans ce contexte, la maison de santé pluriprofessionnelle classique centralisant des professionnels dans une structure unique sur le territoire est apparue inadaptée aux besoins. Des professionnels de santé ont donc choisi de créer une société interprofessionnelle de soins ambulatoire (Sisa), qui exerce sur quatre sites (Royère-de-Vassivière, Faux-la-Montagne, Peyrelevade et Bugeat), avec le concours d'un logiciel partagé consultable en tout point du territoire, ce qui constitue une expérience unique au plan national. Ce pôle de santé est animé par un pharmacien, coordonnateur du réseau. En pratique, les praticiens (médecins, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, dentistes, sages-femmes) interviennent sur plusieurs sites, et assurent une permanence des soins en se remplaçant en cas d'absence ou d'empêchement.

Le dynamisme des professionnels de santé, d'abord, et le soutien des élus, contribuent pour une grande part à la réussite des projets. Les maisons de santé qui parviennent à se pérenniser sont animées par un médecin chef de file. Leur réussite dépend ainsi de l'attractivité du territoire pour les professionnels de santé. C'est la raison pour laquelle, dans les territoires isolés où l'implantation d'un médecin à temps plein est difficile, les ARS soutiennent des projets de centre de santé qui salarient les médecins, à l'instar du centre en projet à Combeaufontaine et sur les communes de Corre, Vauvillers et Jussey, en Haute-Saône.

Certains territoires ruraux ou de montagne ont besoin de disposer de règles plus souples de création des maisons de santé, notamment s'agissant du nombre de médecins. Le cas échéant, l'obligation de disposer de deux médecins traitants pourrait être assouplie sur avis conforme de l'ARS.

Le développement en Finlande de maisons de santé en délégation de service public

À Hattula, en Finlande méridionale, une délégation de service public a été mise en place en matière de santé. La commune a délégué sa compétence d'offre de soins à une société privée qui a mis en place une maison de santé. Ce système de soins de premier recours, dont le coût par personne est l'un des moins chers de Finlande, propose notamment des téléconsultations et une application mobile d'échanges avec les professionnels de santé, qui n'auraient pas été développés sans cette structuration en délégation de service public. Par ailleurs, la délégation de service public permet d'éviter toute rupture dans la présence de médecins.

Les maisons de santé pluriprofessionnelles constituent un outil permettant d'améliorer l'accès aux soins dans les zones rurales en mobilisant plusieurs professions de santé. Elles peuvent devenir des lieux d'expérimentation de pratiques innovantes : leur attractivité devrait croître progressivement et susciter des projets professionnels dans les territoires ruraux.

[93] Ce projet est recensé comme une « *initiative réussie* » dans un rapport du conseil national de l'Ordre de médecins publié en décembre 2016.

II - Des mesures pour réussir la transition numérique

La transformation numérique est essentielle pour l'accessibilité des services publics, au-delà des seuls territoires ruraux, mais elle constitue pour eux la principale solution pour remédier au déficit d'accès dont ils souffrent.

A - Une dématérialisation parfois mal préparée

1 - Le constat de difficultés

Alors que le numérique devient le mode d'accès de droit commun aux procédures administratives, les conditions de sa mise en œuvre peuvent parfois conduire à des difficultés d'accès plus aiguës pour les territoires ruraux. Or ils n'ont pas toujours de solution alternative.

L'exemple des demandes de permis de conduire et de certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), qui sont désormais formulées exclusivement de manière numérique par l'usager, a été évoqué au chapitre I du présent rapport. Il illustre les inconvénients d'une transition numérique mal préparée : nombre d'usagers se sont retrouvés pendant plusieurs mois dans l'impossibilité d'obtenir un certificat d'immatriculation de véhicule.

Courant 2018, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs milliers de requêtes d'usagers relatant les difficultés rencontrées avec le site de l'ANTS. Identifiant les causes d'une telle situation dans sa décision du 3 septembre 2018[94], il a estimé qu'une sous-évaluation du flux des demandes avait conduit à de nombreux blocages informatiques et que les modes de communication avec les usagers étaient largement insuffisants.

L'échec des bornes de visio-services dans les territoires ruraux

La région Franche-Comté a subventionné à partir de 2009 l'installation de 21 bornes de visio-services dans des mairies et 13 dans les services expert pour un coût 292 000 € au total, soit un coût de 8 000 € en moyenne par borne. En 2016, la moitié de ces bornes étaient installées en **Haute-Saône** dans les mairies et MSAP ainsi que quatre à Pôle emploi, une à la CAF et une à la CPAM. Un bilan conclut à des dysfonctionnements récurrents et à une fréquentation modeste à l'échelle régionale qui n'a jamais évolué : 0,6 visite par semaine et par site en moyenne en 2012, 0,9 par borne en 2013. Il s'y ajoute une autre difficulté d'ordre pratique et technique : la concentration des entretiens pour l'opérateur sur une plage horaire hebdomadaire unique a fait perdre sa souplesse au dispositif et conduit à des difficultés de bande passante, qui n'était a priori pas suffisante pour assurer tous les visio-entretiens depuis les différents points dans le département. Le même constat a été fait dans le **Lot** où des bornes avaient aussi été installées dans le milieu des années 2000 dans des communes rurales.

2 - Les dérives d'offres de services supplétives payantes

La transformation numérique des services publics entraîne l'apparition d'une multitude de services d'acteurs privés qui se placent en intermédiaires payants. Aujourd'hui, il arrive que des solutions payantes suppléent les carences d'un service public gratuitement accessible tel que celui de la délivrance des CIV.

[94] N° 2018-226.

Ainsi, les dysfonctionnements observés dans la délivrance des CIV ont entraîné un report des demandes sur des professionnels garagistes, souvent rémunérés par les usagers pour leur intermédiation. Cette rémunération ne fait l'objet d'aucune régulation et varie en fonction des intermédiaires. Selon le Défenseur des droits, le ministère de l'intérieur lui-même orientait les usagers vers des intermédiaires pour pallier les difficultés du site ANTS courant 2018.

Par ailleurs, pour effectuer le même service, les MSAP ne peuvent disposer de codes d'identification spécifiques pour déposer des demandes sur le site de l'ANTS au même titre que les professionnels qui délivrent un service payant. De plus, les référencements Google de certaines sociétés privées aboutissent à les positionner avant les sites officiels des administrations, notamment celui de l'ANTS, et à orienter les usagers prioritairement vers des prestations payantes alors que le service est normalement gratuit.

Dans ces conditions, la création de sociétés d'intermédiation, souvent à l'initiative d'anciens fonctionnaires et offrant une solution payante pour aider aux démarches en ligne, constitue une dérive de la transformation numérique censée apporter un accès simplifié aux services publics.

Les MSAP étant en mesure d'accompagner la dématérialisation des procédures administratives, elles doivent pouvoir bénéficier, au même titre que certains autres professionnels, d'identifiants spécifiques pour déposer des demandes de titres.

B - Un accès aux services publics à repenser

Récemment, la Cour a rappelé[95] 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 pour les usagers. La Cour recommandait de faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux procédures administratives[96]. Il doit désormais être le mode normal d'échange avec les usagers.

1 - Une digitalisation des démarches administrative en voie d'expansion

Les données récentes d'Eurostat permettent de constater que 66 % des Français contactent les services publics via internet alors que la moyenne des Européens se situe à 48 %. La France arrive au 8ème rang, certes loin derrière les pays nordiques (88 % au Danemark, 82 % en Finlande) mais devant l'Allemagne (55 %) et le Royaume-Uni (53 %).

[95] Cour des comptes, *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, Janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.
Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome 1. Amplifier la modernisation numérique de l'État, p. 145-169. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

[96] Cour des comptes, *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, Janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Un état des lieux des démarches administratives en ligne (chiffres de 2017)

- Service-public.fr : 290 millions de visites ;
- DGFiP : 20 millions de contribuables (2,4 millions de plus qu'en 2016), soit plus de la moitié d'entre eux, ont effectué leurs déclarations d'impôt sur le revenu en ligne ;
- Assurance maladie : 27,5 millions de comptes ouverts (4 millions de plus qu'en 2016) ; 80 % des démarches se font en ligne ; 65 % des assurés utilisent Ameli.fr et l'application Ameli a dépassé les 10 millions de téléchargements ;
- 40 % des retraités consultent leur dossier en ligne ;
- CAF : 40 millions de connexions mensuelles sur le site caf.fr ; 80,9 % des allocataires ont transmis une adresse mail à leur Caf ;
- 3 millions d'utilisateurs pour France Connect.

2 - La nécessaire définition d'une stratégie d'accueil des usagers

La digitalisation des démarches administratives doit conduire les administrations à repenser leur relation à l'usager et à organiser l'accès à leurs services par la mise en œuvre d'une véritable stratégie « multicanal ».

Pour les démarches de premier niveau (consultation et déclaration de situation), la relation doit être prioritairement dématérialisée. L'orientation doit donc tendre à mettre en place un espace internet individualisé, accessible en permanence, l'autonomisation de l'usager étant privilégiée. La stratégie d'accueil des usagers doit désormais intégrer des offres alternatives telles que les espaces publics numériques ou les MSAP qui, du fait de leur maillage, constituent pour les territoires ruraux un puissant relai des administrations et des services publics.

Par ailleurs, un second niveau d'accueil, physique, doit être préservé ou organisé (conseil et expertise individualisée). Des solutions de rendez-vous doivent pouvoir être proposées aux usagers pour les cas les plus complexes.

Depuis 2015, le réseau des CAF déploie une stratégie visant à adapter son offre d'accueil physique au développement de celle de services numériques, tout en garantissant l'accès aux droits et aux services. En fonction de la nature de leurs besoins, les allocataires sont reçus dans des espaces multiservices animés par des professionnels formés à cet effet ou bien sur rendez-vous. Ce mode d'organisation de la relation client rompt avec la relation de guichet génératrice de files d'attente et de traitement indifférencié de demandes de complexité variable, favorise une utilisation autonome ou accompagnée des services numériques et permet une prise en charge en rendez-vous ciblée sur l'accès aux droits et les situations individuelles complexes. La réponse téléphonique est quant à elle assurée par des plateaux téléphoniques mutualisés entre caisses, qui doivent apporter une réponse immédiate à 92 % des appels décrochés et répondre sous 48 heures aux interrogations nécessitant des recherches.

À l'inverse, malgré une forte transformation numérique, plusieurs administrations, telles que la DGFiP et Pôle emploi, se sont lancées dans une stratégie « multicanal » insuffisamment organisée.

Pour la DGFiP, le maintien d'une stratégie « multicanal » indifférenciée permet à tout particulier d'entrer en contact avec elle par le moyen de son choix, indépendamment de la nature de sa demande. Coûteux en ce qu'il implique le maintien d'un réseau dense d'implantations locales, cet accès indifférencié et simultané à tous les canaux de relation s'est traduit par un accroissement des demandes. Ainsi, il n'est pas rare que les usagers formulent la même demande par internet, téléphone et au guichet. Ce phénomène, très régulièrement signalé par les agents de SIP rencontrés durant l'instruction, crée des difficultés de gestion destinées à s'accentuer à mesure que de nouveaux postes seront supprimés.

Le tableau ci-après illustre les effets de cette stratégie « multicanal » non hiérarchisé.

Tableau n° 17 : mesures d'activités du réseau DDFiP – SIP Guise (Aisne)

SIP Guise	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Accueil physique	5 144	4 736	4 109	3 668	4 193	**- 18,5 %**
Appels téléphoniques	1 115	1 270	3 835	3 279	3 842	**+ 244,6 %**
Déclarations IR papier traitées	15 694	15 621	15 939	15 588	15 560	**- 0,9 %**
Déclarations IR en ligne	2 776	3 087	3 514	4 447	5 477	**+ 97,3 %**
Taux de paiement dématérialisé des particuliers	49,71 %	42,77 %	42,61 %	46,64 %	53,40 %	**+ 3,69 point**
Idem Aisne	56,40 %	51,40 %	51,97 %	55,11 %	60,44 %	**+ 4,04 point**

Source : DDFIP Aisne

Si le nombre de déclarations en ligne a connu une augmentation de plus de 97 % depuis 2013, l'accueil physique n'a connu qu'une baisse de 18 % et l'accueil téléphonique connaît, à l'inverse, une évolution particulièrement dynamique de 244 %. Depuis mars 2017, un accueil personnalisé sur rendez-vous a été aussi mis en place.

Un accès aux services publics à préserver pour le Défenseur des droits

Dans le cadre de son avis au Parlement du 10 janvier 2018 (avis n° 2018-01) relatif au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, le Défenseur des droits a souligné l'impact négatif de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits des usagers.

Compte tenu de la stratégie nationale visant « *la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022* », dans la lignée de deux avis précédents (n° 16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016), le Défenseur des droits a de nouveau rappelé la nécessité d'introduire dans la loi une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public.

Dans son rapport d'activité 2017, le Défenseur des droits souligne que le mauvais fonctionnement des services informatiques mis en place démontre qu'il est nécessaire de conserver des lieux d'accueil sur l'ensemble du territoire et de veiller, à chaque fois qu'une procédure est dématérialisée, à ce qu'une voie alternative – papier, téléphonique ou humaine – soit toujours proposée en parallèle.

La dématérialisation des procédures administratives est en voie d'expansion, voire de généralisation, ce qui peut être à terme . Elle est à terme un facteur d'égalité pour les usagers des zones rurales. Elle impose de nouvelles modalités d'accueil des usagers qui désormais doivent être organisées dans le cadre d'une véritable stratégie « multicanal ». À l'inverse, l'absence de priorités entre les différents modes d'accès aux services publics serait trop coûteuse pour l'État et ne permettrait pas de tirer tous les gains de productivité issus de la numérisation des procédures. Au-delà de l'accès numérique, un second niveau d'accueil, physique, doit être organisé ou préservé afin de ne pas pénaliser les usagers les plus éloignés du numérique, tant à raison de leurs conditions d'accès au réseau que de leurs capacités d'utilisation des outils.

C - Le développement d'une stratégie numérique inclusive

Le développement d'une stratégie numérique inclusive impose la professionnalisation de l'intermédiation numérique mais aussi des mesures en faveur de la formation des usagers.

1 - Une intermédiation numérique à développer et à professionnaliser

Aujourd'hui, dans de très nombreux espaces publics (préfecture, sous-préfecture, mairies, agences postales, MSAP, opérateurs, associations, maisons des départements et des solidarités, CCAS, points d'accueil divers, bibliothèques), un ordinateur en libre-service avec une possibilité d'accompagnement aux démarches est proposé aux usagers.

Ainsi, beaucoup d'intervenants et agents pratiquent la médiation numérique pour accompagner les usagers. Cet accompagnement va de la mise à disposition de matériels à des ateliers de formation en passant par la réalisation de démarche en lieu et place de l'usager. Les professionnels concernés sont de plus en plus nombreux en raison d'une demande croissante. Ils éprouvent des difficultés à assurer simultanément la réponse à une demande d'ordre administratif et une action de médiation numérique qui n'est pas encadrée.

Or l'intermédiation numérique soulève plusieurs problèmes tenant à la formation des médiateurs, aux limites de leur intervention, à leur responsabilité juridique et à la protection des données personnelles des usagers. Il est fréquent que le médiateur numérique se substitue à l'usager et dispose de ses données confidentielles (identifiants, mot de passe).

Une professionnalisation de l'accompagnement numérique hétérogène

Dans **l'Aisne,** à l'occasion des campagnes déclaratives, les difficultés d'une partie des déclarants à utiliser internet ont été patentes. Pour remédier aux difficultés d'accompagnement (illettrisme, difficultés face aux démarches administratives…), la DDFiP a doté chaque SIE d'un poste informatique en libre-service avec une possibilité d'accompagnement des contribuables dans leur démarche. Cette démarche a mobilisé quatre volontaires du service civique et neuf stagiaires d'IUT qui présentent la navigation sur le site impots.gouv.fr et les modalités de déclaration en ligne. Ce dispositif non pérenne est jugé insuffisant par la DDFiP elle-même.

À l'inverse, tenant compte des résultats d'une enquête montrant que 30 % de leurs usagers de tous âges présentent des difficultés d'usage du numérique, le réseau des CAF a lancé de nombreuses initiatives en faveur de l'inclusion numérique. D'une manière générale, les CAF ont fait évoluer tous les guichets d'accueil en espaces multiservices accompagnés par des professionnels de l'accompagnement numérique. L'évolution de la filière métier a abouti à la création des conseillers de service à l'usager (CSU), qui sont aujourd'hui plus de 650.

Témoignant d'une implication importante des mairies dans l'accompagnement numérique, l'association des maires ruraux de France, tout en relevant le travail majeur des secrétaires et personnels de mairie qui assurent de plus en plus un rôle de médiateurs numériques, demande d'ailleurs que les secrétaires de mairie se voient reconnaître une certification professionnelle dans ce domaine.

La formation des aidants et des médiateurs numériques doit être organisée. Elle doit inclure le réseau des MSAP et ses agents dont le rôle en matière d'accompagnement et d'inclusion numérique doit être renforcé. Par ailleurs, le périmètre de leur intervention (accompagnement ou substitution) doit être défini et celle-ci sécurisée.

Des initiatives telles que celle développée par la DGFiP et consistant à mettre à disposition des agents des MSAP un site miroir de celui de la DGFiP pour apprendre aux usagers à faire les démarches en ligne doivent être soutenues.

2 - Les mesures en faveur des usagers

L'enjeu de l'inclusion numérique est aussi financier. Suivant le taux d'usage des démarches dématérialisées qu'il permet d'atteindre, le dispositif d'inclusion numérique permet de réaliser des économies, grâce aux gains de « temps agent » qu'il entraîne. Se fondant sur une étude de Capgemini, le rapport « pour un numérique inclusif » précité estime que si le taux d'usage des démarches dématérialisées atteignait 90 %, il en résulterait un gain annuel récurrent de 460 M€ pour les opérateurs et administrations ayant déjà dématérialisé leurs procédures (Pôle emploi, CPAM, MSA, CNAV, CNAF, préfecture, DGFiP notamment).

Afin de favoriser l'inclusion numérique, des formations doivent pouvoir être proposées aux usagers dans divers lieux. L'expérience des chèques numériques de la mission « société numérique » de l'Agence du numérique répond à ce besoin. La Caisse des dépôts indique avoir mobilisé 26 M€ sur trois ans, en coopération avec les collectivités locales, pour définir et financer des actions de développement et de promotion des usages du numérique et des services associés.

De même, la convention d'objectifs et de gestion de l'assurance maladie avec l'État pour les années 2018 à 2022 prévoit des actions d'accompagnement à l'utilisation des services numériques. À la suite du lancement en octobre 2018 d'une expérimentation, notamment par la CPAM de Lille-Douai et le service social de la CARSAT Nord-Picardie, un parcours d'inclusion numérique doit être modélisé. Un premier bilan de cette expérimentation est attendu pour la fin du premier semestre 2019.

3 - Déployer un service public numérique éducatif avancé dans les écoles rurales

Plus généralement, la culture numérique et les compétences numériques de base doivent être inscrites au cœur du parcours des formations des élèves. La loi de refondation de l'école

de la République du 8 juillet 2013 a créé un service public du numérique éducatif[97] ; celui-ci est loin d'être effectif, notamment dans les écoles rurales, peu ou mal connectées et souvent insuffisamment équipées.

Or l'école doit former les nouvelles générations au numérique, qui s'impose dans les programmes scolaires et doit faire partie de l'éducation de tout citoyen : ne pas maîtriser les compétences numériques élémentaires (la « littératie numérique ») interdit d'exercer la plupart des métiers et expose à la marginalisation sociale, faute de pouvoir accéder aux services, publics comme privés.

Par ailleurs, le numérique éducatif contribue à la transformation pédagogique : il est susceptible de faire évoluer les méthodes d'enseignement vers un travail plus collaboratif au sein des équipes d'enseignants et des groupes d'élèves, qui sollicite davantage l'activité de l'élève et permet d'individualiser les apprentissages.

L'école rurale a tout particulièrement besoin, compte tenu de son éloignement des services culturels, publics ou privés (bibliothèques, librairies, cinémas, sans parler des conservatoires, théâtres et musées) d'offrir à ses élèves des ressources éducatives de qualité et, en particulier, les moyens d'accéder à l'internet et de travailler en ligne. Souvent chargés d'une classe unique, les enseignants des petites écoles rurales ont besoin des réseaux numériques pour rompre leur isolement ; disposer de ressources numériques pour la classe est indispensable.

Or, si le plan « Écoles numériques rurales » a eu un impact appréciable, il est ancien (2009). Le nouveau plan ENIR (Écoles numériques innovantes rurales) de 2017 n'a pas encore produit ses effets. Une phase de préfiguration a été lancée à hauteur de 5 M€ avec une somme globale de 50 M€ à débloquer sur trois ans. Un appel à projets « Collèges et ruralité » a, par ailleurs, été engagé fin 2016 dans le cadre du plan numérique éducatif à hauteur de 25 M€ (sur crédits programme d'investissement avenir – PIA –, en association avec les financements du FSN). Mais la méthode des appels à projets, retenue en raison du choix de financer la mise en œuvre du service public du numérique éducatif par le 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.

Malgré les plans successifs, les moyens numériques disponibles dans les écoles rurales restent modestes, souvent vieillissants et inégalement distribués, au gré des financements et de l'engagement des élus et des équipes éducatives locales. Pour une large part, cette situation tient à la fracture numérique dans l'accès aux réseaux : les écoles ont été souvent négligées dans le choix des priorités de raccordement.

Il convient d'encourager les collectivités à redéployer leurs soutiens pour financer en priorité les infrastructures et les réseaux visant à connecter les écoles ; et de faire porter l'effort de l'État prioritairement sur la formation des enseignants, déterminante pour que l'intégration du numérique dans la pédagogie améliore la réussite des élèves.

Plus généralement, il faut intégrer le numérique dans tous les projets d'école et considérer qu'il fait partie du socle de l'offre éducative, ce qui suppose un effort coordonné sur la moyenne période entre l'État et les collectivités : il en va de la qualité de l'école dans les territoires ruraux.

[97] Qui doit faire l'objet d'un prochain rapport public thématique de la Cour.

L'appropriation de l'outil numérique en Finlande

Grâce à une pédagogie associant les outils numériques et le recours à des manuels d'apprentissage scolaire numériques, les élèves de Finlande passent depuis plusieurs années toutes les épreuves du baccalauréat de manière totalement dématérialisée. Cette situation est le résultat d'une stratégique numérique éducative volontaire, de la part du gouvernement. Elle repose sur la formation à la maîtrise des outils numériques des élèves mais aussi des enseignants. Cette démarche a pour objectif de favoriser l'inclusion numérique.

III - Des expériences et des innovations locales à développer

Au-delà des dispositifs et outils créés au niveau central, les territoires ruraux sont le lieu de nombreuses innovations et expérimentations, qu'il convient d'encourager.

A - Le développement de nouveaux services marchands de La Poste

La Poste est confrontée à une érosion de sa principale activité historique : la distribution du courrier. Pour pallier cette attrition, elle mène une stratégie de diversification de ses activités qui, nonobstant leur caractère marchand, peut contribuer à améliorer l'accessibilité de certains services au public dans les territoires ruraux. Ainsi, la distribution de courrier, qui représentait 46 % du chiffre d'affaire il y a dix ans, n'en représente plus que 31 % en 2018 et 20 % en prévision 2020.

La Poste a ainsi développé, notamment dans les territoires ruraux, le passage de l'examen du code de la route dans les lieux postaux et le portage de repas à domicile. Elle envisage d'ailleurs de devenir, sur cette dernière activité, l'acteur national le plus important.

Ces nouveaux services ont représenté 120 M€ de chiffre d'affaires en 2018, auxquels s'ajoutent 180 M€ de chiffre d'affaires pour l'installation de matériel médical à domicile. L'ambition de La Poste est d'en tirer un chiffre d'affaires de plusieurs milliards d'euros dans dix ans.

L'exemple du portage de repas à domicile pour le compte de l'EHPAD d'Egletons

L'EHPAD d'Egletons (**Corrèze**) gère un service de portage de repas à domicile sur la commune d'Egletons et plusieurs communes alentour. Pour les livraisons hors Egletons, le nombre de clients d'environ 10 personnes est trop faible pour assurer la rentabilité du service. Ainsi, en 2017, sur un total de 14 619 journées alimentaires livrées à domicile, 10 855 portaient sur Egletons et 3 764 sur les communes alentour. Internalisée, cette prestation occupait 0,35 ETP et mobilisait un véhicule.

Sur une offre commerciale spontanée de La Poste, l'EHPAD a externalisé l'activité de portage de repas hors Egletons depuis le 1er juin 2016, via la tournée quotidienne des trois facteurs qui desservent le périmètre concerné. La phase de mise en place a été rapide, avec toutefois une légère réticence des agents de La Poste à sortir de leur activité classique de distribution du courrier.

Avec un recul d'une année, la direction de l'établissement dresse un bilan positif :

- la prestation est facturée au point de livraison et au nombre de livraisons, pour un coût mensuel compris entre 1400 € et 1500 € TTC, légèrement plus avantageux que la version internalisée du service ;
- l'activité de portage de repas à domicile est préservée, il n'est désormais plus envisagé de la stopper, pour un prix du repas qui n'a connu aucune augmentation difficilement supportable pour les bénéficiaires ;

- les réticences initiales semblent être levées et les retours des bénéficiaires sont très positifs.

L'EHPAD souligne que, pour les personnes âgées isolées, le facteur représente une personne de confiance dont le passage quotidien pour le portage de repas contribue à rompre leur isolement.

B - Des innovations en faveur de l'accès aux soins

1 - La télémédecine

Dans son rapport annuel 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale[98], la Cour a souligné les apports potentiels de la télémédecine à la modernisation et à l'efficience de notre système de santé. Les innovations technologiques et organisationnelles que recouvre ce terme peuvent notamment répondre au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques, en facilitant le maintien à domicile par des dispositifs de télésurveillance, ainsi qu'aux difficultés géographiques d'accès aux soins, notamment pour les territoires ruraux, par la mise en œuvre de téléconsultations et de télé-expertises[99].

De fait, la couverture de populations localisées sur des territoires périphériques ou peu accessibles a constitué le premier usage de la télémédecine. Depuis plusieurs décennies, la Norvège, le Canada et les États-Unis mettent en œuvre des dispositifs de télémédecine qui permettent à des populations isolées de consulter ou de bénéficier d'un suivi à distance de leurs paramètres de santé. En France, plusieurs illustrations des apports de la télémédecine au désenclavement de structures sanitaires et médico-sociales situées dans des territoires ruraux peuvent être relevées.

Des exemples prometteurs d'application de la télémédecine dans les territoires

Pour compenser une démographie médicale décroissante et conserver un égal accès aux soins sur son territoire, le département de la **Corrèze** recourt à différents dispositifs :

- une procédure de télé-consultation en neurologie avec le CHU de Limoges, qui s'appuie sur une IRM mobile au sein du centre hospitalier d'Ussel et une IRM fixe au sein des centres hospitaliers de Tulle et Brive. En pratique ce dispositif est essentiellement utilisé pour la détection et le traitement de l'accident vasculaire cérébral ;
- le dispositif de télémédecine « Domoplaies » qui prend en charge des plaies chroniques et complexes. En pratique, ce dispositif permet aux personnels de santé de bénéficier d'un accompagnement par un professionnel du centre hospitalier de Tulle en utilisant des tablettes tactiles qui leur permettront d'échanger à partir de vidéos et de photos de plaies.

[98] Cour des comptes, *Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre VII La télémédecine : une stratégie cohérente à mettre en œuvre, p. 297-330, disponible sur www.ccomptes.fr.
[99] La télésurveillance est une surveillance et une interprétation des données de suivi médical du patient à distance ; la télé-expertise correspond à une sollicitation à distance de l'avis d'un autre médecin.

En **Haute-Saône**, l'ARS conduit un projet de télémédecine dans trois spécialités (télé gérontologie, cardiologie et dermatologie) au profit de quatre EHPAD avec le centre hospitalier intercommunal de la Haute-Saône. L'enjeu est de faire bénéficier des personnes âgées de consultations à distance sans avoir à se déplacer.

Afin de favoriser leur développement, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a placé la téléconsultation et la télé-expertise dans le champ du droit commun conventionnel - et non plus dans celui d'expérimentations à l'ampleur nécessairement limitée - en autorisant l'assurance maladie et les professionnels de santé à définir les tarifs et modalités de réalisation des actes concernés. En application de ces dispositions, l'avenant n° 6 à la convention médicale de 2016[100] a ouvert la téléconsultation à l'ensemble des patients, à condition notamment qu'elle s'inscrive dans le parcours de soins coordonné (orientation initiale par le médecin traitant)[101]. La télé-expertise doit de même être généralisée à l'ensemble des patients en 2021. Dès à présent, elle est néanmoins accessible pour certaines catégories de patients dont l'accès aux soins doit être facilité en priorité, notamment ceux qui résident en zones médicales sous-denses ou en EHPAD ou sont atteints d'une affection de longue durée. La télésurveillance doit encore donner lieu à des expérimentations nationales, jusqu'en 2022 au plus tard.

2 - La mise en œuvre de dispositifs destinés à dégager du temps médical

L'article 51 de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » (HPST)[102] a ouvert la possibilité de transferts d'actes ou d'activités de soins relevant de la compétence des médecins à des auxiliaires médicaux, notamment des infirmiers, dans le cadre de protocoles autorisés par les ARS sur avis conforme de la Haute autorité de santé pour ce qui concerne la sécurité des soins. Ces protocoles dérogatoires visent notamment à réduire les délais de prise en charge et à prévenir les ruptures dans les parcours de soins, tout en garantissant la qualité et la sécurité des soins, comme dans la filière visuelle. Il s'agit aussi de dégager du temps médical d'expertise clinique pour les cas complexes par exemple en confiant sous conditions les échographies aux manipulateurs en électroradiologie médicale dans les établissements hospitaliers.

Au-delà, l'article 119 de la loi de modernisation de notre système de santé[103] a ouvert aux auxiliaires médicaux la possibilité d'un exercice en pratiques avancées, c'est-à-dire là aussi de transferts d'actes en leur direction, mais désormais dans un cadre de portée générale, applicable à tous les médecins et auxiliaires médicaux.

En acquérant des compétences relevant du champ médical, l'infirmier à pratique avancée (IPA) suivra des patients qui lui auront été confiés par un médecin, avec son accord et celui des patients. Il verra régulièrement ceux-ci pour le suivi de leurs pathologies, en fonction des conditions prévues par l'équipe. L'IPA discutera du cas des patients lors des temps d'échange, de coordination et de concertation réguliers organisés avec l'équipe. Il reviendra vers le médecin lorsque les limites de son champ de compétences seront atteintes ou lorsqu'il repèrera une dégradation de l'état de santé d'un patient.

[100] Signé le 14 juin 2018 et approuvé par arrêté ministériel du 1er août 2018.
[101] Sous certaines exceptions, générales (patient de moins de 16 ans, accès direct au médecin spécialiste pour certaines spécialités) ou propres à la téléconsultation (patients sans médecin traitant désigné ou dont le médecin traitant n'était pas disponible dans le délai compatible avec leur état de santé).
[102] Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.
[103] Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Le décret n° 2018-629 du 18 juillet 2018 définit les domaines de compétence des infirmiers à pratique avancée : les pathologies chroniques stabilisées (diabète, cardiopathie, AVC, Parkinson, Alzheimer) et les polypathologies courantes en soins primaires ; l'oncologie et l'hémato-oncologie ; la maladie rénale chronique, la dialyse, la transplantation rénale.

Les infirmiers à pratique avancée dans les pays anglo-saxons

Dans les pays anglo-saxons par exemple, les infirmiers praticiens réalisent des soins primaires en substitution des médecins avec un objectif de réduction des délais, d'amélioration de l'accès aux soins et éventuellement de réduction des coûts. Pour leur part, les infirmiers cliniciens, en établissement hospitalier le plus souvent, ont développé une expertise clinique spécifique. Selon le Service national de santé britannique (*National Health Service*), l'autorisation de la vaccination contre la grippe et la pneumonie par les infirmiers aurait permis une réduction des coûts, estimée à 89 M£ (69,5 M€) pour le seul secteur de la cardiologie. Les infirmiers cliniciens en cancérologie permettraient d'économiser 39 M£ (30,5 M€) par an.

Le recours aux infirmiers à pratique avancée vise à améliorer l'accès aux soins, dans un contexte où l'offre de médecins se contracte, et la qualité des soins grâce à la diversification des services de santé fournis aux patients. Il contribue aussi à contenir les coûts, à court terme par le transfert d'actes réalisés par des médecins à des infirmiers qui perçoivent des rémunérations moindres, et à moyen ou long terme par les hospitalisations évités et la réduction des complications médicales.

Les premières promotions d'infirmiers à pratique avancée devraient être formées au cours de l'année 2018-2019. La direction générale de l'offre de soins (DGOS) prévoit que le nombre d'infirmiers à pratique avancée en formation passera de 250 en 2018 à 1 300 en 2022.

Tableau n° 18 : projection du nombre d'infirmiers à pratique avancée à horizon 2022

	2019	2020	2021	2022	2023
Ville	0	330	690	1 090	1 490
Hôpital	0	230	490	790	1 090
Total	**0**	**560**	**1 180**	**1 880**	**2 580**

Source: DGOS

Si ce dispositif des infirmiers à pratique avancée constitue une opportunité particulière pour les territoires ruraux eu égard notamment au temps médical qu'il est susceptible d'épargner, les projections fournies à l'horizon 2023 apparaissent encore modestes au regard des besoins et des effets attendus.

Par ailleurs, la stratégie de transformation du système de santé annoncée par le président de la République prévoit, à compter de 2019, la création d'assistants médicaux auprès des médecins afin de dégager du temps médical, avec une attention particulière pour les zones les plus en tension.

C - La mobilité : un foisonnement d'initiatives locales à encourager

Si les solutions apportées par les transports collectifs interurbains ou les transports à la demande dans les territoires ruraux sont insuffisantes, ces territoires ont en revanche développé de nombreuses initiatives locales leur permettant de répondre partiellement à leurs besoins.

1 - Le développement local de nouvelles offres de mobilité solidaire

Face aux difficultés de déplacement sur leurs territoires, les collectivités en zone rurale ont développé de nombreuses offres locales de mobilité solidaire : covoiturage, autopartage, mise à disposition de chauffeurs, etc.

Ainsi, l'association CAR 47 permet depuis 2012 aux personnes âgées du Lot-et-Garonne qui ne conduisent plus de trouver un pilote, moyennant une indemnisation d'un peu plus de 8 € de l'heure. Avec plus de 200 pilotes, l'association a fait des émules dans d'autres départements : 15 départements dont l'Aude, la Gironde et la Dordogne ont mis en place une telle initiative.

Des expériences piémontaises intéressantes

Plusieurs expériences sont également menées dans les vallées de montagne non touristiques du Piémont, dont la mise en place de petites coopératives utilisant les bus des collectivités locales pour le transport à la demande, ou le covoiturage. La mise en place d'associations de volontaires pour assurer les transports de personnes non motorisées est également encouragée. Ainsi, dans le Val Pelice, une association de bénévoles regroupant plus de cent personnes a pu voir le jour, grâce à l'aide des crédits européens du FEDER, dans le cadre de programmes de coopération transfrontalière.

Le co-voiturage est de plus en plus utilisé localement. Dans l'Aisne, cinq sites internet de covoiturage existent (Château-Thierry, Soissons, Laon, Tergnier, Saint-Quentin). En 2018, une aide départementale a été prévue pour accompagner les communes ou les groupements qui créent des aires de covoiturage. En Gironde, cette aide existe déjà : le département développe, souvent en partenariat avec le bloc communal, un réseau d'aires de covoiturage (qui seront bientôt 100) afin d'encourager cette pratique dans le déplacement du quotidien, essentiellement entre les territoires périphériques, ruraux et la métropole. La région Bourgogne-Franche-Comté souhaite également investir les nouvelles formes de mobilité, comme l'auto partage et le co-voiturage. Elle envisage de soutenir ces pratiques à partir des arrêts d'autocar dispersés sur son territoire. De son côté, le département de la Haute-Saône organise et cofinance des aires de covoiturages dans le cadre de son schéma départemental adopté en 2018.

Le co-voiturage fonctionne d'autant mieux qu'il est pensé en lien avec les autres modes de transport. Ainsi le conseil départemental de l'Aveyron qui a mis en place depuis 2014 un plan d'aménagement des aires de covoiturage sur l'ensemble du département les a associées, pour la majorité d'entre elles, à un arrêt d'autocar pour privilégier l'intermodalité. Durant la première année d'application, le nombre de voyages en autocar a progressé de 57 %, passant de 36 700 à 57 800. L'avancement du plan d'équipement en aires de covoiturage devrait encore bénéficier aux transports interurbains. Le département a créé un site internet qui propose les horaires des autocars sur les lignes régulières, en y associant les propositions de covoiturage.

L'auto-stop organisé et sécurisé est une autre forme de mobilité qui se développe dans les territoires peu denses. L'association « Rezo Pouce », créée par une dizaine de collectivités locales du Tarn-et-Garonne en 2010 et désormais gérée par une société coopérative d'intérêt collectif, propose un système d'auto-stop sur un territoire élargi au-delà du département. Outre qu'il crée du lien social, ce dispositif permet d'optimiser le taux d'occupation des véhicules, principalement sur des distances inférieures à 20 km. Il propose aux passagers sans voiture de se rendre à un « arrêt sur le pouce » sans prise de rendez-vous préalable et munis d'une fiche destination estampillée « Rezo Pouce ». Les conducteurs s'arrêtent et partagent leur véhicule identifié par un macaron. Ce dispositif est sécurisé par l'attribution d'une carte et par la possibilité offerte au passager d'envoyer par sms le numéro d'immatriculation du véhicule avant toute prise en charge. Le département de l'Hérault s'apprête à signer une convention de partenariat, sur une durée de trois ans, avec « Rezo Pouce », pour en étudier le déploiement global dans le département. Ce sera le premier département à soutenir ce système d'autostop innovant.

Des politiques visant à développer l'accès à la voiture individuelle pour favoriser l'insertion professionnelle sont également menées par les collectivités territoriales, en complément des aides financières à la mobilité de Pôle emploi. En 2016, la région Hauts-de-France a créé un parc de véhicules de location à disposition de demandeurs d'emplois en recherche d'insertion professionnelle ou de jeunes en formation professionnelle. Sur une durée maximale de deux mois, l'usager loue un véhicule à 2€ par jour. La région a utilisé, dans un premier temps, une partie du parc régional automobile et a complété le dispositif par des conventions de mécénat avec Toyota France et Volkswagen. Depuis sa mise en place, le dispositif « en route pour l'emploi » a bénéficié à 65 Axonais.

Des projets d'auto-école sociale voient le jour, sur des territoires où les auto-écoles sont peu nombreuses et onéreuses. Une auto-école sociale portée par une association de Sainte Colombe-sur-Seine en Côte-d'Or est en projet. Les financeurs pressentis sont l'EPCI, l'État, le conseil départemental et des fondations privées. En Bretagne, depuis 2015, Renault Mobiliz permet à des demandeurs d'emploi de faire entretenir leur voiture à prix coûtant. Cette initiative est en cours de déploiement progressif sur le territoire et Pôle emploi souhaiterait que les autres grandes enseignes nationales développent le même type de service solidaire.

2 - Vers un développement des plateformes de mobilité

Le comité interministériel aux ruralités qui s'est tenu à Vesoul le 14 septembre 2015 a décidé de créer environ 100 plateformes de mobilité dans les bourgs-centres. Ces lieux ressources doivent permettre de trouver des réponses aux besoins spécifiques du territoire en mutualisant des offres de déplacement terrestre diverses : voitures, deux-roues ou trois-roues motorisés ou non et accès aux transports collectifs. En lien avec les collectivités et les opérateurs publics ou privés de transport, ces plates-formes doivent permettre d'offrir une offre centralisée et adaptée aux besoins de chacun. Elles sont associées aux dispositifs locaux de transport spécifiques (transport à la demande, covoiturage) d'ores et déjà mis en place sur les territoires.

En 2016, pour en faciliter la mise en place, un cofinancement par l'État a été proposé dans le cadre du fonds de soutien à l'investissement public local. En 2017, ce soutien a été prolongé par un double canal – soutien aux investissements et financement du fonctionnement.

Des exemples de plateformes de mobilité

En l'absence de transport à la demande, la communauté de communes du Pays Châtillonnais (**Côte-d'Or**) a mis en place une plateforme de mobilité portée par la mission locale de Châtillon Portes de Bourgogne qui offre plusieurs services : location de véhicules deux roues et quatre roues, diagnostic et accompagnement individuel, ateliers collectifs mobilité, et soutien au code de la route.

En **Gironde**, la plateforme WIMOOV analyse les besoins de mobilité des personnes âgées et les oriente vers une solution de mobilité adaptée. Elle rassemble une offre de services homogène sur le territoire, en s'appuyant sur des structures ayant déjà mis en place des actions d'aide à la mobilité des personnes âgées et en accompagnant les porteurs de projets dans le développement de leurs activités. En 2018, cette plateforme va également intervenir en Haute Gironde et sur le Bassin-Val de l'Eyre, avec le soutien de la Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie. En 2018, le dispositif a été proposé à 2 000 participants pour un coût global de 600 000 € dont 300 000 € de FSE. Les autres cofinanceurs sont le département, Pôle emploi (environ 8 000 € par plateforme) et les communautés de communes (environ 1 000 € chacune) qui progressivement s'impliquent dans le dispositif.

À ce jour, sur la centaine de plateformes de mobilité recensées en France, près d'un tiers sont à destination des publics des territoires ruraux. Entre 2016 et 2018, une dizaine de nouvelles plateformes y ont été créées, en grande partie à l'initiative des EPCI et des départements. Davantage de projets sont prévus en 2018-2019. Des intentions de création de plateformes de mobilités ont été clairement exprimées dans certains plans d'action des SDAASP. Malgré l'intérêt réel manifesté pour le développement de plateformes de mobilité en milieu rural, le sujet prend timidement pied dans les territoires et la dynamique de soutien aux plateformes de mobilité dans les espaces ruraux reste faible. La subvention de l'État n'a été que peu sollicitée et n'a pas eu, en elle-même, un rôle moteur dans la création des plateformes.

Fort de ce constat, le CGET a pris en 2017 l'initiative de lancer une étude en lien avec le Laboratoire de mobilité inclusive (LMI) pour réaliser un guide méthodologique à destination de futurs porteurs de projet. Sa parution a été décalée afin de coïncider avec l'annonce des mesures de la future loi d'orientation des mobilités (LOM), qui ne concerne pas les seuls territoires ruraux.

3 - La nécessité d'une approche globale privilégiant l'intermodalité

La mise en place d'un système d'information connectant tous les services de mobilité publics et privés disponibles sur un territoire est essentielle. La première étape consiste à relier à un serveur tous les véhicules des transports collectifs, ainsi que les solutions de mobilité complémentaires, afin de donner une information en temps réel à l'usager – sur le temps d'attente avant le prochain passage d'un bus, sur le mode de transport le plus rapide vers son lieu de destination. Cette valeur ajoutée implique la constitution, à l'échelle départementale ou régionale, de centrales d'information multimodale des services de transport.

Ainsi, la région Bourgogne-Franche-Comté va déployer l'utilisation de sa centrale de mobilité « Mobigo » créée dans l'ex-région Franche-Comté. Elle compte la positionner, à l'échelle régionale, comme la centrale de mobilité fédératrice de l'ensemble des modes de déplacements, y compris le co-voiturage, et de distribution des titres de transport.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avec la rétractation des réseaux et la fermeture des guichets consécutive à la dématérialisation, les MSAP offrent aux usagers une médiation combinant l'information sur leurs droits et l'accompagnement dans leurs démarches numériques.

Toutefois, le premier bilan de ces structures, dont certaines sont pourtant très anciennes, demeure mitigé : offrant une gamme hétérogène de services et souffrant d'un défaut de visibilité, les MSAP doivent augmenter leur niveau d'activité et améliorer leur notoriété.

Si La Poste a su gérer l'évolution de son réseau et innover avec la création de nouveaux services, dont bénéficient les territoires ruraux, le modèle de MSAP porté par le groupe est loin d'avoir fait ses preuves. Outre une fréquentation très faible, sa qualité de service fait l'objet de nombreuses réserves. Avant d'envisager de nouveaux déploiements, le modèle des MSAP de La Poste doit évoluer.

Les MSAP sont appelées à professionnaliser leur modèle. Elles doivent enrichir leur offre d'accompagnement des usagers, qui doit être large et diversifiée pour être attractive. Un métier d'agent polyvalent d'accompagnement du public doit être créé, la formation continue des agents doit devenir obligatoire, et leur intervention sécurisée juridiquement auprès des usagers.

Le déficit structurel du fonds inter-opérateurs et l'insatisfaction des sept partenaires financeurs font de l'avenir du financement des MSAP une question centrale. Des travaux sont en cours et un nouveau cahier des charges devrait être diffusé à l'ensemble des acteurs impliqués dans la conduite de la politique publique des MSAP au cours de l'année 2019. De nouvelles modalités de financement devraient voir le jour à cette occasion. Les scénarios de forte augmentation du nombre de MSAP ne sont, en tout état de cause, pas soutenables et excèdent les besoins identifiés dans les SDAASP.

Une réforme du financement des MSAP doit être menée et s'appuyer sur une contractualisation pluriannuelle avec la participation de nouveaux opérateurs au financement des MSAP : en particulier la DGFiP, le ministère de l'intérieur, la SNCF et Enedis. Cette réforme du financement devra s'accompagner d'une révision du pilotage de cette politique.

L'accès dématérialisé aux services publics va de pair avec la promotion de l'inclusion numérique. Celle-ci doit être développée dans la durée. Il convient d'intégrer le numérique dans les projets d'école, particulièrement en zone rurale, et de le considérer comme partie intégrante du socle éducatif, ce qui suppose un effort coordonné entre l'État et les collectivités.

Le foisonnement des offres de mobilité en milieu rural témoigne du dynamisme des acteurs des territoires ruraux pour remédier aux difficultés de transports qu'ils connaissent. Cependant, la majeure partie de ces solutions repose sur des services numériques, qui nécessitent un accompagnement du public. Dans ce contexte, les MSAP pourraient devenir un lieu de conseil à la mobilité et d'aide pour le développement et l'usage des outils innovants de déplacement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

9. *revoir les modalités de financement des MSAP en intégrant une contractualisation pluriannuelle et en augmentant le nombre de partenaires ;*
10. *conditionner la création de nouvelles MSAP de La Poste, d'une part à un enrichissement et à un élargissement préalable des prestations, et d'autre part à une évaluation du besoin au regard du maillage préconisé dans chaque SDAASP ;*
11. *créer le 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 ;*
12. *faire bénéficier à terme les territoires ruraux d'une couverture internet très haut débit, ou de modalités d'accès à internet de qualité équivalente, conformément aux objectifs de l'Union européenne à l'horizon 2025 ;*
13. *prévoir un principe d'accès multicanal au service public, consistant à compléter l'accès normal en ligne par une possibilité de recourir de façon hiérarchisée à d'autres modes d'accès, téléphonique ou physique.*

Conclusion générale

L'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire de la République, dont les zones rurales, est une obligation s'imposant à l'État, à ses opérateurs et aux collectivités territoriales, et dont le principe cardinal est celui de l'égalité d'accès.

De l'égal accès aux services publics dépend en effet la capacité pour les citoyens de faire valoir leurs droits et de bénéficier de biens communs essentiels : éducation, santé, sécurité ; en dépend aussi, pour les territoires les plus vulnérables, la capacité à maintenir leur population et à garder des possibilités de développement endogène. Il s'agit donc d'un véritable enjeu de société.

Face à un sentiment partagé dans ces territoires de désintérêt et parfois d'abandon, le constat a pu être fait que les services publics n'avaient pas disparu, et que leur présence et leur densité demeuraient souvent supérieures à celles des autres pays européens.

En revanche il convient de remédier à l'absence de cohérence observée dans la réorganisation des services de l'État, ainsi qu'à un défaut fréquent d'anticipation des décisions et de concertation sur les objectifs.

Il convient également de renforcer l'attractivité des territoires ruraux pour de nombreux fonctionnaires de l'État et professionnels de santé, qui se montrent réticents à s'y implanter. Au sentiment de délaissement, s'ajoute le risque que ce défaut d'attractivité n'entraîne une moindre qualité du service rendu à la population.

Au travers de l'analyse des bonnes pratiques identifiées en France et à l'étranger, il apparaît qu'il existe des solutions pour répondre à l'attente des habitants et des élus locaux, et améliorer l'accessibilité aux services, tout en poursuivant la rationalisation des implantations physiques qui est indispensable à une gestion plus efficiente.

Ces solutions passent en premier lieu par une meilleure planification de la réorganisation des réseaux, sur le plan national et local, à l'occasion de l'élaboration des SDAASP.

Elles passent aussi par la mutualisation accrue des services, la professionnalisation des personnels, la mise en œuvre d'une nouvelle approche des besoins éducatifs et de santé, dans le cadre d'une meilleure association des acteurs territoriaux.

Elles passent encore par le déploiement d'un réseau numérique performant, et par une préparation et un accompagnement qui ont parfois fait défaut aux transitions numériques vis-à-vis des publics fragiles ou des zones sous-équipées.

Enfin, la définition et la mise en œuvre de ces solutions suppose une faculté d'adaptation et d'innovation accrue, pour prendre en compte la grande diversité des situations locales.

Liste des abréviations

AdCF ..... Assemblée des communautés de France
ADF ..... Assemblée des départements de France
AMF ..... Association des maires de France
AMRF..... Association des maires ruraux de France
ANTS ..... Agence nationale des titres sécurisés
APC ..... Agence postale communale
API ..... Agence postale intercommunale
APPUI ..... Accompagnement des pays, des pôles urbains et de l'intercommunalité
ARCEP ..... Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARS ..... Agence régionale de santé
ASSEDIC ... Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BEP..... Brevet d'études professionnelles
CAF ..... Caisse d'allocations familiales
CAP ..... Certificat d'aptitude professionnelle
CARSAT .... Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail
CCAS ..... Centre communal d'action sociale
CDPPT ..... Commission départementale de présence postale territoriale
CEC ..... Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
CERT..... Centre d'expertise et de ressources des titres
CGCT ..... Code général des collectivités territoriales
CGET ..... Commissariat général à l'égalité des territoires
CHU ..... Centre hospitalier universitaire
CJF ..... Code des juridictions financières
CIR ..... Comité interministériel à la ruralité
CIV ..... Certificat d'immatriculation de véhicule
CM1..... Cours moyen première année
CM2..... Cours moyen seconde année
CNAF ..... Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS ... Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV..... Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNI..... Carte nationale d'identité
COB..... communauté de brigades de gendarmerie
COG ..... Convention d'objectifs et de gestion

CPAM..... Caisse primaire d'assurance maladie
CP ..... Crédit de paiement
CPER..... Contrat de plan État-région
CSG ..... Contribution sociale généralisée
CPTS ..... Communautés professionnelles territoriales de santé
DASEN..... Directeur académique des services de l'éducation nationale
DATAR ..... Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDFiP..... Direction départementale des finances publiques
DEPP ..... Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGGN ..... Direction générale de la gendarmerie nationale
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCS ..... Direction générale de la cohésion sociale
DGFiP..... Direction générale des finances publiques
DREES ..... Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DINSIC..... Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DIRRECTE Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DITP ..... Direction interministérielle de la transformation publique
DMAT ..... Direction de la modernisation et de l'action territoriale
DREAL..... Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSDEN..... Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSIL ..... Dotation de soutien à l'investissement
EPCI ..... Établissements publics de coopération intercommunale
EHPAD..... Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP..... Équivalent temps plein
ETPT ..... Equivalent temps plein travaillé
FEDER ..... Fonds européen de développement régional
FIJ ..... Formation intre juridictions
FIO ..... Fonds inter-opérateurs
FNADT..... Fonds national d'aménagement du territoire
FSN..... Fonds national pour la société numérique
FttH..... Fibre à domicile (*Fiber to the Home*)
Gbit/s ..... Gigabit par seconde
GrDF..... Gaz Réseau Distribution France
IEN ..... Inspecteur de l'éducation nationale
Insee ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IPA ..... Infirmier à pratique avancée

IRDES ..... Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
IRM ..... Imagerie par résonance magnétique
LER ..... Ligne expresse régionale
MAPTAM .. Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MDD..... Maison du département
MDPH ..... Maison Départementale des Personnes Handicapées
MSVS ..... Maisons de la solidarité et de la vie sociale
Mbit/s ..... Mégabit par seconde
MSA ..... Mutualité sociale agricole
MSP ..... Maison de santé pluridisciplinaire
MSAP ..... Maison de services au public
NOTRé ..... Nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE ..... Organisation de coopération et de développement économiques
PACT..... Programmes d'actions concertées territoriales
PETR ..... Pôle d'équilibre territorial et rural
PPNG..... Plan préfecture de nouvelles génération
RPC ..... Relais poste contact
RPI..... Regroupements pédagogiques intercommunaux
RSA ..... Revenu de solidarité active
RSP..... Relai de service public
SDAASP..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SRADDET . Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SIE..... Service des impôts des entreprises
SIP ..... Service des impôts des particuliers
SISA ..... Société interprofessionnelle de soins ambulatoires
SIVOM..... Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVOS ..... Syndicat intercommunal à vocation scolaire
SMS..... Short Message Service
SNCF..... Société nationale des chemins de fer français
SPI ..... Service public itinérant
TAD..... Transport à la demande
TER ..... Transport express régional
THD..... Très haut débit
URSAAF .... Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiale
ZRR ..... Zone de revitalisation rurale
ZSP ..... Zone de sécurité prioritaire

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le Président de l'Assemblée nationale 134
Annexe n° 2 : part des personnes âgées de plus de 65 ans en France en 2014 138
Annexe n° 3 : évolution des implantations postales de 2008 à 2017 139
Annexe n° 4 : l'intercommunalité au 1er janvier 2018 140
Annexe n° 5 : taux d'équipement en EHPAD par département rural (2015) 141
Annexe n° 6 : taux d'équipement en EHPAD par département (2015) 142
Annexe n° 7 : état par opérateur de la couverture mobile 4G au 1er avril 2018 143
Annexe n° 8 : carte par opérateur de téléphonie de couverture mobile 4G au 1er juillet 2018 144
Annexe n° 9 : financement du fonds inter-opérateurs par opérateur 145
Annexe n° 10 : taux d'équipement numérique des habitant des territoires ruraux (2017) 146
Annexe n° 11 : densité départementale des médecins spécialistes (tous modes d'exercice) au 1er janvier 2018 147
Annexe n° 12 : répartition par type de territoire des communes sous-denses en médecins généralistes en 2016 148
Annexe n° 13 : accès aux services d'urgence par type de territoire 149
Annexe n° 14 : initiatives en faveur de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux depuis 1985 150
Annexe n° 15 : installation de médecins libéraux entre 2010 et 2015 152
Annexe n° 16 : actes d'accompagnement réalisés au sein des MSAP 153
Annexe n° 17 : répartition des MSAP par densité de population 154

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le Président de l'Assemblée nationale

1705410 KZZ
10/2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 12 OCT. 2017

Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 5 octobre 2017, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux enquêtes, la première sur l'accès aux soins des personnes en situation de précarité sociale, la seconde sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

François de RUGY

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Cour des comptes

Le Premier président

Le 07 DEC. 2017

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 12 octobre dernier, vous m'avez fait part des demandes d'enquêtes du Comité d'évaluation et de contrôle pour l'année 2018 en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Je vous confirme que la Cour conduira le travail d'évaluation que vous lui avez demandée relatif à *l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*.

L'enquête sera conduite par une formation interjuridictions présidée par M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre, et pourra vous être transmise au mois de décembre 2018.

Le Président de la formation se tient à la disposition des rapporteurs désignés par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) afin de fixer le champ et l'approche retenus. Je vous propose que ces précisions fassent ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

En raison de l'adoption de l'article 64 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, le second thème d'enquête consacré à *l'accès aux soins des personnes en situation de précarité sociale* est pris en charge par le Gouvernement et sera remis à la commission des affaires sociales

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

Monsieur François de Rugy
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

Cour des comptes

Le 08 MARS 2018

Le Premier président

Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre du 12 octobre 2017, je vous indiquais, dans un courrier du 7 décembre 2017, que la Cour des comptes avait inscrit à son programme de travail une enquête sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux.

Comme je vous l'annonçais, une formation interjuridictions, composée de magistrats de la Cour et des chambres régionales de comptes, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour, a été créée à cet effet.

L'enquête sera menée par des rapporteurs issus des six chambres de la Cour et de six chambres régionales des comptes (Hauts-de-France, Centre Val-de-Loire, Auvergne, Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine, Grand Est et Bourgogne, Franche-Comté). Deux rapporteurs généraux ont été désignés : M. Michel Bouvard, conseiller maître, et M. Michel Provost, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Auvergne, Rhône-Alpes.

À la suite des échanges entre le président de la quatrième chambre et les magistrats qui l'accompagnaient et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), notamment lors d'une réunion à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018, je souhaite vous apporter les précisions suivantes.

L'enquête aura un caractère évaluatif mais ne constituera pas une évaluation de politique publique au sens strict.

Elle portera sur les « territoires ruraux » tels que les définit désormais l'INSEE, soit les territoires des communes n'appartenant pas à une aire urbaine, c'est-à-dire les communes isolées (hors influence des pôles urbains) et les communes « multipolarisées » (dont plus de 40 % des actifs occupés travaillent dans un pôle urbain).

La notion d'accès aux services publics, définie par la loi d'aménagement du territoire

Monsieur François de Rugy
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

du 4 février 1995, puis complétée par la notion de l'accessibilité des services au public, telle qu'introduite par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, renvoie d'une manière générale à la facilité pour un usager de disposer d'un service.

Les services publics, visés par l'enquête, sont ceux mis en œuvre dans les domaines de l'éducation (premier degré), l'emploi, la formation et les transports, ainsi que les services sociaux des départements, des communes et de leurs groupements, et des organismes de sécurité sociale. Par extension, l'accès à l'offre de soins de premier niveau (médecine généraliste, soins infirmiers) sera intégré dans le périmètre de l'enquête. En seront exclus en revanche les SDIS, les hôpitaux et maternités, et les services de sécurité publique (gendarmerie nationale), qui ont fait l'objet récemment ou font l'objet d'autres travaux de la Cour.

À partir d'un échantillon de territoires, l'enquête abordera les thèmes suivants :

- les évolutions de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux (ouvertures, fermetures, adaptations de l'accueil du public) au cours des cinq dernières années ainsi que les processus décisionnels à l'origine de ces évolutions ;
- la mise en œuvre en termes d'organisation, de moyens et de gouvernance des dispositifs destinés à favoriser l'accès aux services publics dans les territoires ruraux : en particulier, seront examinées les modalités de la coordination existant en la matière entre les services de l'État et les collectivités locales, notamment en ce qui concerne la prise en compte des projets de territoire. Un premier bilan des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public sera dressé ;
- les difficultés de l'accès à l'internet dans les territoires ruraux ainsi que l'importance du développement des usages numériques pour l'accès aux services publics ;
- l'impact en termes de coûts et de qualité de service de certains dispositifs de mutualisation tels que les maisons de services publics, et de dispositifs alternatifs qui connaissent un développement récent (services publics nomades).

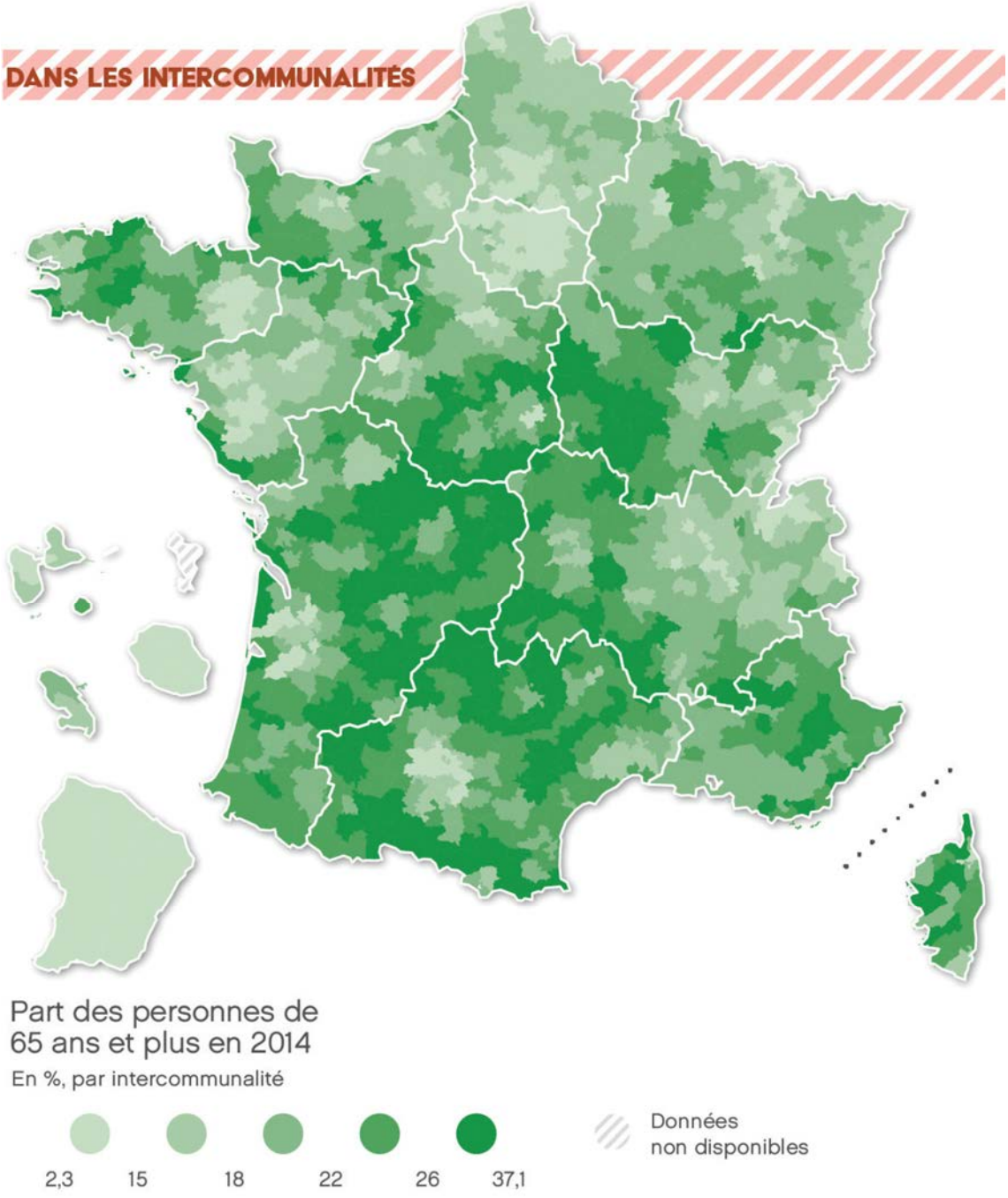
L'enquête aura une dimension prospective, qui intégrera l'évolution des besoins des territoires ruraux en matière de services publics afin d'examiner la capacité des outils existants à y répondre, et, dans la mesure du possible, comportera des comparaisons internationales.

Un point d'étape sera fait en juillet 2018 par le président de la formation inter juridictions, qui permettra de confirmer la date de remise du rapport, prévue pour le mois de janvier 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

Annexe n° 2 : part des personnes âgées de plus de 65 ans en France en 2014

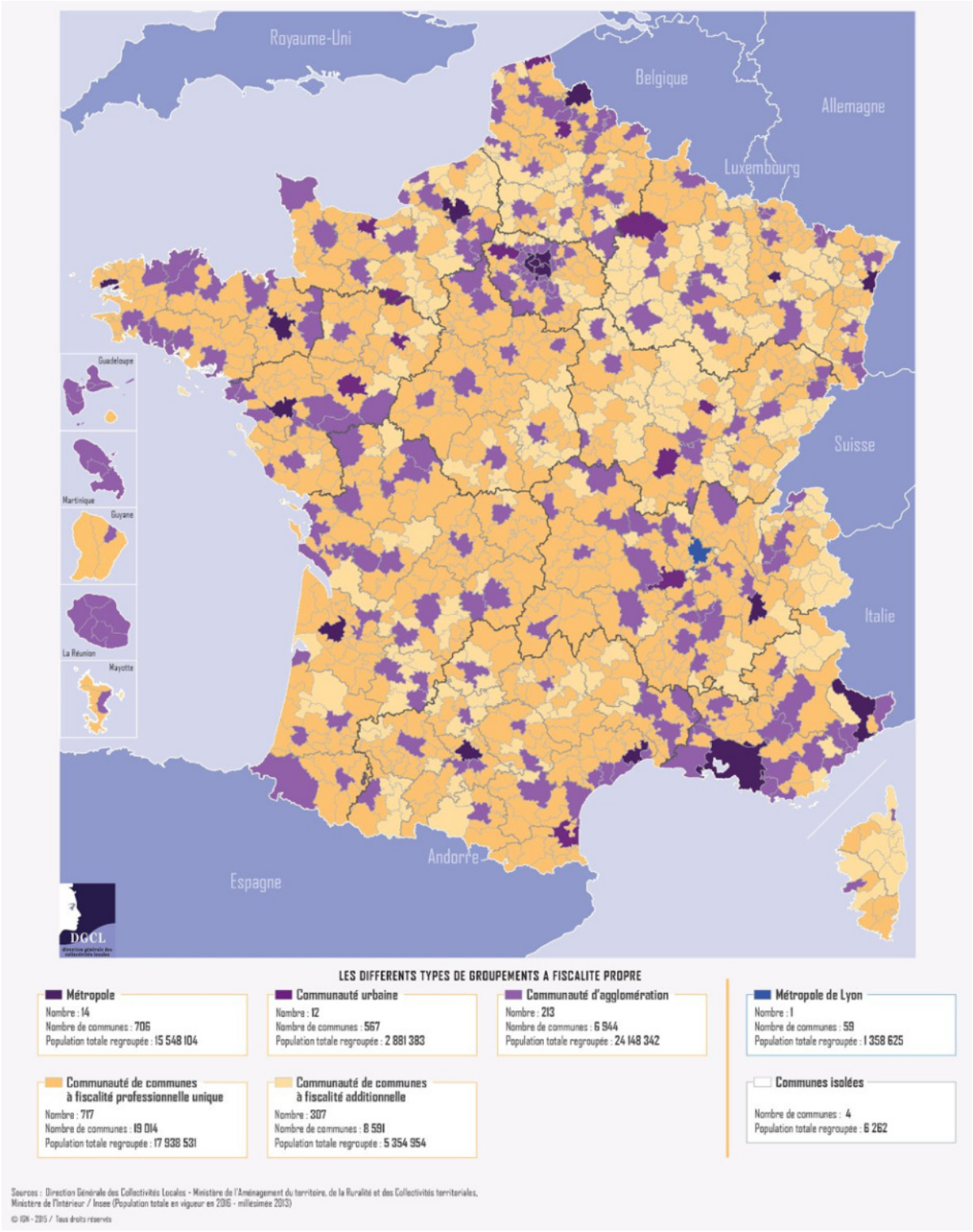


Annexe n° 3 : évolution des implantations postales de 2008 à 2017

Au 31 décembre	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Bureaux de poste *dont MSAP*	11 330	10 566	10 213	9 955	9 819	9 692	9 574	9 254 *40*	8 835 *395*	8 414 *504*
Agences postales communales	4 026	4 636	4 899	5 096	5 227	5 328	5 440	5 667	5 950	6 161
Relais poste commerçant	1 634	1 819	1 916	1 973	1 995	2 032	2 061	2 161	2 348	2 525
Total points de contact	**16 990**	**17 021**	**17 028**	**17 024**	**17 041**	**17 052**	**17 075**	**17 082**	**17 133**	**17 100**
Proportion des points de contact en partenariat	**33,3 %**	**37,9 %**	**40,0 %**	**41,5 %**	**42,4 %**	**43,2 %**	**43,9 %**	**45,8 %**	**48,4 %**	**51 %**

Source : La Poste, direction du réseau

Annexe n° 4 : l'intercommunalité au 1er janvier 2018

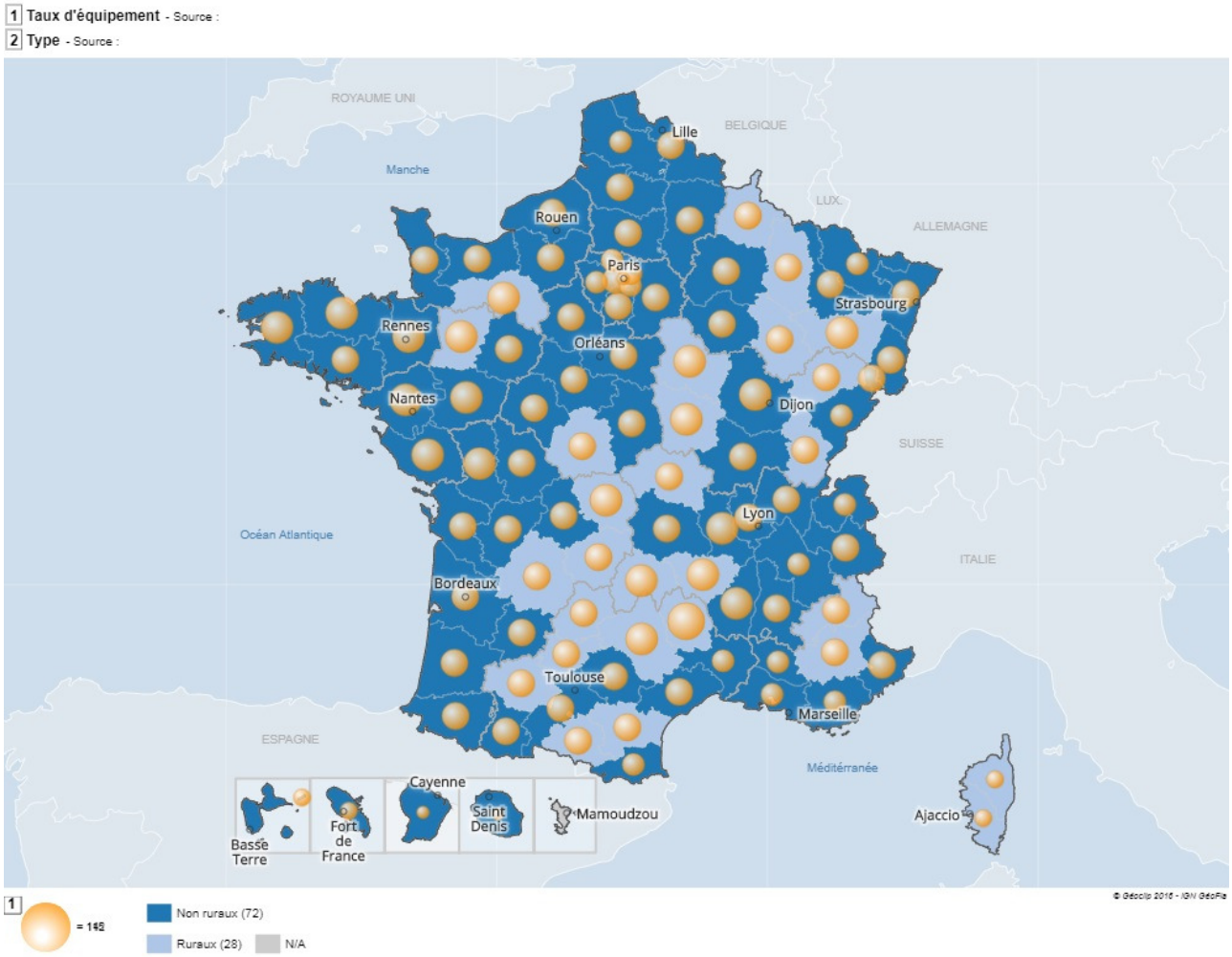


Annexe n° 5 : taux d'équipement en EHPAD par département rural[104] (2015)

	Nombre d'établissements	Capacité installée	Nombre de personnes âgées de 65 ans et plus	Taux d'équipement (pour mille habitants de 65 ans et plus)
Ardennes	32	2 448	53 896	45,4
Haute-Marne	24	1 965	40 528	48,5
Meuse	24	2 017	39 066	51,6
Vosges	61	5 368	81 067	66,2
Corrèze	44	3 543	62 041	57,1
Creuse	32	2 351	34 303	68,5
Dordogne	70	5 980	111 583	53,6
Allier	49	5 029	86 678	58,0
Cantal	40	2 912	38 614	75,4
Haute-Loire	49	3 703	50 891	72,8
Jura	50	2 952	56 740	52,0
Nièvre	40	3 590	57 225	62,7
Haute-Saône	30	2 156	49 581	43,5
Yonne	73	5 866	76 527	76,7
Indre	40	3 262	58 496	55,8
Corse du Sud	12	827	34 299	24,1
Haute-Corse	14	1 036	38 010	27,3
Ariège	31	2 149	37 435	57,4
Aude	54	4 011	88 933	45,1
Aveyron	70	5 251	72 486	72,4
Gers	34	2 732	49 580	55,1
Lot	36	2 386	47 917	49,8
Lozère	29	1 631	17 914	91,0
Tarn-et-Garonne	32	2 884	53 652	53,8
Orne	54	4 647	67 585	68,8
Mayenne	62	4 561	63 350	72,0
Alpes de Haute-Provence	32	2 150	39 867	53,9
Hautes-Alpes	25	1 482	31 189	47,5
France métropolitaine	**7 339**	**596 369**	**12 073 092**	**49,4**

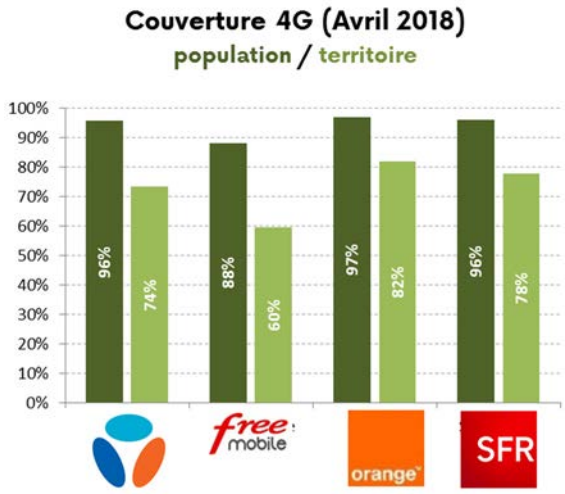
[104] On entend ici par département rural les départements n'ayant pas de population classée en zone « dense » d'après la grille de densité de l'Insee et ayant plus de 50 % de population en zone « très peu dense ».

Annexe n° 6 : taux d'équipement en EHPAD par département (2015)



Source : Cour des comptes d'après données DREES et Insee

Annexe n° 7 : état par opérateur de la couverture mobile 4G au 1er avril 2018



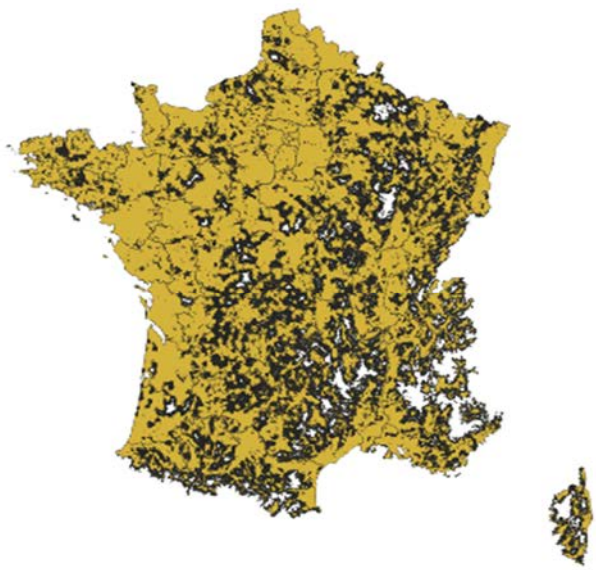
Source : Arcep

Annexe n° 8 : carte par opérateur de téléphonie de couverture mobile 4G au 1er juillet 2018

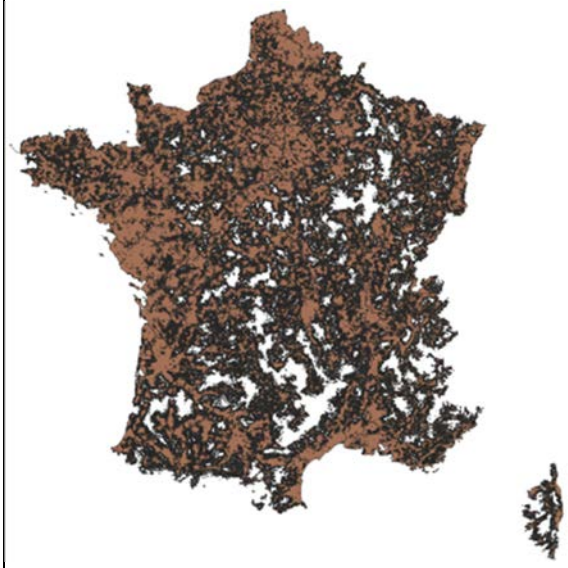
Délimitation des zones blanche en couverture mobile 4G au 1er juillet 2018

Opérateur Bouygues

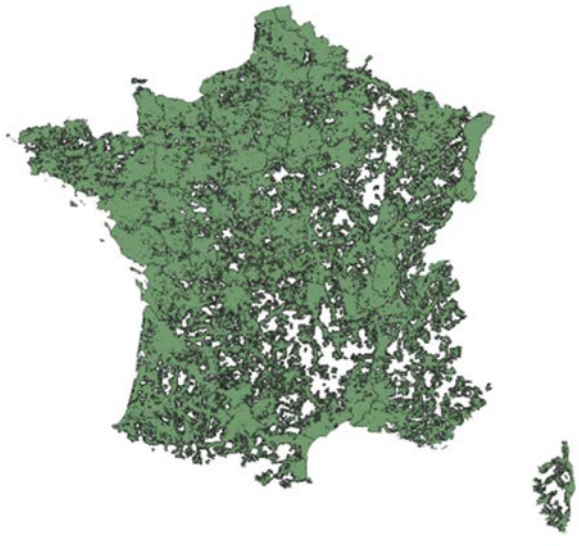
Opérateur Orange



Opérateur Free



Opérateur SFR



Zones blanches non couvertes par la 4G

Source: Arcep

Annexe n° 9 : financement du fonds inter-opérateurs par opérateur

Classement des financeurs	Opérateurs	2016	2017	2018	TOTAL
1	Pôle emploi	970 474	1 464 460	1 907 761	4 342 695
2	CNAF	917 156	1 384 003	1 802 948	4 104 107
3	CNAM	834 513	1 259 294	1 640 489	3 734 296
4	MSA	725 745	1 095 160	1426 671	3 247 577
5	CNAV	421 300	635 748	828 163	1 885 241
6	La Poste	224 024	338 056	440 387	1 002 466
7	GRDF	217 093	327 596	426 761	971 450
	TOTAL	**4 310 305**	**6 504 317**	**8 473 209**	**19 287 831**

Source : accord national du 4 décembre 2015

Annexe n° 10 : taux d'équipement numérique des habitant des territoires ruraux (2017)

Un taux d'équipement supérieur à la moyenne dans les territoires ruraux

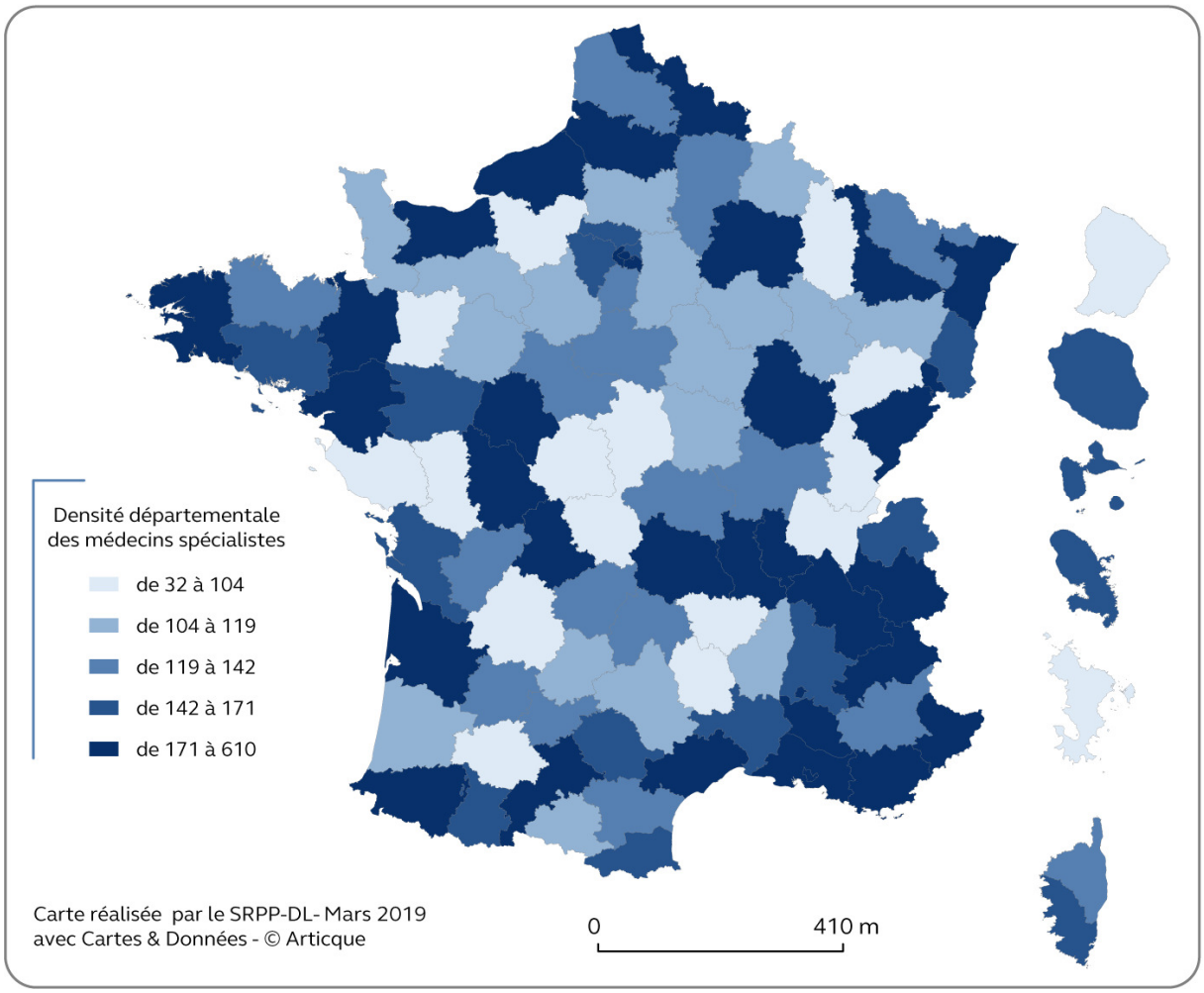
Le Baromètre du numérique de 2017 fournit des données intéressantes sur le taux d'équipement des territoires ruraux.

Le taux d'équipement en téléphone mobile dans les communes rurales est 94 % en 2017 contre 79 % en 2010 et est équivalent, voire parfois supérieures aux autres communes (notamment les communes de la tranche 20 000 à 100 000 habitants). 30 % des habitants des zones rurales n'ont pas de smartphone et invoquent à cet égard principalement la complexité d'utilisation ou son absence d'utilité. D'une manière générale, l'absence d'équipement concerne plus souvent des personnes âgées (24 % des plus de 70 ans n'ont pas de téléphone mobile), des non diplômés (22 %), des retraités (16 %).

En 2017, 81 % des français de plus de 12 ans déclarent avoir un ordinateur à leur domicile et 44 % une tablette. Avec un taux de 84 % d'habitants disposant un ordinateur à domicile, les territoires ruraux ont le taux d'équipement le plus élevé supérieur de trois point à la moyenne nationale.

Cette moyenne dissimule de fortes disparités en fonction de l'âge puisque que le taux d'équipement chute en fonction de l'âge – 69 % des plus de 70 % ont un ordinateur à leur domicile –, de la formation – 50 % pour les sans diplôme –, et les revenus – 69 % pour les bas revenus.

Annexe n° 11 : densité départementale des médecins spécialistes (tous modes d'exercice) au 1er janvier 2018



Source : Cour des comptes d'après DREES

Annexe n° 12 : répartition par type de territoire des communes sous-denses en médecins généralistes en 2016

Type de territoire	Communes sous-denses (accessibilité potentielle localisée < 2,5 consultations et visites par an et par habitant)		
	Population vivant dans une commune sous-dense	**Part de la population du type de territoire, vivant dans une commune sous-dense**	**Part de la population vivant dans une commune sous-dense et résidant dans le type de territoire**
Unité urbaine de Paris	1 010 790	9,5 %	17,7 %
Grand pôle urbain, hors unité de Paris	310 270	1,1 %	5,4 %
Couronne urbaine des grands pôles urbains	732 100	10,1 %	12,9 %
Couronne rurale des grands pôles urbains	1 964 890	22,9 %	34,5 %
Moyens et petits pôles urbains	205 520	4,7 %	3,6 %
Couronne des moyens et petits pôles urbains	745 620	18,9 %	13,1 %
Communes isolées, hors influence des pôles urbains	726 230	24,0 %	12,8 %
Ensemble	**5 695 420**	**8,6 %**	**100,0 %**

Champ : Médecins généralistes libéraux (y compris certains médecins à exercice particulier) et médecins exerçant en centres de santé, France entière, hors Mayotte.
Sources • SNIIR-AM 2016, CNAM ; populations municipales 2014, Insee ; calculs DREES.

Plus de 700 000 habitants de communes médicalement sous-denses (moins de 2,5 consultations et visites de médecin généraliste par habitant et par an) vivent dans des communes isolées, pour l'essentiel rurales (soit 13,1 % du total). Par ailleurs, près de deux millions de personnes (34,5 %) vivant dans des communes sous-denses résident dans la couronne rurale d'un grand pôle urbain.

Toutefois, la sous-densité médicale n'est pas le seul fait de territoires ruraux. Ainsi, plus de deux millions d'habitants de communes médicalement sous-denses résident dans l'unité urbaine de Paris, dans d'autres grands pôles urbains ou dans la couronne urbaine de ces grands pôles (36 %, dont 17,7 % pour la seule région parisienne).

Annexe n° 13 : accès aux services d'urgence par type de territoire

Tableau 10 • Accès aux services d'urgence en plus de 30 minutes par type d'espace

	Mode d'accès aux soins urgents			
	services d'urgences (SU) + services mobiles d'urgences et de réanimation (SMUR)		services d'urgences (SU) + services mobiles d'urgences et de réanimation (SMUR) + Hélismur et hélicoptères de la Sécurité civile + médecins correspondants du Samu (MCS)	
	Nombre d'habitants à plus de 30 minutes d'un service d'urgence	Part de la population	Nombre d'habitants à plus de 30 minutes d'un service d'urgence	Part de la population
Grands pôles				
Unité urbaine (UU) de Paris	0	0,0 %	0	0,0 %
Communes des pôles (hors UU Paris)	121 316	0,4 %	12 979	0,1 %
Communes des couronnes				
Communes urbaines	342 233	4,8 %	45 399	0,6 %
Communes rurales	786 901	9,1 %	148 145	1,7 %
Moyens et petits pôles				
Communes des pôles	542 772	12,6 %	149 851	3,5 %
Communes des couronnes	711 292	17,9 %	205 149	5,2 %
Communes isolées hors influence des pôles	1 397 806	46,3 %	477 631	15,8 %
Ensemble	3 902 320	6,0 %	1 039 154	1,6 %

Champ > France entière, hors Mayotte.
Sources > SAE (mise à jour par la DGOS et les ARS), DREES ; population 2013, distancier Metric, Insee ; base des Hélismur et des hélicoptères de la sécurité civile, DGOS.

Annexe n° 14 : initiatives en faveur de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux depuis 1985

Annonces/Textes/Dispositifs	Portée
Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « Loi montagne »	• Principe d'une coordination des réflexions pour l'amélioration des services publics en zone de montagne • Création d'une commission chargée de proposer des améliorations dans l'organisation des services dans les départements situés en zone de montagne • Possibilité de construire un schéma départemental d'organisation et d'implantation des services
CIADT du 28 novembre 1991	• Institution à titre expérimental des schémas départementaux d'amélioration et d'organisation des services publics en milieu rural
Loi d'orientation du 4 février 1995	• Généralisation des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics et des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics
Décret du 11 octobre 1995	• Méthode d'élaboration des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics
Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et les développement durable	• Possibilité de mise en commun de moyen pour assurer l'accessibilité aux services publics
Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration	• Institutionnalisation des maisons de services publics pour offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics • Possibilité de mettre en œuvre d'une offre mutualisée de services publics, notamment en milieu rural, de façon itinérante
Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	• Renforcer l'attractivité des territoires ruraux (logement, emploi et accès aux services publics) • Institution d'une conférence annuelle de la ruralité
Décret du 21 novembre 2006	• Abrogation du décret du 11 octobre 1995 et donc des schémas départementaux d'organisation et d'implantation des services • Maintien des commissions départementales d'organisation et d'amélioration des services publics
Circulaire du 2 août 2006	• Création du label Relais de Service Public
Comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires 11 mai 2010	• Plan d'action en faveur des territoires ruraux • Maintenir et renforcer la continuité entre les territoires ruraux et les territoires urbains, en assurant la mobilité de leurs habitants et en leur offrant les moyens de communication les plus performants : haut et très haut débit, téléphonie, mobile, transports ferroviaires et routiers, modes de transports innovants • Améliorer l'offre de soins • Améliorer l'accès à un socle de services essentiels à la population (petite enfance et services aux personnes âgées notamment)
En septembre 2010, signature du protocole d'accord national « + de services publics »	• État et 9 grands opérateurs de services
CIMAP du 17 juillet 2013	• Création des maisons de l'État
Décret du 31 mars 2014 portant création du CGET	• Le CGET conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires dont il assure la coordination interministérielle

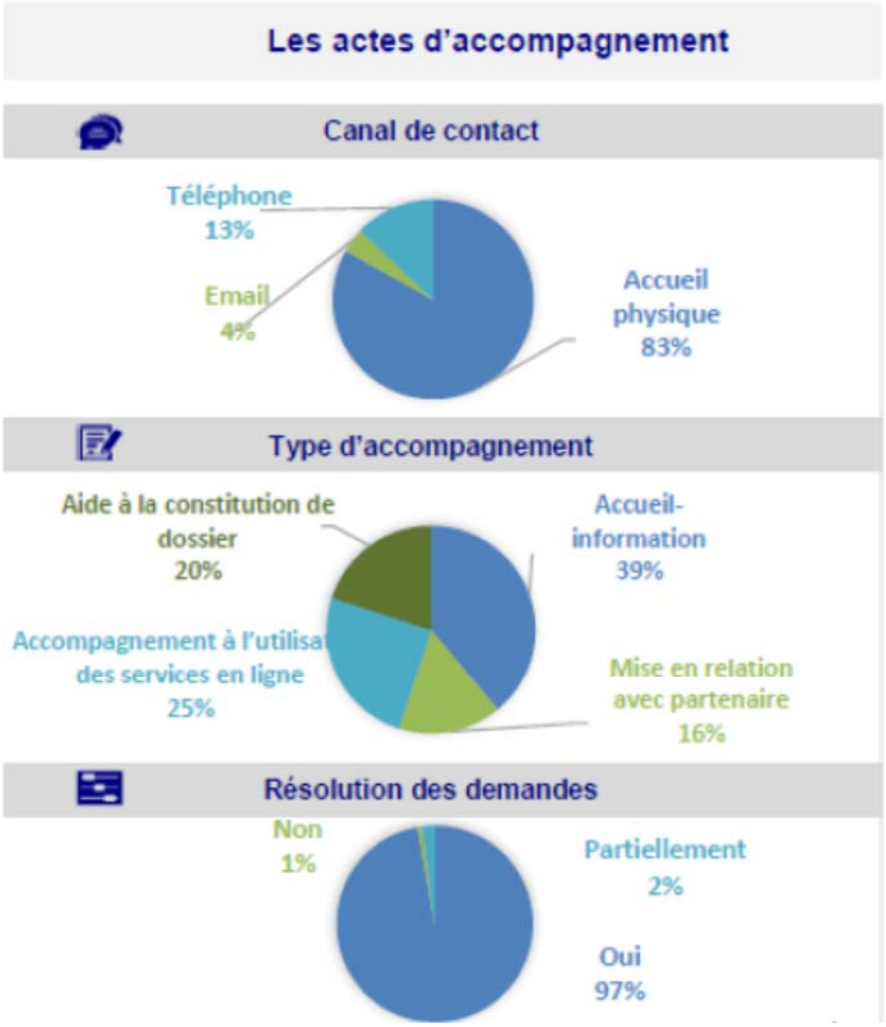
Annonces/Textes/Dispositifs	Portée
12 septembre 2014, lancement des assises de la ruralité	• Définition d'un plan d'action partagé entre l'État et les territoires ruraux, fixant des objectifs et des moyens assignés • Création de 7 ateliers dont « rénover le cadre institutionnel et la présence de l'État dans les territoires ruraux » ; « services publics et services au public »
Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République dit NOTRé	• Abrogation des commissions départementales d'organisation et d'amélioration des services publics • Introduction des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires • Introduction des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité aux services publics • Maisons de services au public
Instruction du gouvernement du 5 novembre 2015 relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires	• Mise en œuvre d'une démarche pour anticiper et coordonner les modifications d'implantations territoriales de l'État et fermetures de sites d'opérateurs • Présentation par chaque ministère du projet d'évolution de ses implantations territoriales au sein de la CNATE avant la fin du 1er trimestre de chaque année • Information systématique du préfet de ces projets de réorganisation pour mesurer les effets cumulés • Institution des comités d'action régionale au niveau des préfets de région dédiés à l'organisation des implantations territoriales de l'État et de ses opérateurs • Création d'un pouvoir d'alerte au profit des préfets de région et de département
Comités interministériels aux ruralités de mars et septembre 2015 et mai 2016	• 104 mesures pour garantir l'accès à tous aux services publics, amplifier les capacités de développement des territoires ruraux, et assurer la mise en réseau des territoires • 1 400 maisons de santé, école rurale, 1 000 MSAP • Assurer le déploiement du numérique • Création des contrats de ruralité entre l'État et EPCI • Institution de référents ruralités au niveau des préfectures de département pour assurer le pilotage et le suivi de cette politique
Circulaire du 29 mars 2016 relative à la mise en œuvre des mesures gouvernementales en faveur des territoires ruraux	• Institution de comités de suivi de mise en œuvre des mesures des CIR au niveau territorial • Création de référent ruralités au sein des préfectures chargé du suivi des mesures des CIR
Instruction du gouvernement du 3 août 2016 relative aux modalités de mise en œuvre du pouvoir d'alerte des préfets	• Anticiper et coordonner les modifications d'implantations territoriales des services de l'État et de ses opérateurs • Établissement par les préfets avant le 30 septembre 2016 sur une base départementale un état des lieux prospectif à un an de l'évolution de l'implantation des services de l'État et de ses opérateurs dans les territoires • Pouvoir d'alerte des préfets pour solliciter un arbitrage ministériel en cas d'évolution négative en matière d'accès au service public
Circulaire 17 février 2017 du Premier ministre aux préfets	• Création de commissions régionales de stratégie numérique (CRSN)
Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, 14 décembre 2017, 12 juillet 2018	• Instance d'échange, de concertation et de décision sous l'autorité du Premier ministre qui se réunit tous les 6 mois • Plusieurs chantiers dont la lutte contre les fractures territoriales, l'accès aux services essentiels (accès aux soins, éducation, mobilité, couverture numérique)

Annexe n° 15 : installation de médecins libéraux entre 2010 et 2015

	Nombre d'installations			Part des installations	
	Zone fragile	Zone non fragile	TOTAL	Zone fragile	Zone non fragile
2010	246	2 320	2 566	9,6%	90,4%
2011	284	2 956	3 240	8,8%	91,2%
2012	436	3 884	4 320	10,1%	89,9%
2013	433	3 532	3 965	10,9%	89,1%
2014	419	3 622	4 041	10,4%	89,6%
2015	451	3 503	3 954	11,4%	88,6%
				+ 1,8 points	- 1,8 points

Source : CNAMTS/DDGOS/DOS/DPROF

Annexe n° 16 : actes d'accompagnement réalisés au sein des MSAP



Source : Caisse des dépôts – Données réalisées sur 808 MSAP ; 1er trimestre 2018

Annexe n° 17 : répartition des MSAP par densité de population

	Répartition des MSAP (en %)	Population (en nombre hbts)
Espaces densément peuplés	7	22 358 977
Espaces de densité intermédiaire	8	18 625 508
Espaces peu denses	27	19 559 019
Espaces très peu denses	58	2 598 468

Sources : Cour des comptes – données CDC et Insee

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes de Thiérache Sambre et Oise (département de l'Aisne)

Mars 2019

Sommaire

SOMMAIRE **3**

SYNTHÈSE **5**

CHAPITRE I L'AISNE ET LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES THIÉRACHE SAMBRE ET OISE **7**

I - LA THIÉRACHE ET LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES THIÉRACHE SAMBRE ET OISE **9**

A - La Thiérache 9
B - La communauté de communes Thiérache Sambre et Oise 10

CHAPITRE II LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX **13**

I - LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **14**

A - Les services de l'État et les collectivités territoriales 14
B - Les autres opérateurs 19

II - LES DISPOSITIFS D'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET LEUR PERFORMANCE **23**

A - Les dispositifs de mutualisation 23
B - Stratégie, coordination et soutien aux actions en faveur de l'accessibilité des services publics en milieu rural 31

CHAPITRE III LES ENJEUX DU NUMÉRIQUE **37**

I - LE SCHÉMA DIRECTEUR TERRITORIAL D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE (SDTAN) **37**

A - Le réseau cuivre, le dégroupage et la téléphonie mobile 38
B - Le déploiement du réseau très haut débit (THD) 38

II - LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DES USAGES ET SERVICES DU NUMÉRIQUE DU DÉPARTEMENT (SDUSN) **39**

GLOSSAIRE **41**

ANNEXES **45**

Synthèse

Dans l'Aisne, en particulier en Thiérache, marquée par le déclin démographique et économique (population vieillissante, pauvre, faiblement diplômée, confrontée à des problèmes de mobilité, éloignée des usages numériques, etc.), les difficultés d'accès aux services publics sont réelles. Au travers des initiatives locales, notamment la création en 1995 de « points village », ce territoire a expérimenté des solutions de proximité (relais, services publics et crèches itinérants, espaces numériques, transports à la demande).

Les administrations et les opérateurs nationaux, repensant leur organisation ont adapté leurs offres de services et leurs modalités d'accueil, privilégiant en général la médiation numérique pour les démarches et les réponses standard, réservant le contact humain au traitement individualisé de demandes plus spécifiques ou complexes.

L'échec de l'expérimentation d'un guichet virtuel sur la communauté de communes de Thiérache Sambre et Oise (CCTSO), a montré que, compte tenu du profil des populations, le premier niveau de contact ne pouvait s'envisager, non seulement sans équipements informatiques et capacité du réseau suffisante, mais aussi sans accompagnement humain.

Les structures mutualisées (relais et maisons de services au public et de santé) se sont imposées en offrant une palette large de services administratifs, sanitaires et sociaux, comme une réponse adaptée et appréciée de leurs partenaires. Leur coordination au niveau départemental n'est pas optimale. Au niveau local, portées par l'échelon communal, elles ne sont en général pas non plus coordonnées avec les autres collectivités.

Depuis 2017, une expérimentation de service public itinérant (SPI) est conduite. Elle promeut un nouveau mode de relation à l'usager. D'ores et déjà, portée par une collectivité dynamique et innovante, elle obtient un certain succès, notamment auprès de populations (actifs et personnes âgées) fréquentant moins les relais et MSAP fixes. Cependant, le SPI pourrait illustrer les fragilités des dispositifs mutualisés. Il repose sur des personnels trop peu nombreux, au statut parfois précaire, au niveau d'étude élevé, ayant acquis par des formations et leurs pratiques des compétences peu partagées, et donc peu remplaçables.

Confrontée à de sérieux handicaps de mobilité, la Thiérache a aussi expérimenté un dispositif onéreux de transport à la demande (« Herbus »). Son arrêt montre que, dans une région rurale à la population parfois isolée et peu équipée en moyens de locomotion, la solution doit s'intégrer dans une approche plus globale (co-voiturage, transports collectifs, etc.).

La multiplication des services dématérialisés rend déterminant l'enjeu de la couverture en très haut débit. Du fait des carences de l'initiative privée, la réponse est publique. Le plan projeté ne présente pas de retard.

Enfin, l'Aisne a élaboré les schémas stratégiques, accompagnés des mesures devant répondre aux problèmes de l'accessibilité des services publics. Les instances de coordination et de suivi sont en place sans qu'aujourd'hui, leur performance puisse être évaluée.

Chapitre I

L'Aisne et la communauté de communes

Thiérache Sambre et Oise

Dans les Hauts-de-France, l'Aisne est le département le plus étendu (7 300 km²). Sur le plan démographique, il est le moins peuplé (539 783 habitants, soit 9 % de la population régionale) et a la densité la plus faible (73 habitants/km²). Plus d'un habitant sur deux réside dans une des 782 communes de moins de 2 000 habitants (sur 804 communes).

Entre 1999 et 2011, sous l'effet d'un solde naturel positif, le solde migratoire étant déficitaire, la population axonaise a crû de 6 000 habitants[1]. La part des 60 ans ou plus est de 17,5 % contre 15,5 % dans les Hauts-de-France. Le taux de mortalité est supérieur de 22 % à la moyenne nationale. L'indice de jeunesse[2] de 1,1 est inférieur à la moyenne régionale (1,27).

Le taux de pauvreté est de 18,6 %, supérieur à la moyenne métropolitaine (14,5 %). En 2013, par le niveau de vie, le département se classait au 89ème rang métropolitain. À cette situation sont associés un taux de 7 % de la population à la couverture médicale universelle complémentaire (7,5 % en moyenne nationale) ou encore un taux de diplômés de plus de 15 ans de l'enseignement supérieur de 16,2 %, inférieur aux taux régional (20,7 %) et national (25,7 %). Le territoire s'illustre également par un taux de jeunes en difficulté de lecture (17,7 %) très supérieur à la moyenne nationale (10,8 %).

Sur le plan économique, le taux de chômage (14 % au 4ème trimestre 2015) est supérieur d'1,4 point au taux régional. Plus d'un emploi sur dix est non salarié (8,3 % au niveau régional). Le taux d'emploi agricole (4,5 %) est le plus élevé de la région. Celui du secteur non marchand est de 36 %. L'industrie occupe 15,6 % des emplois.

Sur le plan des transports et de la mobilité, l'Aisne connaît de sérieux handicaps, liés, tout d'abord, à la faible densité de son réseau routier. Il se classe à la 77ème place des départements métropolitains avec 1,5 km par km². La faiblesse du réseau ferroviaire est également une difficulté. Le réseau autoroutier représente 145 km; le réseau routier national, 164 km; le réseau routier départemental, 5 468 km, et enfin les voies communales, 5 545 km.

---

[1] Entre 1999 et 2012, l'Aisne était le 83ème département par l'évolution de solde migratoire (- 0,21 %). Il a été de 0,37 % en Thiérache, avec un solde naturel de + 0,15 %.

[2] Indice de jeunesse : ratio entre les habitants de moins de 20 ans et ceux de plus de 60 ans.

Au plan ferroviaire, selon une étude de l'observatoire régional des transports (ORT), le département est doté de 49 gares, soit le ratio le moins élevé des Hauts-de-France (11 306 habitants par gare – moyenne régionale 15 841 habitants par gare).

Conséquence de l'extrême émiettement communal, les Axonais ont besoin de 1,5 fois plus de temps que les habitants du Nord pour accéder aux équipements courants.

Les transports collectifs non urbains (TCU – réseau de lignes d'autocars) desservent 741 communes sur 804. Cependant, la densité du réseau varie fortement. Selon l'ORT, seules 5 % des communes sont desservies par des transports collectifs urbains réguliers (13,4 % en région).

Le taux de motorisation est légèrement inférieur à celui de la région. En 2012, 17,2 % des ménages n'avaient pas de véhicule contre 19,7 % dans l'ex-région Picardie.

Les problèmes de mobilité sont souvent cités par les opérateurs de services publics, en particulier par Pôle emploi, notamment parce que les offres sont souvent extérieures à la zone d'emploi. Dans 6 EPCI, des services de transport à la demande ont pu être mis en place selon trois modes : ligne virtuelle (sur réservation), ligne zonale (porte à porte) et ligne zonale (arrêt à arrêt).

Depuis 2008, le syndicat mixte du Pays de Thiérache avait mis un en place un service de transport à la demande, dénommé « Herbus ». Ses objectifs initiaux étaient de permettre aux habitants d'effectuer leurs démarches administratives, leurs rendez-vous médicaux, ou encore de se rendre à un entretien d'embauche. Il s'agissait d'un service de transport de porte à porte. À partir de chaque village, il était possible de se déplacer jusqu'à un centre bourg. Le client était pris à domicile. Le véhicule (9 places) l'emmenait où il souhaitait et le redéposait au retour sur le pas de sa porte. Son coût pour l'usager était de 3 € pour un aller simple, 4 € pour un aller-retour quelle que soit la distance parcourue.

Sur le plan financier, le coût était partagé entre le syndicat mixte et le département, qui participait à hauteur de 50 % du déficit annuel. Le montant des charges annuelles était de 170 k€. En mars 2017, le service a été interrompu. Plusieurs raisons ont motivé cette décision :

- d'abord la dérive financière, le déficit s'élevant en 2016 à 115 k€, alors qu'il était en moyenne de 80 k€ à 90 k€ depuis l'ouverture du service ;
- puis l'évolution des usages, majoritairement pour des visites à des proches ou encore pour faire des courses dans les supermarchés ;
- enfin, le PETR souhaitait engager une réflexion plus large sur les solutions au problème de mobilité en Thiérache. En 2018, un plan mobilité a été adopté. Plusieurs solutions sont envisagées (co-voiturage, transport à la demande, ou encore réseau « pousse » d'autostop sécurisé). Il devait être soumis aux communes à l'automne.

Le co-voiturage peut aussi être une réponse aux problèmes de mobilité. Cependant, aucune autorité organisatrice axonaise ne déclare avoir mis en place des aires de covoiturage. Néanmoins, cinq sites internet de covoiturage existent (Château-Thierry, Soissons, Laon, Tergnier, Saint-Quentin), mais pas en Thiérache. La CCTSO projette de créer une aire en 2020. Une aide départementale a été mise en place. Son objectif est d'accompagner les communes ou groupements de communes dans la création d'aires. Sa subvention correspond à 20 % des dépenses éligibles H.T.

Enfin, des prêts et des aides à l'achat de véhicule ont été mis en place par les collectivités. En 2016, la région a créé un parc de véhicules de location pour les chômeurs en projet d'insertion professionnelle ou les jeunes en formation professionnelle. Sur une durée maximale de deux mois, l'usager loue un véhicule pour deux euros par jour. Le dispositif « en route pour l'emploi » a déjà bénéficié à 65 Axonais.

Les caractéristiques départementales (déficit démographique, pauvreté, chômage, isolement, problèmes de mobilité, etc.) étant très nettement accentuées en Thiérache, l'étude s'est tout particulièrement attachée à ce territoire, couvrant quatre intercommunalités.

I - La Thiérache et la communauté de communes Thiérache Sambre et Oise

A - La Thiérache

La densité démographique de la Thiérache axonaise est de 44,4 habitants km² et reste très inférieure à la moyenne départementale (73 hab./km²). L'émiettement communal y est le plus prononcé.

Entre 2007 et 2012, la population a diminué de 0,77 %, sous l'effet de l'évolution des soldes naturel et migratoire. Les plus de 60 ans représentent 26,5 %, contre 24,8 % en moyenne départementale. Le taux de mortalité chez les moins de 65 ans est supérieur à plus de 25 % par rapport à la moyenne nationale ; celui de mortalité « maladies cardio-vasculaires » supérieur de 18 %. L'indice jeunesse est de 0,65 contre 1,1 dans l'Aisne.

En 2014, le taux de pauvreté (23,9 %) était très nettement supérieur à celui du département (18,7 %). 44 % des ménages étaient imposés pour 50,6 % en moyenne départementale. La part élevée des revenus tirés des retraites (29,4%), du chômage (3,8 %) et la faiblesse du nombre de ménages imposés (46,9 %) au regard des moyennes départementales (27,1 %, 3,6 % et 54,3 %) caractérisent aussi la fragilité des populations de la Thiérache.

Par ailleurs, la situation du logement confirme le déclin du territoire. Si la part des ménages propriétaires de leur résidence principales (64,2 %) est plus élevée qu'en moyenne départementale (61,9 %), les logements y sont plus vétustes et anciens. 55,5 % des résidences principales ont été construites avant 1945, 38,5 % au niveau départemental.

Sur le plan économique, en 2014, le taux de chômage (20,2 %) était plus élevé (en moyenne départementale 17,8 %). L'emploi agricole (8,1 %) est nettement plus important en moyenne qu'en France métropolitaine (2,9 %) ; l'industriel aussi (22,2 %, contre 13,9 % au plan national). Dans ce secteur, l'agro-industrie est très présente, mais aussi historiquement l'industrie manufacturière, dont l'emblématique SA Godin (appareils ménagers non électriques). Ces secteurs à faible valeur ajoutée sont employeurs de main d'œuvre peu qualifiée, au salaire horaire plus bas (10,89 €/11,70 €), et dépendent principalement (presque 60 % en 2010) des groupes étrangers ou hors région.

La région bénéficie d'un patrimoine naturel (deux zones Natura 2000, sept espaces sensibles), historique (une soixantaine d'églises fortifiées, le familistère, le château fort de Guise, etc.) et agricole (production de maroilles, 455 producteurs en Thiérache axonaise). Le tourisme mobilise de façon directe 258 emplois et de façon indirecte 5 500 emplois.

En Thiérache, à l'exception de la ligne Hirson-Laon, la problématique de la mobilité[3] est forte. 24,6 % de la population est éloignée de plus de 20 minutes d'une gare TER. 81,7 % des ménages disposent d'au moins un véhicule pour 82,6 % en moyenne dans l'Aisne.

La Thiérache pâtit de vraies faiblesses (une population déclinante, vieillissante et à faibles ressources, un tissu économique fragile et dépendant de centres de décisions extérieurs, des emplois peu qualifiés, une absence d'attractivité et un potentiel limité de mobilité). Toutefois, elle dispose d'une offre structurante de services et sa population est majoritairement hors zone blanche (66,8 %). La déprise démographique et économique met en péril cette situation.

B - La communauté de communes Thiérache Sambre et Oise

Située dans l'arrondissement de Vervins, la communauté de communes Thiérache Sambre et Oise (CCTSO) [4] associe 36 communes (17 166 habitants), dont six relèvent de deux aires urbaines (Saint-Quentin et Guise), sept sont isolées hors influence des pôles et 23 sont classées « Autres multipolarités ». Deux communes ont plus de 1 000 habitants.

Au sens de l'indicateur de présence de services de l'Insee, Guise a les caractéristiques d'un pôle intermédiaire[5] et Etreux, Wassigny et Marly-Gaumont de pôles de proximité[6]. La commune centre dispose de réelles fonctions polarisantes. Les autres communes n'ont aucun service. Elles bénéficient toutefois comme le reste de la Thiérache, d'un maillage en pôles de proximité autorisant un niveau d'accessibilité satisfaisant. Sur le territoire de l'EPCI, seules quatre communes sont considérées en zone blanche d'un pôle de proximité (10 à 15 mn) et trois d'un pôle de centralité (30 à 35 mn)[7].

La CCTSO exerce, outre les compétences obligatoires[8], des compétences optionnelles et facultatives. Elle gère des équipements publics : une halte-garderie itinérante (enfants de 3 mois à 4 ans), un relais assistantes maternelles à Guise et son antenne à Wassigny, une maison de l'enfance multi-accueil (moins de 6 ans) et une micro-crèche à Wassigny, un service d'aide et d'accompagnement à domicile, un dispositif de portage de repas à domicile, un complexe

[3] Indicateur de mobilité : croisement de plusieurs données, dont la part des ménages avec voiture, desserte interurbaine, distance parcourue la plus proche, présence d'une gare, etc.

[4] Pour étudier les données socio-économiques de la CCTSO, il convient de conjuguer les données des deux anciennes communautés de communes (CC de la région de Guise et la CC de la Thiérache d'Aumale).

[5] 11 services : librairie, supérette ou supermarché, magasin d'équipement des ménages, magasin d''équipements de la personnes, collège, école de conduite, chirurgien-dentiste, police-gendarmerie, hébergement des personnes âgées, garde enfant préscolaire, salle non spécialisé couverte pour la pratique du sport.

[6] 13 services : épicerie, boulangerie, boucherie-charcuterie, services La Poste, retrait d'argent, coiffeur, café/restaurant, école élémentaire, médecin généraliste, infirmier, kinésithérapeute, pharmacie et salle non spécialisée pour la pratique du sport.

[7] Diagnostic, carte page 43.

[8] Aménagement de l'espace, développement économique et tourisme, aménagement entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

aquatique, un cinéma, une école intercommunale de musique, deux déchetteries intercommunales (le traitement des déchets étant délégué à un syndicat mixte), et deux stations d'épuration pour l'assainissement collectif. En 2017, elle a mis en place un service commun « espaces verts » avec les communes.

Ses effectifs sont de 83,4 équivalents temps plein (ETP), principalement employés dans les secteurs d'aide à domicile (30,9 ETP), enfance/jeunesse (13 ETP) et collecte des déchets (13 ETP).

De 2013 à 2016, les deux anciennes intercommunalités ont vu leur situation financière se dégrader. Leurs charges consolidées (5,7 M€) ont progressé plus rapidement (+32,4 %) que leurs produits (5,9 M€ et + 4,1 %), sous le double effet des transferts de charges des communes et de l'augmentation des dépenses de personnel, liée avant tout à l'ouverture de nouveaux équipements. L'atonie de leurs recettes était liée à la contribution au redressement des comptes publics (-310 k€), compensée par la fiscalité « éolienne ». A la veille de leur fusion, au début de l'année 2016, les deux EPCI conservaient toutefois une situation saine, s'étant désendettés et ayant réduit la voilure de leurs investissements.

Dans le même temps, les résultats agrégés des 36 communes de la communauté de communes ont connu un tassement. Cependant, elles aussi conservaient, avec un endettement limité, une très bonne solvabilité financière.

En faisant masse de leurs moyens, les collectivités locales de la CCTSO disposaient d'une situation financière saine.

Sur le plan de la fiscalité locale « ménages », les communes et l'EPCI ont des bases faibles, corrélées à l'ancienneté du bâti. Elles pratiquent des taux d'imposition inférieurs ou voisins des moyennes de strate de population, et utilisent donc peu le levier fiscal.

Avec une superficie de 329 km², la densité de population (52 hab./km²) est légèrement supérieure à la moyenne de la Thiérache (44,4 hab./km²). Ce territoire présente certaines caractéristiques dans la moyenne de la Thiérache : le taux de pauvreté (23,5 %) – un quart des habitants sont considérés comme vivant sous le seuil de pauvreté, dont 40 % ont moins de 30 ans –, la part des ménages imposés (44,6 %). D'autres témoignent d'une plus grande fragilité : la population plus âgée (25,6 %), l'emploi (diminution plus rapide, de 1,2 %), un parc de logements plus vétuste et ancien (59,3 % construits avant 1945), le nombre de ménages avec une seule personne.

En 2014, l'emploi salarié ou non salarié (4 744) représentait 24,3 % du total de la Thiérache, dont 19,7 % dans les administrations publiques, les établissements d'enseignement, de santé et social.

Chapitre II

Le pilotage de la politique d'accessibilité aux services publics dans les territoires ruraux

Territoire fragilisé par son déclin démographique et économique, l'Aisne s'est précocement impliquée dans la redynamisation des territoires ruraux et l'accès aux services publics. S'inscrivant dans les dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, des « points villages » y ont été créés.

En 2005, à la suite de la conférence nationale sur les services publics ruraux et de la consultation départementale sur l'offre de services publics en milieu rural induite par la circulaire du 2 août 2005, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a demandé à l'inspection générale de l'administration, assistée de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DIACT), d'étudier la possibilité de créer des « relais services publics. » Le rapport[9] évoquait largement l'expérience axonaise et la présentait comme l'« archétype » du relai de service public.

Depuis le début des années 2010, sous l'effet du développement numérique, les modalités d'accès aux services publics, comme la relation à l'usager, ont profondément changé. Dans le cadre de directives nationales, les administrations d'État et les opérateurs sociaux de l'Aisne ont rationnalisé leurs effectifs, réorganisé leurs services et réduit leurs implantations territoriales. Avec la numérisation et la dématérialisation permettant notamment le traitement de masse des demandes et les réponses standards, ils ont structuré leur offre de service. Pour les démarches de premier niveau (consultation et déclaration de la situation individuelle), l'orientation est à la mise en place d'espace internet individualisé, accessible en permanence, l'autonomisation de l'usager étant privilégiée. Pour le second niveau (conseil et expertise individualisée), les solutions sont proposées prioritairement sur rendez-vous.

Pour assurer la réussite de ce nouveau modèle notamment pour les publics éloignés des nouvelles technologies et/ou géographiquement des points d'accès, des réponses propres à chaque service ou mutualisées ont été construites. Elles s'inscrivent dans le cadre de démarches locales ou départementales (schémas, contrats), dont il convient d'observer les stratégies des porteurs de services au public (administrations d'État, collectivités locales et opérateurs sociaux et nationaux), et les modalités d'accès mise en place, afin de mesurer la performance en terme d'accessibilité aux services publics.

---

[9] http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000312.pdf.

I - Les conditions d'accès aux services publics

A - Les services de l'État et les collectivités territoriales

1 - Le réseau préfectoral

L'Aisne est découpée en cinq arrondissements (Laon, Saint-Quentin, Soissons, Vervins et Château-Thierry). Entre 2013 et 2018, les effectifs préfectoraux ont diminué de 34 agents (196). En 2016, un mouvement de regroupement de certains services, consécutif à la réorganisation territoriale, a été initié avec la création à Vervins d'une Maison de l'État. Un projet identique est en cours d'élaboration à Soissons.

En 2017, dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG), les procédures de délivrance de titres (carte d'identité, passeport, permis de conduire et carte grise) ont été dématérialisées. Avant la mise en place de ce dispositif, le volume tous titres confondus était en 2016 de 106 185. Entre 2013 et 2016, il était orienté à la baisse, notamment pour les CNI (moins 10 000 titres traités).

Les objectifs de cette réforme sont doubles : la fermeture des guichets préfectoraux – désormais seule la problématique « étranger » est traitée sous cette forme – et la sécurisation de la délivrance du titre, par le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire.

La relation à l'usager est organisée différemment selon le titre demandé. Pour les permis de conduire et cartes grises, elle ne passe que par Internet (demande, dialogue avec l'usager, exception PC étranger). Pour les CNI/passeports, des dispositifs de recueil fixes (DR) sont mis en place. La relation à l'usager est assurée par les collectivités où ils sont installés. Les demandes de titres sont réalisées sur rendez-vous pris électroniquement par l'usager dans le cadre d'un entretien personnalisé.

Dans l'Aisne, 21 communes, dont Guise, Vervins et Hirson en Thiérache, sont équipées de dispositifs de recueil fixes des données, assurant une bonne couverture du territoire. Pour accompagner le déploiement du dispositif, les personnels municipaux ont été formés en amont.

Dans cette phase de démarrage, le réseau préfectoral permet aux usagers d'être accompagnés par des jeunes en service civique[10] dans les Points d'Accès au Numérique (PAN), et ainsi de pouvoir bénéficier d'une assistance à la connexion et à la saisie.

Au quatrième trimestre 2017, 10 638 demandes pour les deux documents avaient été réalisées, correspondant à un taux d'utilisation moyen des DR de 38,4 %. Il est en augmentation au premier trimestre 2018 (54,4 %). À l'observation, les sites ont une activité très différente. Ainsi, en 2017, Neuilly-Saint Front avait collecté 100 demandes, Chauny, 768. Dans le cadre d'enquêtes « mystère » des services de la préfecture, les délais pour l'usager sont excessivement variables selon les DR. En février 2018, ils variaient de deux jours (Sissone) à 71 jours à Château-Thierry, sans pour autant nécessairement que l'activité soit exceptionnelle (271 demandes). À Chauny, ils étaient de 42 jours. Au travers de ces enquêtes, les services

[10] Le système de rémunération est de 577 € par mois. Une indemnité de 470,14 € par mois est versée par l'État au volontaire, quelle que soit la durée hebdomadaire de la mission.

préfectoraux ont constaté une dégradation des délais moyens donc du service à l'usager (33,4 jours). Plusieurs explications sont avancées : augmentation des demandes, défaut d'organisation et réticences dans les mairies ou encore « blocages » au niveau des agents chargés de la mission.

La préfecture est aussi dotée d'un DR mobile. Conçu pour permettre des collectes de demandes hors communes dotées de dispositifs de recueil fixes, il n'est pas utilisé, car jugé trop contraignant. Pour le déplacement, il mobilise un agent pour une activité parfois symbolique. Son utilisation dans le cadre du service public itinérant de la CCTSO a été envisagée, mais se heurte à des obstacles juridiques (voir *infra*, service public itinérant).

2 - La DDFiP

Entre les réorganisations et la baisse des effectifs (-112 agents entre 2013 et 2018), la présence sur le territoire de la DDFiP s'est réduite de neuf sites accessibles au public. En 2013, on dénombrait 4 SIE, 4 SIP, 3 SIP-SIE, 5 SPF, 21 trésoreries mixtes, 8 spécialisées et 2 hospitalières. En 2018, 4 SIE, 6 SIP, 1 SIP-SIE, 5 SPF, 6 trésoreries mixtes, 14 spécialisées et 2 hospitalières.

Les réorganisations des implantations immobilières reposent sur quatre principes : la spécialisation des structures pour un renforcement des capacités d'expertise ; la fusion d'unités situées dans une même ville ; la coordination de l'implantation des trésoreries avec la carte de l'intercommunalité ; la reconstitution de structures viables par regroupement des plus petits services dans les milieux ruraux.

Au 1er janvier 2018, le réseau axonais comprend 44 services. Les usagers particuliers et professionnels disposent plus spécifiquement de 33 points de contact (au sein des 11 services des impôts des particuliers ou des entreprises – SIP et SIE – et des 22 trésoreries). Pour le territoire de la CCTSO, les trois points d'accès ont été maintenus.

L'évolution est pilotée directement par l'administration centrale. Elle donne lieu à des consultations des personnels, mais n'est que très peu partagée et discutée avec le représentant de l'État dans le département et les élus. La DDFiP indique être attentive aux conséquences des fermetures en secteur rural. Dans le cadre de mesure d'accompagnement, elle peut y assurer des permanences.

Dans sa relation à l'usager, la DDFiP s'inscrit dans le cadre du plan national de dématérialisation et de développement des téléprocédures. En 2017, sur les 298 497 déclarations d'impôt sur le revenu (IR), 36,4 % avaient été réalisées par Internet. Au regard des moyennes nationales, ce pourcentage est faible[11].

Les données statistiques du SIP de Guise (CCTSO) illustrent le retard pris par la Thiérache. Même si le nombre de déclarations d'IR en ligne augmentent sensiblement, celui sous format papier reste quasi inchangé.

[11] Autre exemple : de même, le taux de paiement dématérialisé est inférieur à 7 points au taux national. Sur les 70 967 formalités requises pour la publicité foncière et l'enregistrement, 60,8 % avaient été téléactées.

Tableau n° 1 : mesures d'activités du réseau DDFiP – SIP Guise

SIP Guise	2013	2014	2015	2016	2017
Accueil physique	5 144	4 736	4 109	3 668	4 193
Appels téléphoniques	1 115	1 270	3 835	3 279	3 842
Déclarations IR papier traités	15 694	15 621	15 939	15 588	15 560
Déclarations IR en ligne	2 776	3 087	3 514	4 447	5 477
Taux de paiement dématérialisé des particuliers	49,71 %	42,77 %	42,61 %	46,64 %	53,40 %
Idem Aisne	56,40 %	51,40 %	51,97 %	55,11 %	60,44 %

Source : DDFiP Aisne

La DDFiP améliore son dispositif d'accueil en élargissant son offre de services, en valorisant le contact à distance, en ligne (messagerie de l'espace particulier) ou par téléphone. Depuis mars 2017, un accueil personnalisé sur rendez-vous a été aussi mis en place. Le département ne bénéficie pas encore de centres de contact dans lesquels des équipes spécialisées répondent à distance aux demandes téléphoniques ou écrites des usagers.

La situation guisarde est une illustration du besoin de contact physique ou verbal d'une population encore peu familière ou réticente aux services par Internet. Dans cette région, le taux de paiement dématérialisé reste significativement en deçà de la moyenne départementale.

À l'occasion des campagnes déclaratives, les difficultés d'une partie des déclarants ont été patentes. Les questions habituelles d'accompagnement (illettrisme, difficultés face aux démarches administratives, etc.) se sont posées.

Face à cette problématique, chaque SIP a été doté d'un poste informatique en libre-service. Les contribuables sont accompagnés par quatre volontaires du service civique et neuf stagiaires d'IUT, lesquels présentent la navigation sur le site www.impots.gouv.fr et les modalités de déclaration. Ce dispositif non pérenne est jugé par la DDFiP insuffisant, notamment pour l'inclusion numérique des usagers/contribuables. Aussi, l'administration considère qu'il doit être externalisé et pris en charge par l'écosystème public et/ou associatif, dont les maisons de services au public. La DDFiP a ainsi passé des conventions de partenariat avec les 11 MSAP de l'Aisne. Elle n'apporte toutefois aucun financement à ce dispositif.

Depuis 2017, des journées d'étude et de formation réunissent les animateurs des MSAP. La DDFiP y présente ses missions, les services en ligne, la navigation sur le site www.impots.gouv.fr et les modalités de déclaration en ligne, la campagne d'impôt sur le revenu et les nouveautés fiscales (réunions organisées le 12/06/17 et le 13/04/18). L'administration fournit aussi des imprimés et de la documentation.

3 - Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)

Depuis 2013, l'Aisne a perdu 1 750 élèves dans ses écoles publiques. Le nombre d'enfants par classe est de 22,73, pour des moyennes académique de 22,9 et nationale de 23,47.

Toutefois, sa spécificité rurale permet d'afficher une augmentation du nombre d'enseignants. En 2013, les effectifs étaient de 2 884 ETP. En 2018, avec la mise en place de dispositifs particuliers (scolarisation des enfants de moins de 3 ans, « plus de maîtres que de classes », dédoublement des classes de CP et CE1 en éducation prioritaire), ils devaient être de 3 002,5 ETP (+ 118,5).

En 2017-2018, le territoire est couvert par 490 écoles publiques (41,8 % des communes). 45,3 % sont composées de trois classes et moins ; 12,7 % seulement d'une seule. Ces classes et écoles sont menacées de fermeture. La mise en réseau sur des secteurs caractérisés par des structures de petite taille et présentant des fragilités démographiques est une solution historique.

Dans ce contexte, le mouvement de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) se poursuit. Le département compte une cinquantaine de RPI dispersés (une ou plusieurs écoles dans plusieurs communes, soit 125 écoles) et 112 RPI concentrés (une ou plusieurs écoles dans une seule commune, soit 138 écoles), répartis de façon toutefois assez disparate. Ils sont réalisés entre les communes, ou au sein des quatre syndicats à vocation unique de regroupement scolaire ou encore gérés (5 RPI) par la communauté d'agglomération de Chauny-Tergnier-La Fère, la seule à disposer dans l'Aisne de la compétence scolaire. Depuis la rentrée 2013-2014, le nombre des premiers a chuté de 15, des seconds a augmenté de 12.

La Thiérache couvre 3 circonscriptions de l'Éducation nationale (Hirson, en partie Guise et Laon). Elle compte 73 écoles publiques réparties sur 58 communes avec école(s). À la rentrée 2017-2018, les effectifs s'élevaient à 6 451 élèves et 298 classes. Sur la circonscription de Guise, on dénombre 21 RPI dont 15 « concentrés » et 6 « dispersés ». Seule la commune-centre compte plus de 3 écoles. Le territoire de la CCTSO comporte 9 RPI.

Tableau n° 2 : répartition des écoles en Thiérache

RPI	**Nombre d'écoles**	**Nombre d'élèves**	**Nombre de classes**
10 RPI dispersés	25	836	39
21 RPI concentrés	25	3 285	150
Hors RPI	23	2 330	109
Total	73	6 451	298

Source : Direction départementale de l'Éducation nationale

Les décisions concernant la carte scolaire sont soumises à une concertation. Le calendrier est connu et partagé. Il débute avec l'estimation des effectifs de la rentrée suivante (novembre), puis il passe par l'élaboration des propositions internes de mesures de carte scolaire (décembre), qui sont soumises aux « grands élus » et à des échanges avec les maires (à partir de janvier). Avant mi-avril, les mesures sont arrêtées et annoncées.

Depuis deux ans, dans le cadre des orientations prises lors du comité interministériel aux ruralités (13/03/2015), les services mettent en place des démarches d'accompagnement des communes. Elles visent à anticiper l'évolution de l'offre scolaire, à élaborer des schémas pluri annuels et à soutenir les collectivités qui conventionnent avec l'État et s'engagent dans des réorganisations structurelles et pédagogiques de leur réseau d'écoles.

Ce dispositif a été mis en œuvre pour la première fois dans l'école de Sains-Richaumont en Thiérache. Elle accueille désormais les enfants de 12 communes voisines. Le RPI concentré (8 classes élémentaires et 4 maternelles) est géré par un syndicat scolaire. En septembre 2016, une convention locale de ruralité a été signée pour 3 ans. Elle prévoit entre autres un accompagnement pédagogique soutenu, afin notamment d'assurer la continuité inter-cycles et école-collège. L'État apporte des financements au titre de la DETR et du FNADT pour 1 020 000 € et le syndicat scolaire s'engage à garder l'effectif de 15 personnes pour le fonctionnement du service et le bien-être des enfants.

L'Aisne ne dispose que de 5 RPI « adossés » à un EPCI (CA de Chauny-Tergnier-La Fère), la compétence scolaire n'étant pas transférée. Sa prise en charge par l'établissement public intercommunal, ayant parfois déjà des compétences en matière d'enfance et de jeunesse, pourrait offrir plus de stabilité dans la gestion entre autre financière que dans les solutions actuelles entre communes.

4 - Département et région

Historiquement, le département dispose d'un réseau de sept unités territoriales d'action sociale (UTAS), complétées par une soixantaine de permanences. La couverture du territoire est bonne. Les UTAS emploient environ 500 équivalents temps plein pour un coût de 53,7 M€ (2017).

Elles interviennent dans les dispositifs d'aide sociale, en particulier les allocations individuelles de solidarité (en 2017, notamment, allocations personnalisées d'autonomie : 13 261 ; prestations de compensation du handicap : 3 751).

La collectivité conserve une logique d'accès « physique » pour les services de premier niveau (constitution des dossiers par exemple), comme pour ceux du second niveau (instruction, examens, etc.). Les rendez-vous peuvent être pris par messagerie. Les travailleurs sociaux et médico-sociaux assurent des permanences, des visites à domicile ou des consultations sur rendez-vous. À titre d'exemple, l'UTAS de Guise emploie 4 travailleurs sociaux et quatre secrétaires à temps partiel (25 %).

Le département a récemment entrepris de développer certains services en ligne. Les usagers peuvent commander en ligne leur dossier (demande d'aide sociale aux personnes âgées). La collectivité ne dispose pas encore de plateformes d'échanges citoyens (comptes individuels, etc.).

Progressivement, la région est devenue un opérateur direct de services publics, notamment à l'occasion du transfert de la compétence « transport scolaire ». À cette occasion, elle a pris en charge les 35 000 élèves axonais, dont les 10 000 enfants des écoles élémentaires et maternelles. Sur le territoire de la CCTSO, ces derniers sont 315. Le coût moyen des services, tous modes confondus, est de l'ordre de 1 000 €/élève/an pour les 1 240 élèves de ce périmètre (4,36 % du budget transports scolaires du département de l'Aisne).

Pour répondre aux besoins des usagers, la collectivité a développé des antennes régionales de proximité, dont une dans l'Aisne, leur permettant un accès facilité aux informations, aux agents et aux aides. Elle met aussi à disposition des outils téléphoniques et numériques. Elle met progressivement à disposition des usagers des services dématérialisés (demandes et suivis d'aides, transport, permis de conduire, etc.).

Tous ces dispositifs s'intègrent dans la Politique Régionale d'Aménagement et D'Équilibre des Territoires (PRADET). Pour les territoires ruraux, la collectivité a mis en place deux fonds (Fonds d'Appui à l'Aménagement du Territoire (100 M€), Fonds de redynamisation rurale (30 M€). Ceux-ci ciblent prioritairement les besoins des communautés de communes, en participant à la mutualisation des financements et des communes les plus rurales. Leurs modalités de mise en œuvre prennent en compte une bonne accessibilité et la pérennité des projets en termes financiers.

À ce stade, le département, en particulier, et la région, pour partie, comme opérateurs de services publics de proximité, sont restés dans une approche traditionnelle de leur organisation, avec des implantations propres non mutualisées (UTAS et antennes de la région).

B - Les autres opérateurs

1 - La Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)

451 315 assurés relèvent du régime général, 37 442 du régime agricole, 19 320 des travailleurs non-salariés (TNS) non agricoles et 26 209 d'autres régimes. La circonscription de la CPAM couvre les 816 communes. Outre le siège de Saint-Quentin, elle dispose de 6 centres d'accueil permanent.

De 2013 à 2017, alors que l'Aisne a une densité médicale très faible (78,7 médecins généralistes pour 100 000 habitants, 84,8 dans l'ex-région Picardie et 96,9 en France métropolitaine), l'évolution de l'offre de soins est en nette régression. Elle affecte pratiquement toutes les professions médicales et paramédicales. La perte de médecins généralistes libéraux (417) est de 6,29 %. Les officines de pharmacie (179) diminuent de 8,7 %.

Face aux problématiques de traitement de masse, les solutions numérisées ont été développées et la présence physique réduite. Sur le secteur de la CCTSO, la caisse assurait des permanences dans 48 lieux, puis dans 24 et aujourd'hui dans 5. A Guise, elles sont fréquentées à 90 % par des Guisards.

Sans être particulièrement affectée par la baisse de ses effectifs axonais, la caisse a repensé son organisation. La prise en compte de l'usager se fait en fonction du caractère standard ou individualisé de la demande. Au premier niveau, les interfaces numériques sont privilégiées (bornes interactives, Internet). La caisse a déployé des espaces libre-service sur sept sites et des postes Ameli. Deux agents en service civique les animent. L'accompagnement est aussi assuré par des travailleurs sociaux ou dans les MSAP. Un second niveau offre un service sur mesure et sur rendez-vous.

En 2013/2014, l'Aisne, comme trois autres départements métropolitains, a participé à une expérience d'une dizaine de mois de « guichet virtuel », dont les points d'accès étaient installés entre autres dans des espaces numériques, comme à Guise. La CARSAT, Pôle emploi, la CAF et la MSA y étaient associés. Son bilan s'est avéré très négatif pour la CPAM, 13 contacts ayant été effectués.

Les résultats de ces nouvelles modalités d'accès aux services sont variables selon les catégories d'usagers, particuliers et professionnels.

Pour les premiers, l'évolution du nombre d'adhérents au compte Ameli demeure faible (58,4 %, soit 174 789 assurés), et ce malgré les campagnes de promotion (mail, SMS et message vocal) et de sensibilisation. Il est utilisé principalement pour obtenir les attestations de droits et le nombre de relevés d'indemnités journalières. Pour ces dernières, en terme de délai de traitement, la caisse est en moyenne à 22,9 jours pour le premier versement.

Pour les seconds, les taux d'équipement pour la télétransmission des feuilles de soins sont, à l'exception des médecins spécialistes libéraux (87,73 %) et des sages-femmes (84,48 %), supérieurs à 90 %.

L'opérateur fait le constat que les particuliers rencontrent de réelles difficultés, en particulier les publics précaires (primo demandeurs CMUC/aide complémentaire santé), proportionnellement plus nombreux dans l'Aisne qu'au niveau national (15,3 %). Il observe aussi qu'une partie des usagers renoncent aux soins.

Ces difficultés sont aussi le résultat d'attitudes de renoncement aux droits et donc aux soins. En 2014, un « baromètre du renoncement aux soins » (BRS) a été mis en place. Dans l'Aisne, le taux était en 2017 de 20,5 %, au motif principalement du coût des soins (reste à charge ou avance de frais), en particulier dentaires. La problématique de l'éloignement géographique n'apparaît toutefois pas déterminante. Une cellule d'accompagnement, avec deux conseillères, a été installée.

2 - La MSA (mutualité sociale agricole)

Guichet unique, la MSA gère toute la protection sociale légale (maladie, famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles), et, pour le compte d'organismes partenaires, la protection sociale complémentaire en matière de retraite, santé et de prévoyance. Elle assure aussi d'autres services (téléassistance aux personnes âgées, service à domicile, formation, etc.).

Dans les Hauts-de-France, le régime agricole protège pour le risque maladie selon les départements de 4,5 % à 5,7 % d'assurés (moyenne nationale 5 %). Dans l'Aisne, le nombre d'adhérents est en valeur absolue plus urbain et péri-urbain que rural. Dans le bassin de vie de Guise, la proportion est plus du double de la moyenne nationale (10,5%). La caisse de Picardie dispose de cinq agences dans l'Aisne. Hors agences, la MSA dispose d'un réseau de 317 délégués sur le territoire axonais qui assurent un premier niveau d'écoute et d'orientation.

L'opérateur a conçu son organisation territoriale en deux niveaux de services. Il allie des espaces d'accueil de niveau 1 pour des points d'information de base de type MSAP (la MSA a conventionné avec quatre d'entre elles), et de niveau 2, les agences ouvertes (de 2 à 5 jours par semaine) et les permanences sur rendez-vous. Il a instauré des réponses par mail ou téléphoniques de niveau 1. Ce maillage garantit une bonne accessibilité, seulement 4,1 % des Axonais étant à plus de 30 minutes d'une des cinq agences.

Le territoire de la CCTSO est en zone d'accès dégradé. Le temps et la distance entre les communes et les deux points d'accueil de niveau 2 (Saint-Quentin et Vervins) se situent en moyenne à 22 km ou 27 minutes. Entre 2014 et 2017, la MSA a enregistré un recul de 14 % de fréquentation des espaces (46 542). L'opérateur explique ce mouvement par la démographie et par le développement des contacts dématérialisés.

Pour améliorer l'utilisation des téléservices, la MSA régionale suit les orientations nationales. Les adhérents non équipés sont orientés vers les sites équipés. Ils y trouvent un soutien, mais aussi bénéficient de sessions « séniors » ou d'ateliers collectifs.

Au regard des résultats régionaux, les assurés de la CCTSO sont peu utilisateurs des téléservices. Selon les communes, 48 % en moyenne des adhérents ne disposent pas encore d'un espace privé sur le site internet.

La MSA insiste sur les caractéristiques de ses adhérents. Pour elle, l'éloignement géographique n'est, du fait même de la culture du monde agricole, pas une réelle difficulté. Ses adhérents de Thiérache n'hésitent pas à se déplacer. Ils ont une bonne connaissance de son réseau. Elle observe toutefois un phénomène de renoncement aux droits et aux soins, auquel elle apporte une réponse sur mesure par le déplacement des conseillers.

3 - La CARSAT (caisse d'assurance retraite et de santé au travail)

La CARSAT Nord-Picardie est la troisième caisse de retraite de France. Elle gère 8,7 % du volume national des entrées en retraite et paie les retraites d'environ 1,2 million de retraités du régime général. Les Axonais en représentent 8,5 %.

Le département se distingue par un âge de départ à la retraite (61,2 ans) plus précoce qu'en France métropolitaine (62,5 ans). Depuis 2013, le nombre d'assurés y a progressé de 3,7 % (132 238 en 2018). Sur le territoire de la CCTSO, il est en deçà (1,8 % – 4 370).

La CARSAT s'est engagée dans le virage numérique, tout en conservant, elle, une implantation presque inchangée depuis 2013 (trois agences « retraite » et quatre points d'accueil « retraite » (neuf ont été fermés)). Elle bénéficie du relai des quatre MSAP. Elle n'envisage pas de modification de son maillage territorial.

Malgré cela, l'opérateur est confronté à la problématique de l'éloignement de ses usagers. Le temps de trajet entre les principales villes et les lieux d'accueil s'échelonne de 16 minutes à 2 heures pour une distance de 13 kilomètres à 130 kilomètres.

Dans ses agences, elle a installé des espaces libre-service avec un poste informatique, une imprimante et une tablette tactile grand format pour effectuer les démarches courantes. Huit volontaires du service civique accompagnent les usagers.

Du point de vue de l'utilisation de services numériques, les résultats sont encore faibles. Cela s'explique probablement par la catégorie d'usagers de la CARSAT. En 2018, 128 assurés étaient connectés au portail unique de branche (PUB), soit à peine 3 % des inscrits de l'Aisne.

L'accueil physique demeure donc prépondérant et contraint la CARSAT à conserver une importante présence physique ou téléphonique. Entre 2016 et 2018, par exemple, le nombre d'appels a été multiplié par 1,7.

4 - Pôle emploi

Dans le cadre de son projet stratégique 2015-2020, Pôle emploi s'est engagé, outre ses obligations pérennes liées au marché du travail, dans une démarche d'amélioration de l'accessibilité de ses services.

Son maillage du territoire répond aux normes de la convention tripartite État-Unedic-PE (80 % des demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes ou à moins de 30 km d'un site). Depuis 2013, l'opérateur dispose de 9 implantations physiques (8 agences et 22 points relais)[12].

Dans le cadre de sa stratégie, il s'est engagé dans une modification de la relation avec les usagers, afin de dégager du temps pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les moyens sont la diversification des modes de contact à distance (téléphone, courriel, visioconférence et services dématérialisés), et la personnalisation des services.

Le numérique tient une part déterminante dans cette approche. Il assure les tâches à faible valeur ajoutée (inscription, actualisation, indemnisation, CV, gestion des candidatures, etc.) et aussi permet de s'orienter, de se former, de rechercher un emploi, de préparer sa candidature avec des applications de type cours en ligne, simulateur d'entretien, jeux sérieux, etc.

L'inclusion numérique est une priorité de Pôle emploi. Des postes d'accès à Internet sont disponibles dans les agences et les demandeurs d'emploi sont accompagnés dans leurs démarches par des jeunes en service civique. Les conseillers référents évaluent leur autonomie digitale afin de les orienter vers des services adaptés. Le réseau de partenaires dont les MSAP est aussi impliqué.

Pôle emploi a abandonné le système des permanences, qui, selon lui, est à la fois peu efficace et ne permet pas d'assurer la sécurité des agents. Face aux problèmes de mobilité, l'opérateur met à disposition des missions locales des véhicules à un tarif préférentiel.

5 - La Poste

Fin 2013, La Poste était présente dans 182 points de contact dont 93 bureaux de poste, 70 agences postales et 19 relais de poste. 91,3 % des Axonais étaient à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile d'un point de contact. Fin 2017, le département avait perdu 4 points de contact (178 points de contact).

La Poste se distingue des autres opérateurs en ayant maintenu un maillage territorial pour son service postal en déclin. De 2013 à 2017, la fréquentation des bureaux a diminué de 28 % pour une moyenne nationale de moins 24 %. Cette situation découle aussi des dispositions de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée qui lui impose des règles d'accessibilité[13] et d'adaptabilité[14]. Toutefois, elle l'assure de moins en moins « en direct ».

Le réseau axonais est composé de plusieurs types de structures (87 bureaux de poste, 6 MSAP postales, 76 agences communales ou intercommunales gérées par des agents territoriaux dans le cadre de conventions de partenariat, 15 relais Poste gérés par des commerçants).

[12] Un relais Pôle emploi est une structure rattachée à une agence de proximité délivrant une partie des « activités socles » des agences.

[13] Accessibilité : la part de la population d'un département éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 minutes de trajet automobile des points de contact de La Poste ne peut être supérieure à 10 %.

[14] Adaptabilité : La Poste doit adapter son réseau de points de contact pour remplir sa mission d'aménagement du territoire.

En 2017, sur le territoire de la CCTSO, La Poste est présente dans 11 points d'accueil dont 8 agences communales ouvertes de 14 h 30 hebdomadaires à 17 h 30.

Pour financer ce niveau de service, elle bénéficie, dans le cadre d'un contrat pluriannuel de présence postale territoriale, d'un fonds postal national de péréquation territoriale[15]. Dans l'Aisne, 112 points de contact sur les 178 y sont éligibles. Le dernier contrat 2017-2019 a fixé pour principale finalité l'adaptation de la présence postale aux besoins diversifiés des territoires et des populations en tenant compte des évolutions des usages et des technologies en particulier dans les secteurs ruraux.

La Poste subit aussi des sujétions en matière d'ouverture au public. Les bureaux ne peuvent en principe descendre en dessous d'une amplitude horaire de 12 heures dans les communes de moins de 2 000 habitants. Certains ont déjà franchi la limite en milieu rural.

À partir de la distribution du courrier, elle cherche aussi sans beaucoup de succès à développer de nouveaux services à l'usager. Des réflexions sont en cours avec des mairies pour le portage de repas à domicile. Seuls 24 contrats « veiller sur mes parents » ont été conclus dans l'Aisne (aucun sur le territoire de la CCTSO).

Pour maintenir le service, dans le cadre de la commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT) présidée par un élu, l'opérateur mène une stratégie de concertation avec les collectivités locales. Le CDPTT veille à la bonne application des dispositions du contrat, à la gestion des dotations allouées au titre du fonds de péréquation et aux engagements pris en matière d'évolution de la présence postale territoriale. Depuis 2013, la CDPPT s'est réunie 12 fois à raison de 2 réunions en moyenne par an.

En 2014, le plan stratégique « La Poste 2020 Conquérir l'avenir » y a été présenté. Pour l'Aisne, son financement sur la durée du contrat était assuré par une enveloppe de 1 883 987 €. Début 2018, le total des charges fixes annuelles financées par le fonds de péréquation était estimé à 1 438 991 €.

La place du numérique est importante. En 2014, le projet d'équiper des agences postales de tablettes numériques a été lancé.

II - Les dispositifs d'amélioration de l'accès aux services publics et leur performance

A - Les dispositifs de mutualisation

L'Aisne s'est impliquée très tôt dans des actions de redynamisation des territoires ruraux et d'accès aux services publics.

[15] Les ressources du fonds de péréquation proviennent de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste, abattement appliqué sur ses bases de contribution économique territoriale (CET) et ses bases de taxes foncières.

1 - Les structures mutualisées d'accueil du public (MSAP, RSP)

En 1995, la création des trois « points villages » par la communauté de communes de la Champagne Picarde, réunissant des services publics (CPAM, ANPE, CAF, etc.) et privés, pour recevoir le public, et notamment le familiariser aux TIC, a été présentée comme l'archétype du relais de service public (RSP).

Le maillage de structures mutualisées d'accueil de services publics est dense. Il a la particularité d'être composé de 11 maisons de services au public labellisées, 5 relais de services au public, toutefois non labellisés, et un service public itinérant (récemment labellisé). Les MSAP « labellisées », dont cinq sont d'anciens RSP créées avant 2013, et 6 des MSAP « postales », couvrent tous les arrondissements.

Sur les 11 MSAP (hors SPI), six sont installées dans des bureaux de postes, une dans un CCAS et les 4 autres dans des locaux de collectivités. Un projet est à l'étude à Condé-en-Brie.

L'Aisne a la particularité d'avoir conservé cinq structures (Braine, Oulchy-le-Château, Bohain-en-Vermandois, Montcornet et Saint-Simon), sans le label « MSAP ». D'après les services préfectoraux, leur survivance serait le résultat des orientations restrictives en matière de financement du CGET. Ils remplissent pourtant *a priori* un cahier des charges suffisant pour une convention-cadre, notamment en termes d'ouverture (celui de Saint Simon, par exemple, est ouvert 28 heures par semaine), d'équipements informatiques, de locaux adaptés, etc.

Les relais sont très ancrés dans le territoire. Les partenaires initiaux (CPAM, CAF, MSA, Pôle emploi, etc.) ne s'en sont pas retirés. Celui de Saint Simon donne la possibilité aux usagers d'accéder aux services de la CPAM, de la CAF, de la MSA, de la CARSAT et de la Maison de l'emploi et de la formation. Financièrement, ces partenaires ne sont pas impliqués. Les RSP assurent parfois d'autres services (rédaction de CV, etc.) et accueillent des permanences (Aisne Habitat, assistante sociale, trésorerie, etc.). Sur le plan financier, les collectivités concernées en assument donc seules les coûts. Signe de leur vitalité, d'importants travaux ont été réalisés dans certains relais. Le département y contribue.

La gouvernance politique du réseau axonais des différentes structures d'accueil mutualisées des services publics est éclatée entre les labellisées et celles qui ne le sont pas.

Outre les 6 MSAP postales, 8 structures (MSAP et RSP) sur 17 sont portées par l'échelon communal (la MSAP du Nouvion-en-Thiérache l'est par le CCAS communal). Seules quatre maisons/service (Guignicourt, Ribemont, Saint-Erme et le service public itinérant) le sont par des EPCI. La création du réseau a donc été jusqu'à présent abordée majoritairement en dehors du cadre de l'intercommunalité et de la recherche de la mutualisation des moyens entre collectivités. *A contrario*, la mise en place récente du service public itinérant s'inscrit dans une approche opposée (voir *infra*).

Sur le plan de la gouvernance économique et financière, le réseau axonais relève de trois logiques. Les 5 MSAP labellisées et le SPI (voir *infra*) sont financés dans le cadre de la convention-cadre par la collectivité, l'État et le fonds inter-opérateurs (25 % État (FNADT-plafond 15 k€), 25 % Fond inter-opérateurs et 50 % structures porteuses). Les MSAP postales sont financées à hauteur de 25 % par l'État (augmentation du taux d'abattement de fiscalité locale) (8 k€), 25 % par le Fonds inter-opérateurs (8 k€) et 50 % par le fonds de péréquation territoriale. Les relais, comme évoqué supra, le sont par les seules collectivités concernées.

Le tableau ci-dessous retrace les montants alloués en fonctionnement aux MSAP.

Tableau n° 3 : coût des MSAP « labellisées »[16]

Années	MSAP					
	SAINT-ERME	GUIGNICOURT	DU NOUVION	VAILLY-SUR-AISNE	RIBEMONT	SPI THIERACHE SAMBRE ET OISE
2015	40 654,31 €	46 079,90 €	43 025,55 €	0,00 €	40 661,40 €	-
2016	44 041,68 €	47 218,98 €	43 460,28 €	32 928,14 €	39 740,60 €	-
2017	45 386,27 €	50 090,28 €	46 721,02 €	0,00 €	35 423,89 €	0,00 €
2018 prévision	46 675,00 €	48 860,00 €	55 200,00 €	N.C.	46 000,00 €	55 653,00 €

Source : préfecture de l'Aisne

Occupant des locaux existants, les MSAP n'ont pas de gros besoins d'investissement et ne perçoivent d'ailleurs pas de financement à ce titre.

L'équilibre financier du réseau actuel repose principalement sur les collectivités, en particulier du fait de la présence de structures hors dispositifs MSAP classiques. Les incertitudes sur le niveau de financements externes pour les structures labellisées liés au projet de hiérarchisation des MSAP (point numérique de contact, lieu de médiations et d'animation territoriale), comme l'absence de financements externes, constituent des fragilités certaines pour le réseau axonais. Pour le pérenniser, certaines RSP pourraient aussi être « labellisés ».

Les MSAP sont aujourd'hui des lieux d'accueil reconnus. Il est envisagé d'ailleurs d'étendre les partenariats (DDFiP, Défenseur des droits, CMA). Toutefois des écarts importants de fréquentation sont constatés entre MSAP classiques (2 à 3 000 usagers en moyenne annuelle) et postales (moins d'une centaine depuis leur ouverture en juin/décembre 2016). Le motif évoqué par les opérateurs et les services de l'État sont le niveau de qualifications des agents de La Poste. Dans les MSAP classiques et les relais, les agents sont souvent, malgré des statuts précaires, des diplômés de l'enseignement supérieur.

En 2017, 9 435 contacts ont été établis (96 % en accueil physique) avec les MSAP labellisées axonaises. Ils sont à 51,1 % des personnes âgées de 25 à 49 ans (les 65 ans et plus ne représentent que 5,1 %), à 54,8 % des femmes, et à 62 % des demandeurs d'emplois et à 19 % d'actifs. Ils viennent pour des besoins différents (22,9 % pour utiliser librement les équipements informatiques mis à leur disposition, 26,6 % pour être accompagnés dans l'utilisation d'un service, 17,7 % pour un rendez-vous avec un opérateur, 8,3 % pour remplir un dossier, etc.).

Les résultats mettent en avant l'un des points forts des MSAP, celui d'assurer l'accueil physique tout en jouant un rôle essentiel dans la médiation numérique.

[16] Pour la MSAP de Saint-Erme, le FNADT n'est ainsi intervenu en 2016 qu'à hauteur de 25 % (11 010,42 €) ; le Fonds-Inter-Opérateurs (mis en place en 2016) de même. La situation de celle de Vailly-sur-Aisne est consécutive à l'oubli de dépôt de dossier deux années durant (2015 et 2017).

En 2017, 3 580 demandes ont été traitées pour les opérateurs nationaux (53,3 % Pôle emploi, 27,7 % CNAF, 9,8 % Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, 5,1 % CNAV, 2,9 % MSA et le solde pour GRDF et La Poste). L'activité axonaise représente 5,6 % de l'activité nationale des demandes traitées dans les MSAP. Ces résultats montrent que ces structures jouent pleinement le rôle attendu d'accueil « de premier niveau ».

Dans celles-ci, les services sont rendus par des agents territoriaux. Certains sont en contrat aidé, service civique ou à durée déterminée. Ils sont formés par les administrations et les opérateurs à l'occasion de sessions dédiées. En 2017, les services préfectoraux les ont formés à l'accompagnement des usagers dans leurs demandes dématérialisées de titres. De manière générale, les agents disposent de contacts directs avec des référents des partenaires du dispositif.

Au niveau départemental, la coordination du réseau a été mise en place en 2017, en excluant les RSP. Les services préfectoraux avaient sollicité sans succès le CGET pour les associer à la démarche et notamment à la présentation de la plateforme nationale des MSAP. De leurs avis, d'ailleurs, certains RSP (Braine et Saint Simon) fonctionnement très bien et pourraient être intégrés au réseau.

La coordination des 11 MSAP est assurée dans le cadre d'un comité départemental des MSAP. Il est présidé par la sous-préfète de l'arrondissement de Saint-Quentin référente ruralité. Il réunit une trentaine de personnes (services préfectoraux, administrations de l'État, représentants des opérateurs, du Groupe La Poste, des élus et les animateurs des MSAP non postales), parmi eux, des animateurs du réseau des MSAP, pour La Poste et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

La CDC a créé une cellule d'animation des MSAP. Elle s'occupe en particulier de mettre à disposition une plateforme numérique, des outils de travail et une offre de formation (en ligne ou en présentiel). Elle propose un outil de reporting sur les chiffres de fréquentation, présentés tous les 6 mois. Plusieurs opérateurs (CPAM, MSA, etc.) ont manifesté une certaine insatisfaction quant à son fonctionnement et à la qualité de l'information délivrée. Les données ne sont pas toujours fiables et accessibles, probablement pour des défauts de saisie et de traçabilité des types de demandes dans les MSAP. Ceci est corroboré par les services préfectoraux jusqu'à l'automne 2017, certaines MSAP n'utilisant pas encore la plateforme.

Dans les entretiens menés et les comptes rendus du comité départemental, certains opérateurs relèvent que la visibilité de certaines MSAP n'est pas suffisante et que leurs agents dépassent parfois dans leurs interventions le niveau 1.

Dans le dernier comité départemental, la question du guichet unique virtuel a été abordée, par des opérateurs (CARSAT, CAF) qui s'étaient retirés de l'expérimentation menée sur une dizaine de mois (2013/14) dans le cadre des contrats « + de services publics ». Son échec trouvait son origine dans le fait qu'elle avait été conduite dans des espaces numériques isolés, les usagers n'étant pas suffisamment accompagnés. La question se pose dans d'autres termes aujourd'hui. La réduction des permanences des opérateurs et donc de leur présence physique, pourrait être plus aisément compensée par des rendez-vous virtuels. La présence des MSAP, équipées et disposant d'agents familiarisés avec les nouvelles technologies, rendrait plus effective et accessible cette solution.

Pour la problématique de l'accessibilité des services publics en milieu rural, l'Aisne continue d'être un terrain d'expérimentation. Ainsi, la création en janvier 2017 d'un service public itinérant (SPI) par CCTSO en est la dernière illustration. Malgré le recul encore modeste sur cette expérience, il est possible d'en tirer les premiers enseignements. D'une part, le SPI est un exemple des problématiques auxquelles sont confrontées les MSAP en terme d'attractivité tant pour les usagers que pour les opérateurs publics ou privés, de pérennité financière et de contraintes en personnel. D'autre part, à la rencontre de l'usager, le SPI se révèle être un nouveau modèle d'accès aux services publics.

2 - Le service public itinérant

En mai 2016, à l'occasion du troisième comité interministériel aux ruralités, le département de l'Aisne, avec le Jura et le Pas-de-Calais, a été retenu comme « pilote » pour expérimenter un Service Public Itinérant (SPI).

La candidature de la CCTSO a été retenue en novembre 2016. L'EPCI choisi présentait toutes les conditions de réussite, notamment : une volonté politique intercommunale, une démarche de mutualisation déjà plus avancée, une expérience des services publiques mobiles et numériques (crèche/RAM, deux espaces numériques, expérimentation du guichet unique) et une équipe administrative particulièrement dynamique.

Le service s'est mis en place en janvier 2017. Une convention cadre de l'expérimentation « services publics itinérants » d'une durée d'un an reconductible a été signée par le préfet de l'Aisne, le président de la CCTSO et les partenaires du dispositif. En septembre, il a été intégré au réseau des MSAP. En novembre, l'EPCI a approuvé la reconduction du dispositif pour un an.

Comment fonctionne-t-il ?

Comme une MSAP mobile, il réunit les opérateurs classiques : Pôle emploi, la CAF, la CPAM, la CARSAT, la MSA et la mission locale de Thiérache. Dans un véhicule aménagé (de type camping-car), notamment en équipements informatiques (point multimédia connecté à Internet, webcam, imprimante, scanner, téléphone, écran vidéo) et de deux espaces d'accueil, deux agents à temps plein (une chargée de mission contractuelle et une personne en service civique, toutes deux titulaires d'un niveau d'étude III) circulent pour fournir une palette large de services de proximité aux habitants de 32 communes, sur les 36 de la CCTSO. Les usagers bénéficient d'un accueil, d'information et d'orientation. Ils sont accompagnés dans leurs démarches administratives et l'utilisation des services en lignes des opérateurs. Ils ont à disposition des outils numériques. Le SPI assure aussi une mise en relation avec les opérateurs et identifie les situations individuelles à leur soumettre.

Comme dans les MSAP classiques, les agents du SPI disposent de correspondants-référents. Ils sont formés par les opérateurs. En un mois, ils assurent le tour du territoire à raison d'une permanence par commune sur une demi-journée, soit le matin (9h30-12h15), soit l'après-midi (13h45-16h30).

Comment est-il financé ?

En 2017, la CCTSO a engagé l'acquisition d'un véhicule aménagé et équipé du matériel informatique (65,2 k€), financé sur l'exercice à hauteur de 46 k€ dans le cadre de la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (au titre du contrat de ruralité du PETR de Thiérache). Les aménagements de son garage ont nécessité 53,2 k€, pour lesquels l'EPCI a perçu au titre du FCTVA,10,7 k€. La collectivité attend le solde de la participation de l'État en 2018 (40,8 k€). La dépense nette d'investissement (118,4 k€) ne sera donc couverte qu'à hauteur de 76,7 %.

En fonctionnement, le service a généré 35,4 k€ de dépenses, dont 31,4 k€ pour le personnel. En 2018, la dépense prévue serait de 68,9 k€ (nette 67,7 k€ avec la participation de l'État au service civique), dont 49,7 k€ de personnel. Tout comme une MSAP classique, l'amortissement des immobilisations – ici le véhicule et des installations – (13,3 k€) demeure à la charge de la collectivité. La subvention plafonnée à 35 k€ (DETR + FNIO) couvre le budget de fonctionnement. Le SPI est *a priori* moins onéreux qu'une structure fixe.

Quels sont ses résultats ?

En février 2018, un rapport annuel d'activité a été présenté. Prévue par la convention cadre (article 3.6), une évaluation devait avoir lieu au cours du premier semestre 2017, elle n'a pas été formalisée. Le rapport en tient lieu, tout comme les réunions et échanges avec la sous-préfecture de Vervins et la sous-préfète aux ruralités.

Sa fréquentation est en constante progression (sur 12 mois : 610 personnes, 797 dossiers traités), soit une moyenne mensuelle de 51 usagers. Sur les trois premiers mois de 2018, elle est de 103. Le service a été ouvert 1 043 heures, dont 16 % consacré au déplacement, à la formation des agents et à leurs tâches administratives.

Les profils d'usagers sont nettement différents que ceux observés en moyenne dans les MSAP classiques. Les actifs représentent 33 % (moyenne 19 %), les demandeurs d'emplois, 9 % (moyenne 62 %) et les retraités, 18 % (moyenne 5,1 %). Les services des opérateurs les plus demandés sont : CARSAT (240), CPAM (139) et CAF (84).

Le SPI, allant au contact direct de la population, a ainsi touché de nouvelles catégories d'usagers, en particulier :

- les personnes âgées moins équipées en moyens de déplacement, en appareils numériques et se déplaçant avec difficulté ;
- les actifs qui y trouvent une solution de proximité compatible avec leur emploi du temps. L'appui offert en matière de constitution de dossier de retraite (31 % de la demande) peut aussi expliquer ces résultats.

Les demandeurs d'emploi, plus disponibles, sont plus habitués au déplacement. Ils trouvent des services plus complets à Guise ou Vervins (MSAP classique, permanences Pôle emploi, mission locale).

En fin d'exercice 2017, la convention signée avec l'État pour le déploiement des passeports biométriques et des cartes nationales d'identité a eu pour effet de doper l'activité du service (entre décembre 2017 et février 2018, 38 % des demandes traitées).

En août 2017, une convention a été conclue avec la DDFiP, pour « une démarche de promotion des services en ligne au profit des usagers de la communauté de communes » (création du compte fiscal en ligne, déclaration en ligne ou pas, et paiement d'impôts via le site). La DDFiP s'engage à fournir une formation, de la documentation et un diaporama ; la CCTSO, des formations aux outils, une campagne publicitaire et d'inscription aux séances de formation minimum à assurer. Au terme de celle-ci, les agents se soumettent « à une obligation de loyauté, d'impartialité, de neutralité, de dignité et de probité ». Au printemps 2018, le SPI a ainsi enregistré une forte augmentation de la fréquentation liée à la campagne de déclarations fiscales.

Autre explication avancée, il n'est pas non plus impossible que l'installation du véhicule devant les mairies permette aux usagers d'effectuer toutes leurs démarches en un même lieu.

Les résultats du SPI démontrent qu'il répond à la demande et que ses visiteurs en sont satisfaits (enquête conduite en interne : 94 % de personnes satisfaites). Sa notoriété dépasse les frontières. En effet, 52 usagers habitaient hors CCTSO.

Quel avenir pour le SPI ?

En 2018, plusieurs nouveaux acteurs ont manifesté leur intention de partenariat (conseil départemental, le délégué du défenseur des droits, la chambre des métiers et de l'artisanat, la région). Le développement de l'offre de service dans les MSAP, donc dans le SPI, est un des axes du SDAASP (voir en particulier fiches action n°1.1 et 1.3). Les nouvelles conventions pourraient la compléter et le conforter. Le schéma, approuvé en mars 2018, envisageait une expérimentation du SPI d'un an seulement (2017).

En matière de titres CNI/passeports, le SPI pourrait pallier la disparition du service dans les mairies. Ainsi, sur la base de son succès, poursuivant l'objectif de faciliter l'accès à des personnes présentant des difficultés de mobilité (personnes âgées et handicapées) et faisant le constat de l'inemploi du dispositif mobile de recueil de données (DR)[17], le préfet a souhaité mettre à disposition du SPI le DR mobile de l'Aisne. Une convention a été passée avec la CCTSO. Elle n'a toutefois pu se mettre en place, l'EPCI ne pouvant disposer de la compétence état-civil. Une solution a été esquissée et soumise au ministère de l'Intérieur[18]. Outre les obstacles juridiques, l'utilisation d'un DR suppose un niveau de sécurité élevé. Le SPI pourrait ne pas fournir toutes les assurances nécessaires.

[17] Le DR mobile a été conçu pour répondre aux besoins des personnes à mobilité réduite et pour compléter en période de forte demande un dispositif fixe. Il ne peut être utilisé que par le (ou les) agents titulaire(s) d'une habilitation du maire, visée par le préfet, et détenteur d'une carte applicative TES (titres électroniques sécurisés). L'agent doit être par ailleurs initié à son utilisation. Il se déplace en préfecture pour prendre le DR mobile. Après recueil des demandes, il retourne le dispositif en préfecture afin que le personnel opère le basculement des données recueillies dans la base de traitement TES pour mise en production par le CERT. La préfecture étant rendue destinataire du titre émis, l'agent de mairie est avisé pour la remise du titre à l'usager. Après cette formalité, la mairie adresse en préfecture l'attestation de remise.

[18] Sur la base de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les communes membres et l'EPCI peuvent mutualiser leurs services sous la forme d'un service commun. À partir de ces dispositions, une solution a été évoquée et soumise au ministère de l'Intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques). L'agent du SPI serait mis à disposition quelques heures de la commune de Guise, où se trouve déjà un DR fixe, avec toutes les habilitations évoquées. Toutefois, l'article L. 2122-32 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) prévoit que seuls « le maire et les adjoints sont officiers d'état civil ».

Le SPI, comme illustration des problématiques des MSAP

Structurellement, le service présente de réelles fragilités en terme de ressources humaines. Il peut être suspendu ou dégradé (maladie, fin de contrat, etc.). Cette instabilité peut nuire à la lisibilité et à la continuité d'action pour les partenaires et à la qualité du service.

L'animatrice a un statut de contrat à durée déterminée de trois ans, l'agent en service civique d'une année. La réussite du SPI repose à la fois sur leur dynamisme et leur investissement, mais aussi sur leur niveau de formation (études supérieures de niveau III).

Depuis 2017, elles ont acquis et capitalisent des connaissances et des savoirs tant au cours de leurs formations variées, auprès des sept opérateurs publics et privés, et qu'il faudra actualiser régulièrement, qu'au contact du public. Elles exercent un métier, sans équivalent, d'accueil, d'accompagnement dans les démarches administratives et en ligne, de médiateur/facilitateur entre l'usager et les administrations/opérateurs. Aujourd'hui, il n'existe pas de formation, diplômante ou pas, au métier émergent d'animateur de MSAP.

Structurellement, encore, il présente aussi des incertitudes en matière de financement, notamment au niveau national. L'annualité des engagements de l'État peut aussi constituer un obstacle. La pérennité des structures, comme leur développement, suppose des perspectives de soutien financier durable.

À l'occasion du contrôle, une solution a été esquissée. Dans 34 communes sur 36, hors Guise, des secrétaires de mairie assurent entre autres des heures d'ouverture au public (384 heures au total). Ce service est très variable (Etreux 43,5 h (1507 hab.), Bernot 3 h (454 hab.) ou encore Macquigny 3 h (382 hab.)). La création d'un service commun au niveau intercommunal notamment pour pallier les absences a été évoquée.

Le métier de secrétaire de mairie repose sur une certaine polyvalence. Les missions tendent à se réduire (CNI/passeports). Un rapprochement entre MSAP et secrétaires de mairies pourrait être une des solutions. À titre d'exemple, la secrétaire de mairie remplace, pendant ses absences, l'animatrice du relais de service public de Saint Simon.

Enfin, avec le développement de la gamme de services et d'une manière générale de la fréquentation, le SPI pourrait rencontrer des problèmes de capacité d'accueil. Une solution pourrait s'esquisser en permettant à ses agents le cas échéant d'occuper les locaux des mairies.

3 - Les maisons de santé pluri professionnelles (MSP)

En janvier 2017, on dénombrait 76 MSP dans les Hauts de France. Entre 2010 et 2014, leur nombre avait été multiplié par 4. Dans l'Aisne, elles étaient 11 en activité (concentrées en Thiérache – 4 – et dans la vallée de la Marne), 2 en voie d'être labellisées et 10 en projet.

La labellisation MSP repose sur 10 critères socles dont la présence d'au moins deux médecins généralistes, d'un professionnel paramédical et la rédaction d'un projet de santé validé par l'ARS. Un Accord Conventionnel Interprofessionnel (ACI), contrat entre l'ARS la CPAM et l'équipe de santé de la MSP, permet d'obtenir des compléments forfaitaires de rémunération.

Le développement des modes d'exercice coordonné est encouragé. Il est une priorité du SDAASP ou du contrat de ruralité du PETR du Pays de Thiérache. L'objectif des projets financés est de les inscrire dans la durée et d'en faire une réponse efficace au risque de démédicalisation. Aucune évaluation n'a cependant été conduite.

Les MSP ont entre autres pour intérêt de créer des conditions d'exercice attractives (mutualisation des tâches administratives, souplesse dans l'organisation quotidienne, réponse à l'isolement, etc.) et d'agir sur la qualité de la prise en charge des patients (continuité des soins, prise en charge coordonnée, amélioration du parcours, etc.). Cet effort de coordination entre les acteurs s'est intensifié, avec la mise en place des comités régionaux et départementaux des structures d'exercice coordonné des soins.

Les acteurs relèvent une difficulté axonaise à mettre en place de nouveaux projets, notamment du fait de la démographie médicale et paramédicale vieillissante et peu encline à la coopération. Des projets trans-départementaux pourraient notamment faciliter les choses.

Sur le plan financier, l'essentiel pour les MSP publiques est financé par les collectivités (gestion du projet, acquisition et gestion des locaux, travaux…), qui subventionnent l'investissement. L'ACI[19] permet de financer le fonctionnement. Il existe cependant des MSP, comme à Guise, où elles n'ont pas été sollicitées. D'autres financements sont mobilisés (FNADT, DETR, DSIL, le département apporte son concours, même hors labellisation ; la région en fait de même pour les seuls projets labellisés). L'ARS n'intervient que principalement dans l'accompagnement au diagnostic et la rédaction du projet.

4 - Des pistes de mutualisation

La région et le département ont privilégié jusqu'à présent une présence sur le territoire dans leurs propres locaux. À l'occasion de la construction du SDAASP, les responsables des antennes régionales ont été associés à la réflexion.

Les UTAS ont été intégrées dans le réseau des structures mutualisées. À ce stade, néanmoins, aucun projet de mutualisation d'espace ou de moyens n'est envisagé concrètement.

La région a engagé divers projets de mutualisation dans ses antennes. À Montdidier (Somme), elle est installée dans un espace communal en passe d'accueillir les services de la sous-préfecture, et des représentations locales de l'Inspection d'Académie et de la CPAM. À Montreuil-sur-mer (Pas-de-Calais), elle devrait proposer un espace d'accueil à la CAF et à la CPAM. L'antenne de Château-Thierry (Aisne) pourrait être dédiée à l'économie et à l'emploi, et donc accueillir les opérateurs concernés (CCI, CMA, Pôle emploi, mission locale).

B - Stratégie, coordination et soutien aux actions en faveur de l'accessibilité des services publics en milieu rural

À chaque niveau (pays, département et région), pour favoriser l'accessibilité des services publics en milieu rural, des diagnostics sont posés, des perspectives stratégiques (transversales et/ou sectorielles) sont tracées dans des schémas, des mesures sont arrêtées, des coordinations et comités de pilotage sont mis en place pour en assurer l'exécution et le suivi. L'Aisne ne fait pas exception, peut-être a-t-elle comme particularité, déjà soulignée, d'être souvent en avance.

[19] Pour bénéficier de l'ACI, le prérequis est de se constituer en société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA).

1 - Le contrat de ruralité avec le PTER

Crées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont des ensembles de communes reconnues fragiles sur le plan socio-économique et bénéficient à ce titre de mesures d'aide d'ordre fiscal pour la création ou la reprise d'entreprise. Toutes les communes de la CCTSO sont classées en ZRR.

Créé en juillet 2004, le syndicat mixte du Pays de Thiérache regroupait initialement cinq communautés de communes dont celle de la Thiérache d'Aumale et celle de la région de Guise. Par arrêté préfectoral du 27 octobre 2014, il est devenu pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Thiérache. Il compte désormais quatre communautés de communes dont celle de la CCTSO.

Un projet de territoire a été élaboré. Il s'articule autour de six axes dont l'accès aux services et aux soins, la transition écologique et les mobilités. Une convention de partenariat entre le PETR et chacune des communautés de communes a été signée pour sa mise en œuvre.

En 2016, les contrats de ruralité ont été mis en place en s'appuyant sur les PETR existants. Dans les autres départements, le choix s'est fait sur appel à candidatures. Le PETR du Pays de Thiérache a été le premier de la région Hauts-de-France. En janvier 2017, il a été signé[20] pour la période 2017-2020. Il se décline en trois axes principaux :

- renforcer l'attractivité productive et résidentielle du territoire (dont des actions de développement des commerces de proximité des centres villes et centres bourgs, soutenir l'essor de nouveaux services à la personne) ;
- agir pour la diversité et la qualité du cadre de vie des habitants (dont maintenir et développer les services publics et services au public à l'échelle du pays de Thiérache, développer les mobilités durables et alternatives – repenser le service de transport à la demande, mise en place d'un service de covoiturage) ;
- engager le Pays de Thiérache dans l'innovation territoriale (dont définir un schéma des usages numériques à l'échelle du Pays de Thiérache – porter un déploiement équilibré du très haut débit pour limiter les fractures numériques, favoriser l'accès et sensibiliser les habitants).

Il comporte une trentaine d'actions pour une enveloppe financière de 14 M€. Les financements sont pluriels tirés des CPER (contrats de plan État-région), de la DETR, du FNADT, du FSIL, fonds de soutien au numérique et du programme LEADER (crédits FEADER 1,8 M€ pour la période 2016/2020). Certaines actions préexistaient à l'élaboration du contrat, comme le SPI ou encore le contrat de revitalisation de centre-bourg de Guise.

Aux trois Comités Interministériels aux Ruralités en 2015 et 2016, des exposés des principales mesures en faveur de la ruralité sur le territoire de la Thiérache ont été présentés. Le SGAR a élaboré un bilan financier intermédiaire des contrats de ruralité axonais. La participation de la DETR pour les 2 PETR s'est montée à 7,3 M€, complétée par la DSIL (0,9 M€). Le coût des 75 projets inscrits s'élevaient à 2,4 M€.

[20] Le premier contrat de ruralité est signé pour 3 ans de 2017 à 2020, les suivants porteront sur une période de 6 ans avec une « clause de revoyure » à mi-parcours.

2 - Au niveau départemental (schémas et coordination)

Au niveau départemental, les orientations stratégiques se déclinent au travers de plusieurs schéma/contrats et/ou instances de concertation :

- le contrat départemental « plus de services au public » de l'Aisne ;
- le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics, co-piloté par les services préfectoraux et départementaux ;
- les contrats départementaux de développement local des territoires.

a) Le contrat départemental « plus de services au public »

Dès 2010, un contrat départemental intitulé « plus de services au public », prédécesseur du SDAASP, a été conclu entre le département, le préfet et différents opérateurs (EDF, GDF Suez, la SNCF, La Poste, Pôle emploi, la CPAM, la CAF, la MSA de Picardie, la CNAVTS et la CDC). Le syndicat mixte du Pays de Thiérache, les communautés de communes non adhérentes au Pays de Thiérache et une dizaine de communes en étaient aussi signataires. L'ensemble des partenaires étaient associés au comité de pilotage.

Son objectif était déjà d'améliorer le maillage du territoire en points d'accès mutualisés aux services publics. Un diagnostic avait été établi par les services de l'État. Cinq secteurs avaient été retenus, très proches des six PETR actuels (Grand Laonnois, Chaunois, Saint-Quentinois, Soissonnais, Sud de l'Aisne et Pays de Thiérache).

Quatorze fiches action avaient été élaborées. Leur coût global était de 3 M€, dont 42 % financés par l'État (DETR, FNADT), 29 % par des fonds FEDER et 25 % par les communes et communautés de communes.

Les intervenants s'engageaient à favoriser et/ou faciliter la mise en œuvre des projets proposés, à former les agents dans les points d'accueil multi-services, à leurs mettre à disposition des numéros de téléphone dédiés et à développer le visio-accueil et/ou guichet virtuel interactif (CARSAT, CPAM, CAF, MSA).

Une évaluation était prévue. Elle n'a pas eu lieu, pour autant certaines orientations ont été mises en œuvre (ouvertures de MSP ou de RSP, par exemple).

b) Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics

Dans le cadre des dispositions de l'article 98 de loi NOTRé du 7 août 2015, chaque département doit élaborer un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

Un diagnostic a été réalisé par un cabinet d'étude spécialisé, financé par le département (58 k€) avec une contribution du FNADT (40 k€)[21]. Au plan méthodologique, la démarche reposait sur une approche globale de l'accessibilité (question des temps et modes d'accès, visibilité du service, horaires, prise de contact, accessibilité des différents publics, politique tarifaire, qualité du service rendu). Une enquête auprès de 1 106 Axonais et 127 élus avait été réalisée.

[21] Diagnostic territorial de l'Aisne – élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, Rouge Vif, stratégie et conseil (mars 2017). https://grouperougevif.fr/groupe

Toutefois, les rencontres organisées avec ces derniers, notamment les ateliers économiques, ont connu une très faible participation. Seuls six des dix-neuf EPCI ont délibéré sur le SDAASP au cours de la période de consultation. Au niveau de la CCTSO et du PETR, les élus, comme les fonctionnaires, trouvent le SDAASP trop éloigné de leurs préoccupations locales, très théorique et peu novateur. La multiplication de dispositifs, parfois superposés, crée une certaine incompréhension et/ou une forme de lassitude des différents acteurs.

Des focus territoriaux ont été établis pour les six pays de l'Aisne, sur la base du périmètre des EPCI avant le 1er janvier 2017.

En premier lieu, la demande en service a été analysée sur la base des caractéristiques des territoires axonais (population, dynamique démographique, revenus, structure sociale, enjeux sociaux, mobilité). En deuxième lieu, l'organisation territoriale de l'offre de services a été étudiée, au travers de la méthode élaborée par l'Insee de l'indicateur de présence de services (IPS)[22]. En troisième lieu, le croisement de l'offre et de la demande a permis de dégager des axes de travail. La superposition des potentiels de précarité sociale et de l'organisation territoriale des services montre par exemple qu'ils existent des enjeux importants dont l'intervalle Guise-Marle, notamment en terme de services innovants (numérique, services itinérants, etc.). Enfin, le diagnostic a procédé à une analyse détaillée des offres de service public (pôle emploi, mutuelle sociale agricole, CAF, CARSAT, CPAM, La Poste, SNCF).

Dans la phase suivante, le schéma a été co-construit[23] entre la préfecture et le département. Il a été transmis fin mars 2017 aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il prévoit un programme d'actions d'une durée de six ans, avec comme objectif de veiller à l'amélioration, à l'adaptation, au maintien ou au développement des services au public sur l'ensemble du territoire. Il s'accompagne d'un plan de mutualisation. Des solutions classiques y sont reprises : élargissement de la gamme de transport collectif, permanences, itinérance de service, développement des structures mutualisées, etc.

Le SDAASP a été approuvé par le conseil départemental le 7 décembre 2017 et a été présenté à la conférence territoriale de l'action publique de la région Hauts-de-France le 24 janvier 2018. Il est décliné en treize fiches actions pour améliorer l'accessibilité des Axonais aux services publics. Certaines reprennent à leur compte les orientations déjà définies dans les documents précédents (MSAP, MSP, notamment).

Le schéma prévoit qu'un suivi soit réalisé sur la base des indicateurs choisis pour les fiches-actions par un comité technique, organe opérationnel composé des deux copilotes (État et département). Un bilan annuel doit être présenté devant un comité de pilotage. Au moment de l'instruction, il ne s'était pas encore réuni.

[22] Source Banque Permanente des Équipements (Insee 2013). Ceux-ci ont été classés en 5 catégories de pôles : les services du pôle local (au moins 13 services), de proximité à 10 minutes (18 services – exemples : épicerie, boucherie, médecin généraliste, école élémentaire), intermédiaires à 20 minutes (moins de 30 services – supérette, collège, école de conduite, chirurgien-dentiste, police ou gendarmerie), de centralité à 30 minutes (plus de 30 services – hypermarché, lycée, laboratoire d'analyse médicale, cinéma) et métropolitains à 60 minutes (gare TGV, université, CHU, etc.).

[23] Décret du 4 avril 2016.

Le SDAASP prévoit aussi une évaluation intermédiaire réalisée à l'échéance de trois ans (mi-parcours). Elle permettra aussi de faire le point sur la réalisation des actions et d'identifier les facteurs d'échec et de réussite. Au terme des six années, une évaluation finale sera établie.

c) Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Au niveau régional, le SRADDET vise, pour lutter contre les inégalités territoriales dans les zones rurales, à garantir aux habitants une accessibilité réelle aux services indispensables, quel que soit le territoire de résidence et réduire globalement les coûts du quotidien, liés au logement, aux déplacements. Il se fixe comme moyen, entre autres, le développement des usages numériques, la coopération des territoires pour les services (marchands aussi) et l'encouragement à la multimodalité pour leur accès. La région a associé les départements tout au long de l'élaboration du schéma.

d) Les contrats départementaux de développement local des territoires (CDDL)

Le département a mis en place une politique de contrats départementaux de développement local, dont plusieurs concernent l'accessibilité des services publics (par exemple : maintenir la desserte du territoire par l'équipement de points de desserte dans les communes). Ils fixent un partenariat financier entre le département et les territoires candidats (les EPCI).

Au cours de la période, des contrats de ce type ont été passés avec la communauté de communes de Thiérache d'Aumale[24], avec la communauté de la région de Guise[25] et avec la CCTSO[26]. Ils ont entre autres permis de contribuer à la création de la crèche de Guise.

e) Des lieux d'échanges et de coordination au niveau départemental

Créés très récemment, ils sont au nombre de trois.

Dès 2016, un comité de pilotage du suivi des mesures des comités interministériels aux ruralités a été créé. Tous les trimestres, il réunit, les principaux acteurs (services de l'État, collectivités, représentants du conseil départemental et régional, élus, etc.). Ses objectifs sont d'informer et de sensibiliser les acteurs locaux sur les mesures prises lors des CIR, d'inciter les collectivités à accompagner les porteurs de projets et les initiatives, de recenser les mesures prises localement et de faire remonter toutes difficultés dans leur application.

Au cours de ces réunions ont été présentés le développement des MSP, des MSAP, les conventions de ruralité, la connexion en haut débit des établissements scolaires, la couverture en téléphonie mobile, etc.

[24] Le premier en 2009 couvrait la période 2009-2014, le second en 2015 pour la période 2015-2017 La première enveloppe financière était de 906 000 € pour 6 ans, la seconde de 362 400 € pour 3 ans.
[25] Le premier en 2008 couvrait la période 2008-2013, le second en 2014 pour la période 2014-2019. La première enveloppe s'élevait à 1 638 000 € pour 6 ans, la seconde de 1 310 400 € pour 6 ans.
[26] L'enveloppe financière est rappelé soit 1 310 400 € et 604 000 € pour les 2 communautés.

Autre comité départemental, installé en mars 2018, celui des structures d'exercice coordonné des soins. Il est présidé par le directeur de l'offre de soins de l'ARS Hauts de France. Il auditionne des porteurs de projets de MSP notamment. Il leur permet d'échanger avec des financeurs potentiels.

Enfin, conformément aux dispositions des articles L. 2334-37 et R. 2334-32 à 35 du CGCT, une commission consultative compétente en matière de dotation d'équipement des territoires ruraux a été instituée depuis 2012 auprès du préfet. Elle donne un avis sur la répartition de la dotation d'équipement des territoires (DETR[27]), dont l'un des objectifs est les projets favorisant le développement et le maintien des services publics en milieu rural. Seuls les projets de subventions supérieurs à 100 k€ lui sont soumis[28]. Dans l'Aisne, quatrième département le mieux doté, l'enveloppe DETR a plus que doublé entre 2013 (8,1 M€) et 2018 (16,4 M€).

[27] Peuvent être éligibles à la DETR les investissements concernant les écoles, la voirie, les bâtiments communaux, les équipements sportifs, les projets dans les domaines économique, social, touristique et environnemental, les projets favorisant le développement et le maintien des services publics en milieu rural.

[28] À partir de 2013, il n'a pas été possible d'obtenir la répartition de la DETR entre montants des financements pour les regroupements scolaires, les travaux dans les écoles, les projets inférieurs à 150 k€, les MSP et les autres projets. En 2012, dans les comptes rendus de la CCDETR, les 5,3 M€ avaient ainsi été ventilés.

Chapitre III

Les enjeux du numérique

Vecteur essentiel de nouvelles modalités d'accès aux services publics, le développement de la couverture numérique et des usages est intégré dans les stratégies des acteurs régionaux, départementaux et locaux. Dans l'Aisne, la couverture très haut débit n'est pas satisfaisante. La création et l'extension des infrastructures réseaux reposent essentiellement sur les acteurs publics. Ils développent des stratégies et des actions d'inclusion numérique pour les populations.

I - Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)

Prévu par les dispositions de l'article L. 1425-2 du CGCT, un schéma directeur territorial d'aménagement numérique a été adopté en 2011 et actualisé en 2016. Il est conçu comme un outils d'aide à la décision pour obtenir un développement numérique équilibré. Le SDTAN doit comporter un volet sur le mise en place d'un observatoire des déploiements très haut débit, sur l'analyse des capacités de la filière numérique et sur celle des besoins de formation des personnels. Les objectifs étaient :

- d'accélérer le déploiement du très haut débit (THD) en déployant un réseau de collecte départemental fournissant un accès très haut débit sécurisé à une sélection de zones d'activités économiques et de sites publics stratégiques pour le territoire et des réseaux de desserte FTTH[29] à l'intérieur d'une trentaine de villes moyennes afin d'optimiser leur attractivité commerciale ;
- de garantir un accès à haut débit performant sur l'ensemble du territoire avec un aménagement numérique homogène du territoire (via des solutions de montée en débit sur réseau cuivre ou via des solutions de montée en débit sur réseau radioélectrique) ;
- renforcer la concurrence entre les opérateurs (rattrapage sur le dégroupage, développement du FTTH, amélioration des conditions techniques et financières d'accès au très haut débit pour les entreprises et administrations).

[29] FTTH, *Fiber to the Home* (Fibre optique jusqu'au domicile).

A - Le réseau cuivre, le dégroupage et la téléphonie mobile

240 000 lignes téléphoniques réparties sur 184 répartiteurs (NRA) sont équipées en ADSL. Dans le département, seules 1,1 % des lignes, trop éloignées du répartiteur, n'étaient pas éligibles à l'ADSL. Le taux d'éligibilité théorique à 3-4 Mbit/s atteint 81,8 % et 68,1 % en 8 Mbit/s. Ces taux devraient devenir rapidement insuffisants pour les entreprises, mais aussi pour l'émergence de nouveaux usages.

Le département est aussi confronté au sous-investissement des opérateurs. Les technologies mobiles permettent la transmission de données et l'accès à Internet. Dans l'Aisne, si la proportion des populations couvertes par les réseaux (2 et 3G) des quatre opérateurs tangente les 100 %, celui de la 4G n'est qu'à 43 % en moyenne. À l'horizon 2024, 90 % du département devrait être couvert.

B - Le déploiement du réseau très haut débit (THD)

Dans le cadre de l'AMII[30], seuls Orange (59 communes en zones urbanisées) et SFR ont déclaré une intention d'investissement. Le premier opérateur devait engager les opérations en 2013 et 2015. Seules des études sur Laon et Soissons ont été réalisées.

Depuis 2014, un projet RAISO (réseau Aisne Optique) est porté par l'Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne (USEDA)[31].

Avec cette initiative publique, le territoire non couvert par les opérateurs privés devrait bénéficier d'une infrastructure en fibre optique pérenne et évolutive. L'ambition à 10 ans est la couverture totale (hors zone AMII) soit environ 205 000 prises. Dans les communes non traitées en FTTH (105 000 prises), une montée en débit sera réalisée d'ici 2024. Depuis le début des opérations, le déploiement est régulier.

L'investissement total assuré par l'USEDA[32]devrait être de 200 M€. Outre l'État (51,6 M€), d'autres financeurs sont attraits au projet, dont l'Union européenne, le département, les collectivités du bloc communal et la région. Le coût moyen à la prise de la desserte FTTH par commune varie de 400 € à plus de 3 000 € (cf. annexe n° 4).

L'USEDA a conclu une délégation de service public combinant, pour la commercialisation et l'exploitation, affermage et concession de 30 ans avec la société AISNE THD (filiale d'Axione/Bouygues énergies et services). Les infrastructures appartiendront à l'USEDA.

Pour le déploiement du réseau à THD, la CCTSO a pris la compétence « communications électroniques ». L'EPCI bénéficie du projet RAISO (réseau Aisne Optique) pour la réalisation du réseau de fibre optique. Les travaux ont démarré en 2017 et devraient s'achever en 2022. Guise a été la première commune de Thiérache à être raccordée à la fibre en janvier 2018. Le coût de l'opération s'élève à presque 3 M€. La CCTSO le finance par un emprunt à échéance 2045.

[30] AMII : Appel à manifestation d'intention d'investissement. Les opérateurs de communications électroniques (Orange et SFR) se sont engagés à couvrir à échéance 2020 les 3600 communes qualifiées de moyennement denses.
[31] Syndicat mixte ouvert depuis 2014.
[32] Aisne THD est la société *ad hoc* créée par l'USEDA et dédiée exclusivement à l'exécution de la convention de délégation de service public.

La CCTSO gère quatre espaces numériques (Etreux, Guise, Marly-Gomont et Wassigny). Ce sont des lieux ouverts à tous. Ils proposent de nombreux services, dont des formations et ateliers pour apprendre ou se perfectionner sur Internet ou différents logiciels informatiques. En 2017, le coût de l'espace numérique porté par la commune de Guise s'élevait à 62,4 k€, dont 59,4 k€ de personnel affecté et pris en charge par la CCTSO.

II - La stratégie de développement des usages et services du numérique du département (SDUSN)

Conformément à la circulaire ministérielle du 17 février 2017, la commission régionale de stratégie numérique (CRSN) a été créée. Elle réunit les services de l'État, les collectivités et les opérateurs. Les départements et la région se sont accordés pour traiter cette thématique dans le cadre du schéma de cohérence régional d'aménagement numérique (SCORAN).

La région a créé une mission numérique avec quatre axes stratégiques (garantir l'accès au très haut débit ; réussir le pari du développement des usages et de l'innovation ; relever le défi de l'emploi en s'appuyant sur le numérique ; fédérer les acteurs de la transition numérique). Sa feuille de route s'inspire des stratégies départementales, dont celle de l'Aisne.

Par ailleurs, elle a repris la politique de l'ancienne région picarde de soutien à la création d'espaces « Picardie en Ligne » (accès aux outils numériques et à des formations pour la population rurale en particulier). Les projets des EPCI sont soutenus dans le cadre du dispositif INS'PIR[33], outil de sélection pour l'obtention de financements européens.

Pour compléter le schéma, le département a élaboré en 2018 un plan stratégique pour le développement des usages et services du numérique (SDUSN), en perspective notamment du déploiement des réseaux à très haut débit.[34] Il a été un des premiers départements ruraux. Pour répondre aux handicaps en matière d'usage numérique, quatre secteurs prioritaires ont été identifiés : l'e-éducation (équipement et pédagogie) ; l'e-santé (améliorer le maintien à domicile) ; la médiation des publics fragiles ; le *smart grid*[35] (expérimenter les logements sociaux « connectés »).

En matière d'e-éducation[36] et Espaces Numériques de Travail (ENT), des plateformes avec des modules « vie scolaire » et pédagogie sont à la disposition des enseignants. Leur usage se heurte fréquemment en zone rurale à l'insuffisance capacitaire du réseau. Par ailleurs, le département finance l'équipement des classes numériques en tablettes et tableaux interactifs.

[33] INS'PIR : Innovation numérique et sociale, projet d'initiative régionale.
[34] Cette possibilité est prévue à l'article L. 1425-2 du CGCT : « les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique peuvent comporter une stratégie de développement des usages et services numériques. Cette stratégie vise à favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques sur le territoire ainsi que la mise en place de ressources mutualisées, publiques et privées, y compris en matière de médiation numérique."
[35] *Smart grid* : réseau intelligent qui optimise la production, la distribution, la consommation pour mieux mettre en relation l'offre et la demande d'électricité.
[36] E-éducation désigne l'ensemble des solutions et moyens technologiques permettant l'apprentissage par des moyens numériques et une approche pédagogique développée en synergie avec ces nouveaux outils.

L'e-santé, enjeu majeur de la modernisation du système de santé, permet de passer d'une logique de soins ciblés à une approche préventive globale. Les principaux outils pour atteindre cet objectif sont : la télésanté (télémédecine, M-Santé) ; les systèmes d'information de santé (SIS) (hébergement, archivage et traitement des données et plateformes et outils en réseau) ; les nouvelles pratiques (impression 3D de prothèses, robotisation des foyers et domotique, etc.).

De nombreux outils, plutôt à l'usage des professionnels, sont déjà opérationnels sur le territoire de l'ancienne région picarde tels que l'espace numérique régional de santé. L'ambition est de développer ceux destinés l'aide à la vie quotidienne et sociale des personnes malades, âgées ou touchées de polypathologies.

⁂

Glossaire

ACI..... Accord conventionnel interprofessionnel
ADSL ..... *Digital Subscriber Line*
AMII..... Appel à manifestation d'intention d'investissement
ANPE ..... Agence nationale pour l'emploi
ARS..... Agence régionale de santé
BMS ..... Borne multi-services
BRS ..... Baromètre du renoncement aux soins
CA ..... Communauté d'agglomération
CAF..... Caisse d'allocations familiales
CAF..... Capacité d'autofinancement
CARSAT..... Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CC ..... Communauté de communes
CCAS ..... Centre communal d'action sociale
CCI..... Chambre de commerce et d'industrie
CCTSO..... Communauté de communes Thiérache Sambre et Oise
CDC ..... Caisse des dépôts et consignations
CDD ..... Contrat à durée déterminée
CDDL..... Contrat départemental de développement local des territoires
CE1..... Cours élémentaire première année
CERT ..... Centre d'expertise et de ressources des titres
CGET ..... Commissariat général à l'égalité des territoires
CIR..... Comité interministériel aux ruralités
CMA..... Chambre des métiers et de l'Artisanat
CLS ..... Contrat local de santé
CMUC..... Couverture maladie universelle complémentaire
CNAV ..... Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVTS..... Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNI..... Carte nationale d'identité
CP..... Cours préparatoire
CPAM ..... Caisse primaire d'assurance maladie
CRSN ..... Commission régionale de stratégie numérique
DDFiP ..... Direction départementale des finances publiques
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DIACT..... Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DR ..... Dispositif de recueil
DSIL..... Dotation de soutien à l'investissement local
EDF ..... Électricité de France

EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunal
ENT ..... Espace numérique de travail
ETP ..... Équivalent temps plein
FCTVA ..... Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER ..... Fonds européen de développement régional
FIO ..... Fonds inter-opérateurs
FISAC ..... Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FTTH ..... *Fiber to the Home*
FSIL ..... Fonds de soutien à l'investissement local
FNADT ..... Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GDF ..... Gaz de France
GRDF ..... Gaz réseau distribution France
IFER ..... Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
Insee ..... Institut national de la statistique et des études économiques
INS'PIR ..... Innovation numérique et sociale, projet d'initiative régionale
IUT ..... Institut universitaire de technologie
LEADER ..... Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MSA ..... Mutualité sociale agricole
MSAP ..... Maison de services au public
MSP ..... Maison de santé pluri professionnelle
PALS ..... Poste Améli en libre-service
PAN ..... Point d'accès au numérique
PEL ..... Picardie en ligne
PETR ..... Pôle d'équilibre territorial et rural
PPNG ..... Plan préfecture nouvelle génération
PRADET ..... Politique régionale d'aménagement et d'équilibre des territoires
PUB ..... Portail unique de branche
RAISO ..... Raison Aisne Optique
RAM ..... Relais d'assistantes maternelles
RPI ..... Regroupement pédagogique intercommunal
RSP ..... Relais de service public
SA ..... Société anonyme
SCORAN ..... Schéma de cohérence régional d'aménagement numérique
SDAASP ..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité aux services publics
SDTAN ..... Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SDUSN ..... Stratégie de développement des usages et services du numérique du département
SGAR ..... Secrétariat général pour les affaires régionales
SIE ..... Service des impôts aux entreprises
SIP ..... Services des impôts des particuliers
SIS ..... Système d'information santé
SPF ..... Service de publicité foncières
SPI ..... Service public itinérant

SNCF..... Société nationale des chemins de fer français
SRADDET .... Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TER ..... Train express régional
TES..... Titre électronique sécurisé
THD ..... Très haut débit
TIC ..... Technologies de l'information et de la communication
TNS ..... Travailleur non salarié
USEDA ..... Union des secteurs d'énergie du département de l'Aisne
UTAS ..... Unité territoriale d'action sociale
ZRR..... Zone de revitalisation rurale

Annexes

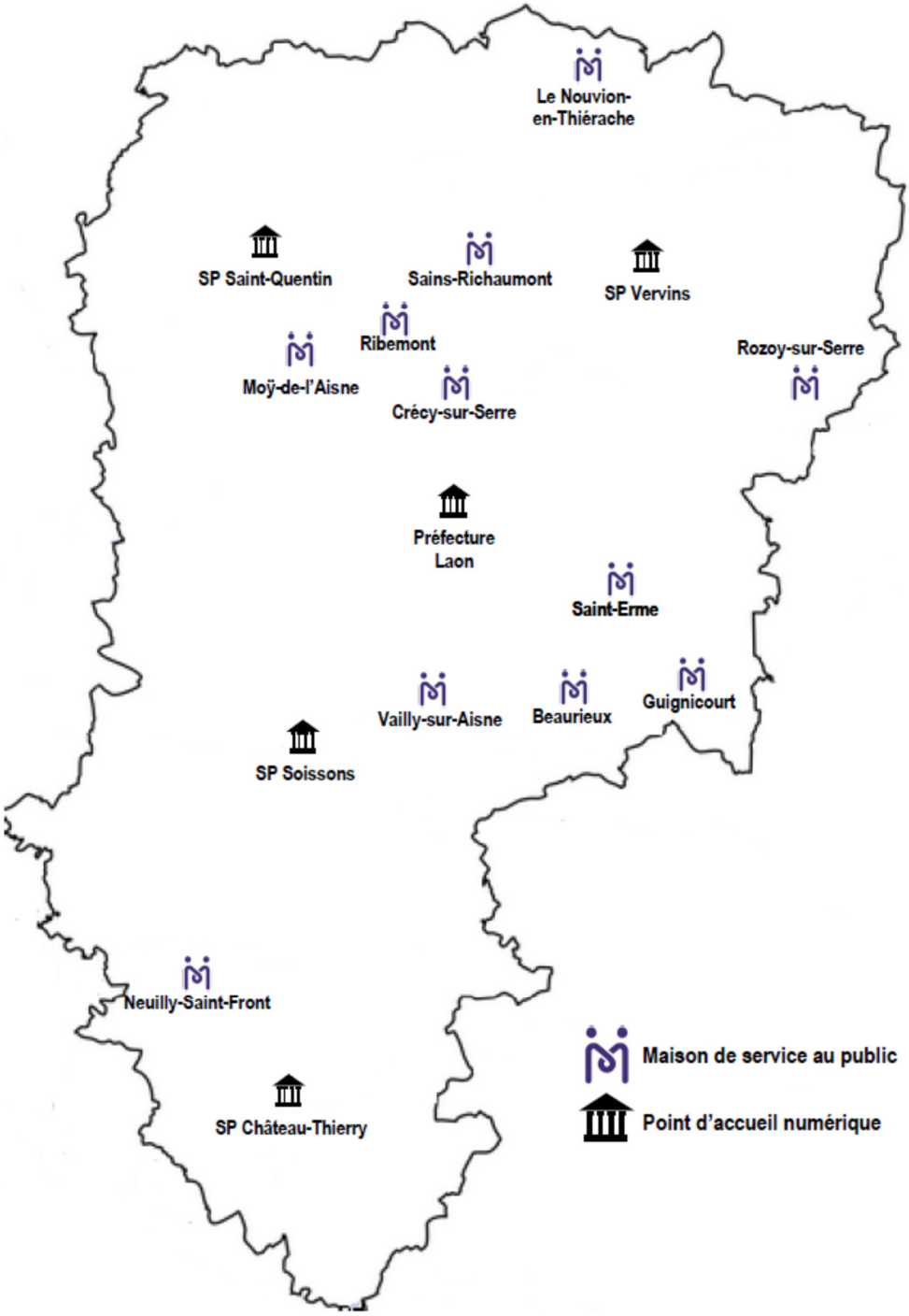
Annexe n° 1 : liste des personnes et des organismes contactés.....46
Annexe n° 2 : carte des MSAP et Points numériques de l'Aisne.....48
Annexe n° 3 : présence postale dans l'Aisne.....49
Annexe n° 4 : coût moyen à la prise de la desserte FTTH par commune 50

Annexe n° 1 : liste des personnes et des organismes contactés

	Interlocuteurs
Préfecture	Nicolas Basselier (préfet)
	Paul Berthelot, chargé de mission DCPP et de l'appui territorial-bureau affaires juridiques et interministérielle
	Magali Daverton (sous-préfete)
	Frédéric Denivet (SG)
SGAR	Vincent Lecomte (chargé de mission innovation des territoires)
	Isabelle Maurer (chargé de mission développement des territoires)
	Isabelle Pantebre (SGAR adjoint)
Insee	Fanouillet Jean-Christophe (directeur régional)
	Élisabeth Vilain (chef de la division des Études)
	Grégoire Borey (chef de projet de l'action régionale (rural régional))
ARS	Yves Duchange (directeur départemental)
Conseil départemental de l'Aisne	Michel Gennesseaux (DGS)
	Sabine Corcy (DGA chargée de l'aménagement et du développement des territoires)
	Laure Marion chef de service, Service des Politiques Territoriales de l'Attractivité et des Affaires Européennes)
DDFiP	Édith Marchica-Ricour (DDFiP)
	Liliane Berger
DSDEN	Jean-Pierre Geneviève
	Audrey Matton (directrice RPI)
La Poste	Alain Lorber
Région	Laurent Vercruysse
	Jean-Philippe Sallaberry (directeur des transports)
	Sandra De Pinho (conseillère technique (pôle rayonnement et services à la population)
	Emmanuel Ancelot (chef d'un service d'appui aux auditeurs)
	Sébastien ALAVOINE (Direction de la prospective et des stratégies régionales)

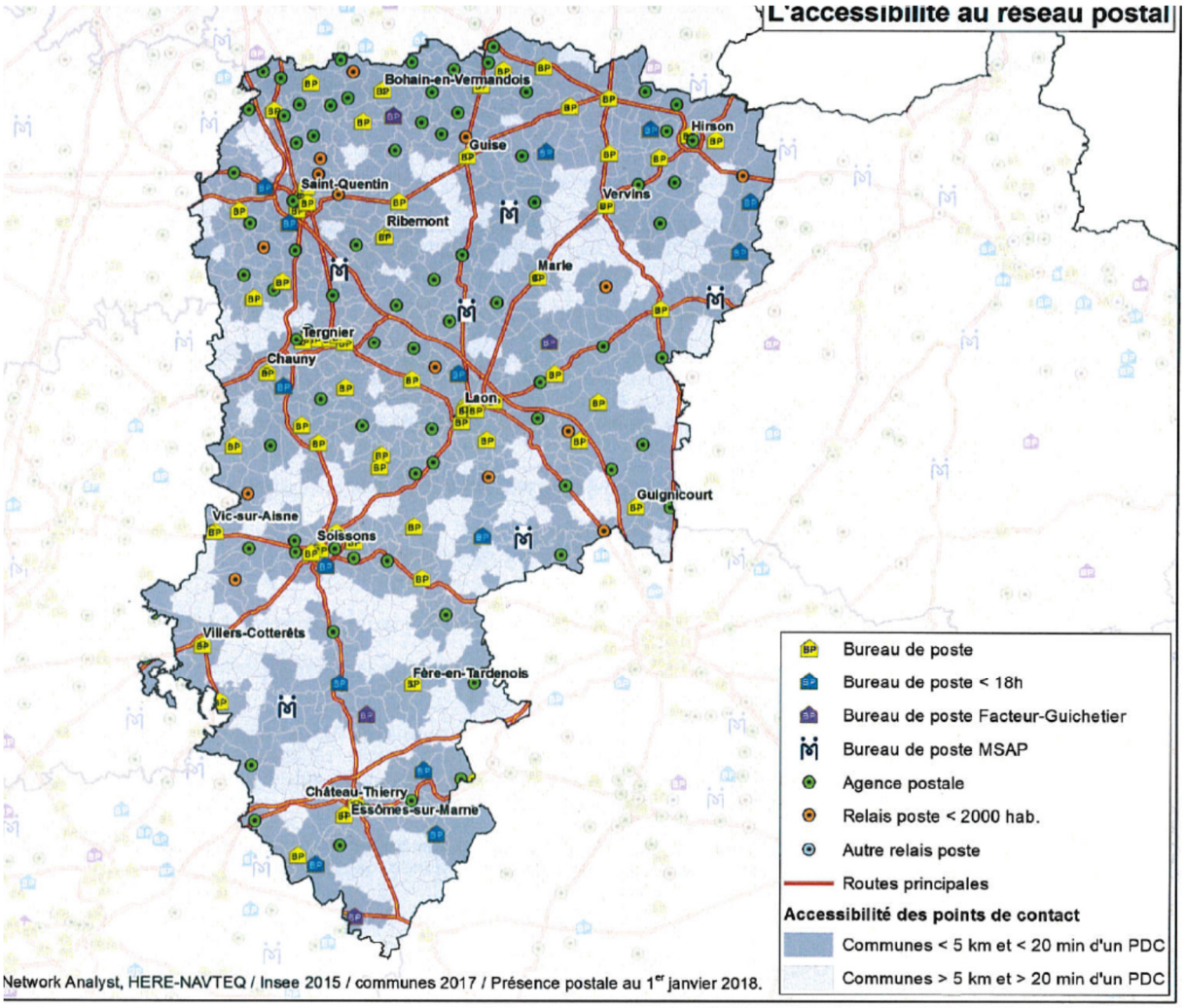
CCTSO	François-Xavier Favaudon (DGS)
	Hugues Cochet (maire de Guise/président CCTSO)
	Angélique Humbert (responsable)
	Emilie Wilczinski (service civique)
	Christian Parent (maire)
	Marie-Claire Fortin (maire)
	Dominique Delache (maire)
	Emilie Beaurain (directrice du SSAD)
	Stéphanie Bouyenval (adjointe)
	Pascale Carpentier (directrice crèche/halte-garderie)
	Sabrina Gaillard-Diot (directrice relai d'assistantes maternelles)
PETR	Virginie Fleury (directrice PETR Pays de Thiérache)
CCI	Christophe Haltermann
	Bernadette Blain
Pôle emploi	Jean-Pierre Tabeur (directeur territorial Pôle emploi Aisne-Somme)
	Alexandra Fauchard (directrice Agence de Guise-Vervins)
MSA	Mathieu Le Noan
CARSAT	Francis Block (directeur général)
CPAM	Daniel Barry (directeur départemental)
	Hervé Dabik
	Catherine Bruller
CDC	Myriam Mahé-Lorent (directrice Picardie)

Annexe n° 2 : carte des MSAP et Points numériques de l'Aisne



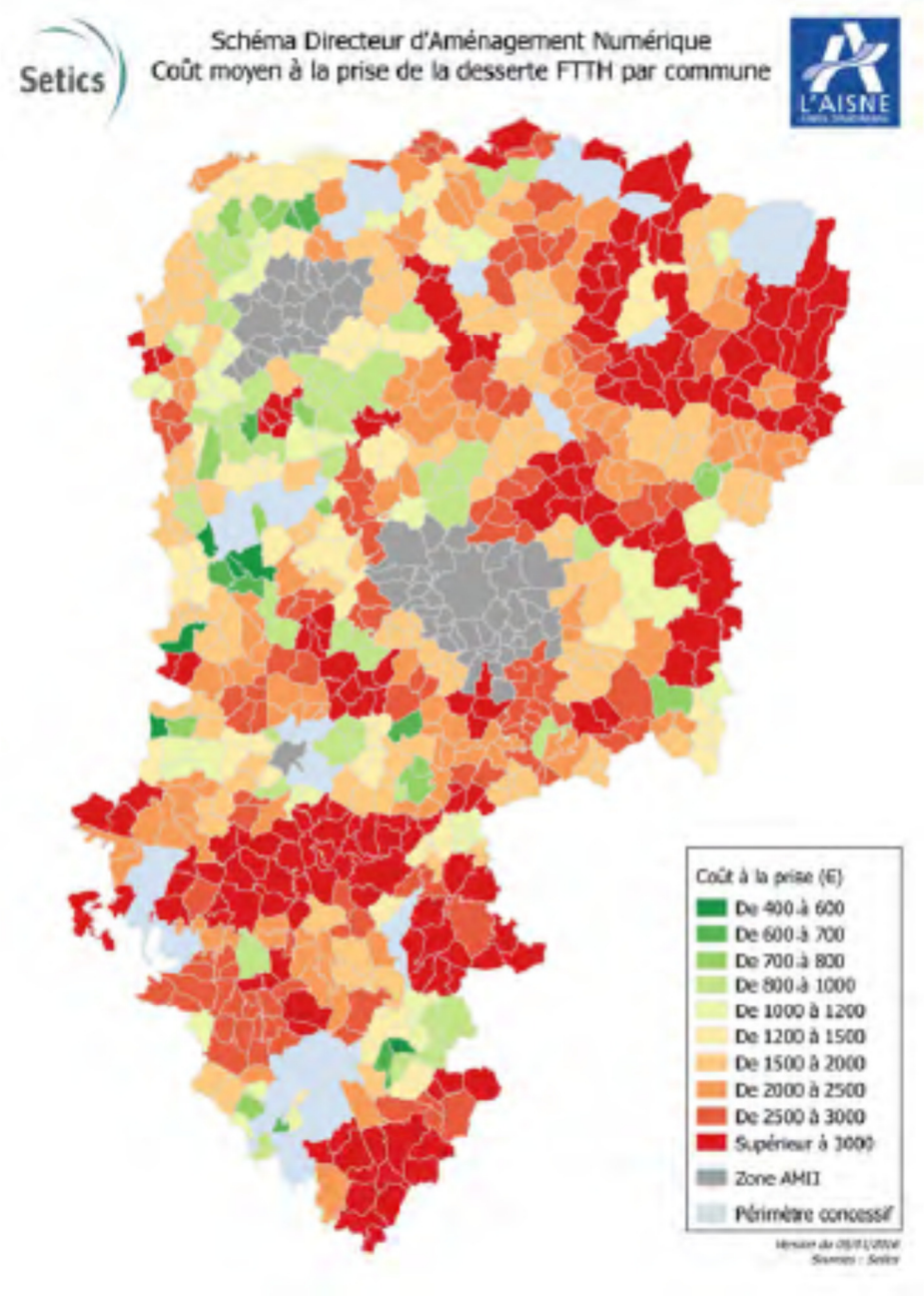
Source : préfecture 02

Annexe n° 3 : présence postale dans l'Aisne



Source : La Poste : bilan annuel 2017 de la présence postale département de l'Aisne

Annexe n° 4 : coût moyen à la prise de la desserte FTTH par commune



Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes de la Montagne d'Ardèche (département de l'Ardèche)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **5**

CHAPITRE I MISE EN PERSPECTIVE DE L'EPCI **7**

I - LE DÉPARTEMENT DE L'ARDÈCHE **7**
II - LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA MONTAGNE D'ARDÈCHE (CCMA) **7**

CHAPITRE II LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITÉ PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT **11**

I - LE RÉSEAU PRÉFECTORAL **11**
A - Le SGAR 11
B - La préfecture et les sous-préfectures 12
II - LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES FINANCES PUBLIQUES **13**
III - LA SANTÉ **14**
IV - L'ENSEIGNEMENT **16**

CHAPITRE III LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITÉ PAR LES AUTRES OPÉRATEURS **19**

I - LA CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE (CPAM) **19**
II - LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CAF) **20**
III - PÔLE EMPLOI **22**
IV - LA MUTUELLE SOCIALE AGRICOLE (MSA) **23**
V - LA POSTE **25**

CHAPITRE IV LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC **29**

A - Élaboration 29
B - Contenu 30
C - Mise en œuvre 30

CHAPITRE V LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC **31**

I - LE DISPOSITIF **31**
II - LES MSAP GÉRÉES PAR LA POSTE **33**
III - LES MSAP DU TERRITOIRE **33**
IV - APPRÉCIATIONS SUR LE DISPOSITIF **34**

CHAPITRE VI DÉMATÉRIALISATION ET NUMÉRIQUE **37**

I - LES SERVICES DE L'ÉTAT **37**
A - La préfecture 37
B - La DDFiP 38
II - LE DÉPARTEMENT **39**
III - LE CONCOURS DE LA POSTE AU DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE **41**

GLOSSAIRE **43**

ANNEXES **47**

Synthèse

Le territoire de la communauté de communes de la Montagne d'Ardèche (5 138 habitants), résultat d'une construction purement administrative, ne présente guère d'homogénéité, géographique ou historique. Dans une zone difficile de moyenne montagne (1 000 à 1 400 mètres d'altitude, nombreux cols et vallées) où les temps de parcours sont très importants, particulièrement l'hiver, il est orienté vers plusieurs bassins de vie : Aubenas, Le Puy, Langogne, appartenant à plusieurs départements, voire régions. La population de cette contrée rurale de confins de très faible densité (7,4 habitants / km^2) est âgée et souvent isolée.

Le dynamisme des élus permet au territoire de mettre en jeu plusieurs dispositifs d'amélioration de l'accessibilité. Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), bien documenté, a été élaboré au terme d'une large consultation et propose un éventail d'actions diversifié. Parallèlement, le département avait élaboré un ensemble de schémas sociaux départementaux pour les périodes 2009-2013 et 2014-2018 et s'investit actuellement dans un contrat de transition écologique dont le contenu recoupe partiellement celui du SDAASP.

La santé constitue la préoccupation majeure du territoire. Celui-ci ne conserve en effet que deux médecins généralistes, dont le départ en retraite est proche. Que ce soit pour les soins à la population ou le suivi des établissements médicaux, le renouvellement apparaît très difficile. De même, il est difficile de trouver du personnel infirmier.

La seconde préoccupation concerne les transports, difficiles dans un territoire montagneux, d'habitat dispersé, à l'écart des grands axes (l'Ardèche étant dépourvue de gares), où l'hiver est rude et prolongé, et où les grands équipements comme les centres hospitaliers sont éloignés.

La stratégie de l'État comme des opérateurs est orientée vers la réduction de la présence physique et une numérisation croissante des services, alors même que des zones blanches subsistent et que le plan d'accès à la fibre n'est pas encore réalisé sur la totalité du territoire ardéchois. Le département s'efforce d'entretenir le lien social, mais il est encore assez peu engagé dans la voie de la dématérialisation. Celle-ci fait sans doute partie des solutions, mais doit être accompagnée. L'intercommunalité est considérée par la plupart des intervenants comme le bon échelon de maillage du territoire.

Sur le territoire de l'EPCI, les MSAP, au nombre de trois, dont une portée par La Poste, constituent un début de réponse aux besoins. Elles sont néanmoins peu fréquentées et leur fonction n'est pas bien connue de la population. La Poste, compte tenu de l'importance de son réseau, des locaux disponibles qu'elle détient, de la contractualisation qu'elle conduit de longue date avec l'État, offre des possibilités intéressantes de développement des services. Les partenariats avec les opérateurs demandent cependant à être précisés, la demande doit être plus finement étudiée pour fournir des réponses adéquates aux besoins spécifiques des ruraux et la formation des animateurs développée.

Chapitre I

Mise en perspective de l'EPCI

I - Le département de l'Ardèche

Le département de l'Ardèche, situé en région Auvergne-Rhône-Alpes au sud-ouest de Valence sur la rive droite du Rhône comptait 332 051 habitants en 2017 selon la préfecture. Composé d'une partie est et sud bordée par le couloir rhodanien, plus peuplée, et d'une partie occidentale montagneuse, il ne compte que quatre pôles urbains de plus de 10 000 habitants : Annonay (au Nord), ville la plus peuplée avec 15 983 habitants, Aubenas (au Sud, 11 505 habitants), Guilherand-Granges (10 968 habitants), Tournon (10 781 habitants) et seulement 13 communes de plus de 3 000 habitants. La préfecture, Privas, ne rassemble quant à elle que 8 313 habitants (le sixième rang des villes du département, plus petite préfecture de France).

L'Insee, dans sa note sur *L'accessibilité des services au public dans l'Ardèche*, relève que « *l'Ardèche fait partie des départements métropolitains où l'accessibilité des équipements marque de fortes inégalités. Ainsi, les habitants de la vallée du Rhône et du sud ardéchois résident dans des communes disposant d'un panel étoffé de commerces et de services utiles à la vie courante et plus spécifiques à certaines populations. Les temps d'accès en voiture y sont faibles. A contrario, dans la partie montagneuse et rurale très peu dense, les équipements sont beaucoup moins présents et les temps d'accès parmi les plus longs au niveau national* ».

Le département de l'Ardèche, surtout dans sa partie occidentale, est caractérisé par la faible densité de population, le nombre important de petites communes (éclatement de l'habitat), le vieillissement de la population, le relief prononcé, des temps de transports allongés. Il n'y a pas de desserte voyageurs dans les gares du département, les axes autoroutiers sont situés dans la vallée du Rhône. L'Insee observe que « *10 % des communes ardéchoises sont éloignés de plus de 19 minutes des équipements de la vie courante* ».

II - La communauté de communes de la Montagne d'Ardèche (CCMA)

L'Ardèche comptait début 2017 19 intercommunalités, distribuées en 16 communautés de communes (dont 2 interdépartementales) et 3 communautés d'agglomération (dont 1 interdépartementale).

Née de la fusion, décidée en 2015 et mise en œuvre au 1er janvier 2017, de trois communautés de communes préexistantes : Entre Loire et Allier, Cévennes et Montagne ardéchoises, Sources de la Loire, auxquelles se sont ajoutées les communes de Lachamp-Raphaël, La Rochette, Borée, Astet et Saint-Martial, la communauté de communes de la montagne d'Ardèche (CCMA) comprend 29 communes et constitue, avec 5 158 habitants, la communauté de communes la moins peuplée et la moins dense de l'Ardèche (7,4 hab./km^2). Elle est située dans la partie montagneuse du département aux confins de la Haute-Loire et de la Lozère et également de deux régions : Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes.

Carte n° 1 : Constitution de la CCMA

Source : CCMA

En perte constante de population (départ des jeunes, peu de naissances), marquée par la précarité (peu d'entreprises, déprise agricole), elle connaît un isolement géographique et social, notamment des personnes âgées vivant seules. Les déplacements sont malaisés : comme l'observe l'Insee, « *dans la partie montagneuse et rurale qui recouvre les deux tiers du département, les contraintes du relief et le réseau routier peu dense constituent de réels obstacles aux déplacements* ». À titre d'exemple, les temps de trajet depuis Coucouron sont les suivants : Lyon 2h20, Clermont-Ferrand 2h15, Valence 2h20, Privas 1h35, Aubenas 1h10, Mende 1h20. Entre la commune la plus septentrionale (La Rochette) et la plus méridionale (Laval d'Aurelle), le temps de trajet est de deux heures, par beau temps…

Il n'y a pas de pôle urbain sur le territoire ; les communes, selon leur situation, sont tournées vers des centres urbains périphériques : Aubenas (Ardèche), le Puy (Haute-Loire) et Langogne (Lozère). La ville la plus importante et siège de la communauté de communes, Coucouron, à 1 139 mètres d'altitude, non loin du lac d'Issarlès, compte 848 habitants ; la plus petite, 38 habitants. 20 des 29 communes ont moins de 200 habitants.

L'EPCI bénéficie cependant d'un certain nombre de services : trois MSAP (à Coucouron, Saint-Étienne-de-Lugdarès et Lachamp-Raphaël), deux EHPAD (à Coucouron et Issarlès) et une résidence (Coucouron), deux médecins généralistes (à Coucouron et Saint-Cirgues-en-Montagne), cinq implantations du SDIS (Coucouron, Saint-Étienne-de-Lugdarès, le Béage, Sainte-Eulalie, Saint-Cirgues-en-Montagne), un service de gendarmerie mais peu d'écoles (une cité scolaire regroupant primaire et collège à Saint-Cirgues) et aucune maison de santé.

La population, majoritairement rurale, est plus âgée que dans le reste du département, *a fortiori* de la région.

Tableau n° 1 : âge de la population de la CCMA

Population	CCMA	Département de l'Ardèche	Région Auvergne Rhône-Alpes
Totale	**5 058**	**322 381**	**7 820 966**
Des moins de 20 ans	15,9 %	22,8 %	24,6 %
Des 65 ans et plus	30 %	22,5 %	18,3 %
Des 75 ans et plus	16 %	11,4 %	9,2 %

Source : ARS, données 01/12/2017

Chapitre II

Le pilotage de la politique d'accessibilité par les services de l'État

I - Le réseau préfectoral

A - Le SGAR

Le préfet de région est chargé d'impulser et de coordonner l'action des services de l'État. Mais le rôle du SGAR, essentiellement de coordination, est assez limité, la mise en œuvre concrète incombant aux préfectures de département et au conseil départemental. En outre les moyens financiers sont assez modestes.

1 - La stratégie

Selon le SGAR « *il n'existe pas à proprement parler de stratégie de l'État en région définie de manière autonome par la préfecture de région. L'action de la préfecture de région s'inscrit en effet dans le cadre des directives et des orientations gouvernementales, déclinées localement dans un certain nombre de dispositifs d'intervention contractualisés : CPER, contrats de ruralités, programme Action cœur de ville, schémas de couverture numérique, etc.* ».

Le SGAR désigne le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP, étudié *infra*) créé par la loi NOTRé (7 août 2015), comme « *l'instrument central de pilotage* », coordonné par le préfet de département et le conseil départemental. Le rôle de la préfecture de région à cet égard a consisté, en lien avec le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à veiller au respect du calendrier. En novembre 2017, le préfet de région a organisé une réunion bilan avec un premier retour d'expérience à partir du SDAASP isérois et la participation de l'agence régionale de santé (ARS), qui a présenté les grandes orientations suivies par le projet régional de santé de 2ème génération (PRS 2). Une nouvelle réunion de ce type était prévue en octobre 2018.

D'autre part une journée d'ateliers a été organisée le 13 mars 2018 avec les acteurs chargés localement du fonctionnement et de l'animation des maisons de services au public (MSAP) (opérateurs, préfectures, conseil départemental, agents d'accueil ou responsables de MSAP).

2 - Les moyens

En termes financiers, la préfecture de région mobilise les crédits régionaux existants : Fonds et Dotation de soutien à l'investissement local (FSI / DSIL), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) (par exemple, projet pilote de télémédecine porté par le conseil départemental et le SAMU, lié à la mise en œuvre du SDAASP). Le préfet de région gère les crédits du FNADT destinés à subventionner le fonctionnement des MSAP (non postales), après instruction du dossier par le préfet de département (voir *infra*).

En résumé, la préfecture de région assure un rôle de coordination mais laisse aux acteurs de 1ère instance (préfecture de département, conseil départemental, ARS) la gestion concrète des dossiers.

B - La préfecture et les sous-préfectures

L'Ardèche est découpée en trois arrondissements : Privas, chef-lieu de département, Tournon et Largentière, sous-préfectures. Le secrétaire général de la préfecture est également sous-préfet de l'arrondissement de Privas. Deux sous-préfets sont à la tête des deux autres arrondissements. Ce découpage prévaut depuis près d'un siècle. Seul le périmètre des arrondissements a évolué, pour la dernière fois en 2017, afin de prendre en compte les nouvelles intercommunalités.

La préfecture comprend un service interministériel des politiques publiques et de l'appui territorial. Le secrétaire général de la préfecture, référent ruralité, met en œuvre les orientations définies par le CGET : les contrats de ruralité, action cœur de ville, etc. Il s'appuie sur l'ensemble des services de l'État pour porter ces politiques publiques : DDT, DDCSPP, service interministériel des politiques publiques et de l'appui territorial, DIRECCTE, etc. La sous-préfecture de Largentière les met en œuvre sur le terrain.

Les services de l'État ont connu plusieurs étapes récentes de modernisation. Après la directive nationale d'orientation (DNO) mettant en place la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007, le plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG) a eu l'ambition, dès 2015, de passer d'une logique de guichet à une logique d'ingénierie-conseil au profit des acteurs du territoire.

Le PPNG fixe des objectifs prioritaires en matière de sécurité, d'immigration, de prévention des risques et de gestion locale des crises, de contrôle de légalité, d'expertise juridique, d'animation des politiques interministérielles, et d'accompagnement des projets des acteurs locaux notamment au niveau infra-départemental. Il a prévu également la dématérialisation des titres (cartes grises et permis de conduire) et la suppression des guichets physiques (hors immigration). En région Auvergne-Rhône-Alpes, cinq sites ont été retenus à cet effet : Lyon et Grenoble (permis de conduire), Clermont-Ferrand (immatriculation), Saint-Étienne et le Puy-en-Velay (passeports).

Les schémas d'emploi annuels successifs ont intégré ces évolutions métier en réorientant certains effectifs vers les missions prioritaires, et en mutualisant les autres. En sous-préfecture, les effectifs ont été stabilisés voire renforcés[1]. Pour la sous-préfecture de Tournon, si les effectifs ont diminué depuis 2013 du fait de la fermeture des guichets de délivrance de titres, les missions à portée départementale ont été développées : l'économie, l'emploi et l'intelligence économique, ainsi que l'accompagnement de toutes les communes du département émettrices de cartes nationales d'identité et de passeports. Pour la sous-préfecture de Largentière, l'impact de la fermeture des guichets a été moindre, et les missions à portée départementale sont nombreuses : la gestion des maisons de service au public (MSAP), le tourisme, l'opération « grand site » du pont d'Arc, les ressources filières (bois et chimie verte), la télémédecine, et le numérique.

L'objectif pour 2020 est de maintenir cette stratégie de mutualisation, de conforter les missions départementales confiées aux sous-préfectures, de valoriser et de renforcer ces activités à forte valeur-ajoutée par une politique RH ambitieuse (favoriser le recrutement d'agents de catégories A et B plutôt que C).

En résumé, le réseau préfectoral, géographiquement stable mais en mutation organisationnelle, a cherché à se recentrer sur l'animation des politiques publiques (SDAASP, MSAP) et ses missions prioritaires, en abandonnant la logique de guichet, mais en développant les services en ligne et la mutualisation des services.

II - La direction départementale des finances publiques

La direction départementale des finances publiques (DDFiP), issue de la réforme de l'organisation des finances publiques entamée en 2008, s'est donné pour objectif de répondre aux évolutions métier et technologiques ainsi qu'aux modifications de la cartographie des EPCI issue du SDCI, en cohérence avec l'action du département. Le DDFiP informe systématiquement le président du département, par courrier remis et débattu lors d'un entretien, des projets d'évolution des implantations et recueille remarques et objections. Ce mode de fonctionnement est jugé très satisfaisant sur le fond comme sur la forme par le département.

Ainsi, au 1er janvier 2019, chaque EPCI et les communes le composant dépendront d'un seul et même comptable. Douze trésoreries auront, à cette même date, été fermées. Ces évolutions font l'objet d'un accompagnement local :

- renforcement de l'offre de services aux collectivités locales en matière d'expertise financière (avec l'aide du conseiller aux décideurs publics) ;
- création d'un service d'appui au réseau des trésoreries SPL (qualité comptable, hébergés) ;
- développement de la dématérialisation dans les échanges avec les collectivités locales ;
- développement de l'offre de formation aux MSAP ;
- développement national d'une offre de service en ligne.

[1] 15 agents représentant 13,1 ETP à Largentière, 19 agents représentant 16,3 ETP à Tournon (données au 30/06/2018).

En début de période, la montagne ardéchoise comptait deux trésoreries : Montpezat-sous-Bauzon et Coucouron. Il ne reste aujourd'hui que celle de Coucouron, qui a repris la gestion de huit communes antérieurement rattachées à la trésorerie de Thueyts, ce qui permet à la totalité des communes membres de la CCMA de dépendre d'un seul et même comptable. Elle est ouverte uniquement les matins de la semaine (depuis 2015). Le recouvrement de l'impôt a été transféré au SIP d'Aubenas au 1er janvier 2017.

La trésorerie de Coucouron compte aujourd'hui 78 budgets (85 en 2015). En 2017, son activité représentait 429 opérations de caisse et 15 opérations d'impôt sur le revenu. Ces chiffres sont assez stables sur les 3 années 2015-2017 (avec une légère tendance à la baisse). Elle gérait 83 comptes en 2018 (pour 1 316 dans le département). Elle est aujourd'hui complètement dématérialisée (à l'exception de 2 budgets). Elle avait reçu 2 831 visites[2] (données 2014), dont 455 représentent la moitié environ de l'accueil de Montpezat (transféré au 1/1/2015).

La DDFiP n'est partenaire d'aucune des trois MSAP implantées sur le territoire. Néanmoins elle contribue à la formation des animateurs, leur fournit une présentation du site *impots.gouv.fr*, met à leur disposition des supports de communication et leur communique les coordonnées d'un agent référent. Ces différentes formes d'aide n'ont pas de coût financier direct, mais consomment du temps des agents concernés. La DDFiP souhaiterait à l'avenir passer des avenants avec les MSAP pour formaliser son appui.

Elle met en place des dispositifs nomades sous forme de permanence, dans quatre communes ardéchoises, mais aucune sur le territoire de l'EPCI.

III - La santé

La politique sanitaire est gérée à l'échelle de la région par l'agence régionale de santé (ARS) établie à Lyon, avec des délégations départementales. La Drôme et l'Ardèche ont la même direction, avec des implantations à Valence et Privas.

Le projet régional de santé (PRS) définit les priorités de la politique de santé en région. Les premiers PRS ont été arrêtés en 2012 dans les ex-régions Auvergne et Rhône-Alpes, pour une durée de 5 ans. Un nouveau PRS a été arrêté en mai 2018 pour la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes, pour 10 ans. Le nouveau cadre réglementaire mis en place par la loi du 26 janvier 2016 définit les 3 documents constitutifs du PRS :

- le Cadre d'orientation stratégique (COS), qui détermine les objectifs stratégiques de l'ARS et les résultats attendus à 10 ans, en lien avec la stratégie nationale de santé, pour améliorer l'état de santé de la population et lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé dans la région ;
- le Schéma régional de santé (SRS), établi sur la base d'une évaluation des besoins et de l'offre de santé, qui détermine des prévisions d'évolution et des objectifs opérationnels, déclinant les objectifs stratégiques du COS, pour l'ensemble de l'offre de soins et de services de santé, y compris en matière de prévention, promotion de la santé et accompagnement médico-social. Il a une durée de 5 ans ;

[2] Tous domaines / tous métiers / tout type d'accueil (sauf téléphone, non mesurable).

- le Programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS), qui est une déclinaison spécifique du SRS en vue de faciliter l'accès et l'égalité au système de santé dans sa globalité et d'améliorer la cohérence dans le parcours des personnes les plus démunies.

Une ligne du contrat de plan État-région (CPER) est mobilisée pour la création de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP). La doctrine d'emploi retenue privilégie les projets situés dans des zones en situation de fragilité avérée en termes d'offre territoriale de soins. À ce jour, cette ligne a donné lieu à l'engagement de 2,5 M€, soit 25 MSP à raison de 100 000 € par structure.

Selon la préfecture, l'Ardèche compte 74 médecins (généralistes) coordonnateurs de santé pour une population couverte de 89 160 habitants. 13 maisons de santé pluriprofessionnelles maillent aussi son territoire.

Le département est pilote dans le déploiement dès le mois de septembre 2018 de la télémédecine, qui viendra s'appuyer sur l'organisation actuelle pour mieux coordonner les interventions du SDIS et du SAMU, et optimiser les déplacements et les prises en charge. Le préfet impulse ce projet et le soutient financièrement au travers du FNADT.

Dans le domaine de la mobilité, la préfecture a subventionné une plateforme de mobilité sur Aubenas à hauteur de 200 K€.

Concernant la CCMA, l'ARS indique que l'offre de soins est la suivante :

- 2 médecins généralistes (à Coucouron et à Saint-Cirgues-en-Montagne – propharmacien (départ en retraite prévue en 2019) ; les deux sont médecins correspondants de SAMU (MCS) ;
- 11 infirmiers répartis sur 3 cabinets (2 à Coucouron (l'un de 3 infirmiers, l'autre de 2), 1 à Saint-Cirgues en Montagne + 1 infirmière à Saint-Étienne-de-Lugdarès ;
- 1 pharmacie à Coucouron ;
- 2 transporteurs sanitaires (ambulance ACCASSAT : 1 ambulance + 1 VSL Ambulance EYRAUD : 1 ambulance + 1 VSL). Les entreprises n'assurent pas de garde.

Dans le cadre du plan gouvernemental pour l'accès aux soins (PGAS), l'ARS a défini un « zonage médecins » entré en vigueur au 1er mai 2018 qui cartographie les territoires présentant une fragilité d'accès aux soins. Trois niveaux de zones sont définis : les zones d'intervention prioritaire (ZIP), les zones d'action complémentaire (ZAC) et les zones de vigilance (ZV). Le territoire de la CCMA est classé en ZIP, après accord avec l'ARS d'Occitanie, ce qui permet aux médecins libéraux de bénéficier d'aides et d'exonérations fiscales au taux maximum.

L'offre médico-sociale consiste en deux EHPAD : l'établissement Saint-Joseph à Coucouron (63 places) géré par le CCAS de Coucouron, et la résidence du lac d'Issarlès à Issarlès (53 places), gérée par le CCAS du lac d'Issarlès. Les deux établissements ont une direction commune depuis plusieurs années. Le CCAS de Coucouron gère également une résidence-services, « La Laoune », qui a connu des difficultés de remplissage.

Un fort enclavement et une position frontalière avec la Haute-Loire rendent difficile la collaboration avec le centre hospitalier (CH) de référence, Aubenas, situé à plus d'une heure de route. Les deux établissements sont davantage tentés de collaborer avec le CH du Puy en Velay, un peu moins éloigné.

L'ARS souligne que la santé est la préoccupation majeure des élus, ce que les entretiens de terrain ont largement confirmé. Ce constat est partagé par le département : ce dernier a mené une enquête sur les besoins des Ardéchois, qui place la santé en tête de leurs préoccupations (comme le rappelle le SDAASP).

Le territoire, mais c'est une problématique nationale et pas seulement locale, souffre de la réticence des jeunes médecins à s'installer, alors même qu'il est sous la menace du départ en retraite de ses généralistes (d'ici 1 an pour l'un, dans 4-5 ans pour l'autre). Les raisons en sont multiples, et ne se résument pas à l'impact du *numerus clausus* sur le recrutement de nouveaux médecins : rémunération jugée insuffisante, difficulté d'intégration professionnelle et sociale du conjoint, manque d'environnement pédagogique, culturel et social pour les enfants, répugnance à travailler « à l'ancienne », avec des déplacements nombreux et des horaires extensifs, préférence pour un travail en collaboration dans des maisons médicales… Les libéralités consenties par certaines collectivités ne suffisent pas. Face à cette situation, certains élus souhaiteraient imposer par la loi aux nouveaux médecins un temps de séjour obligatoire dans les territoires en difficulté.

Le développement de la télémédecine, pour laquelle l'Ardèche est territoire d'expérimentation dans le cadre d'un plan quinquennal piloté par l'ARS avec le conseil départemental et la préfecture, offre une possibilité d'endiguer la désertification médicale de territoires isolés comme celui de la CCMA.

Pour l'ARS, le bon interlocuteur est bien l'EPCI, et la bonne échelle de réflexion le bassin de santé. L'enquête de terrain a permis de constater que la multiplication d'offres matérielles (mise à disposition de locaux, aides à l'installation, réduction ou suppression de loyers…) est inopérante. Ainsi Saint-Étienne-de-Lugdarès a entièrement équipé une maison de santé flambant neuve, vide depuis cinq ans faute de candidats.

La santé constitue la préoccupation majeure des populations et des élus du territoire. Face à la pénurie de médecins et de personnels de santé et à l'extension des « déserts médicaux », problématique qui dépasse largement le territoire de la CCMA, les initiatives dispersées des collectivités semblent vouées à l'échec. Il paraît plus réaliste et plus efficient de miser sur un réseau de bassins de santé déconnecté des découpages administratifs et le développement de la télémédecine, appuyés sur des moyens de transport adaptés à l'étendue et à la rudesse du territoire.

IV - L'enseignement

Le département est divisé en sept circonscriptions, au redécoupage desquelles travaillent les services de l'Éducation nationale, qui souhaitent les calquer sur le découpage des EPCI. Il comptait 30 888 élèves (dont 25 % dans le secteur privé) dans le premier degré et 1 900 enseignants (dont 455 dans le privé), répartis dans 295 écoles publiques et 85 écoles privées sous contrat (+ 2 hors contrat).

Entre 2013 et 2017, le département de l'Ardèche a perdu 781 élèves dans les écoles publiques, sur un effectif global de 23 019, tendance qui devrait se poursuivre sur les trois prochaines années, dès 2018 (- 257 élèves prévus), avec des nuances géographiques : stabilité des effectifs dans la vallée du Rhône (- 33), diminution sur le plateau ardéchois (- 450). Pour autant, le département a obtenu 12 postes d'enseignement supplémentaires sur la même période (mais 8 sont à restituer à la rentrée 2018).

Seules cinq des 29 communes de la CCMA comptent une école publique : le Béage(classe unique), Borée (classe unique), Coucouron (2 classes + une école privée à 2 classes), Saint-Cirgues-en-Montagne (2 classes), Saint-Étienne-de-Lugdarès (classe unique, également une école privée - entente sur la répartition des cycles d'enseignement entre les deux écoles dans la commune). Certaines disposent d'une école privée sans qu'il y ait une école publique : Le Lac d'Issarlès (1 classe), Saint-Martial (1 classe) et Sainte-Eulalie (2 classes).

L'école publique de Saint-Cirgues-en-Montagne a été ouverte à la rentrée 2012 et constitue une même structure avec le collège public de la commune (87 élèves à la rentrée 2017), soit une cité scolaire premier et second degrés dite « école du socle ». Même si ces deux entités restent juridiquement distinctes, la liaison école-collège est facilitée par cette proximité géographique. La deuxième classe de l'école a été ouverte à la rentrée 2013 parallèlement à la fermeture provisoire de la troisième classe de Coucouron, confirmée à la rentrée 2014.

Entre 2013 et 2017, l'évolution des effectifs scolaires des 5 écoles publiques du secteur considéré baisse légèrement, passant de 130 à 123. La tendance devrait se poursuivre (prévision de 119 élèves).

Une convention cadre pour l'aménagement durable des territoires ruraux de l'Ardèche a été conclue entre la préfecture de l'Ardèche, le rectorat de l'académie de Grenoble et l'association des maires ruraux de l'Ardèche (AMR 07), le 2 septembre 2016 (validité 3 ans). Cependant seule l'AMR 07, représentée par son Président, M. Jacques Genest, sénateur et ancien maire de Coucouron, a signé. Cette convention ne signifie pas un engagement pluriannuel de moyens en ETP mais envisage des accompagnements divers (co-enseignement, soutien et ouverture artistique et culturelle) .

Il n'y a aucun regroupement pédagogique intercommunal (RPI) sur le territoire de la CCMA, dont la seule spécificité tient à l'entente entre les deux écoles de la commune de Saint-Étienne-de-Lugdarès, l'école publique accueillant les élèves de maternelle et l'école privée ceux d'âge élémentaire. La fermeture de l'école privée pourrait être envisagée à court terme.

L'inspecteur d'académie-directeur des services de l'Éducation nationale de l'Ardèche a estimé lors de l'entretien qu'il fallait sortir de la logique communale et s'unir pour pérenniser les écoles. Plus important que la pérennisation du nombre de classes ou des postes d'enseignants apparaît la stabilité des personnels. Pour lutter contre le *turn-over*, le co-enseignement par la création de 5 ETP provisoires en doublon sur les classes uniques a été expérimenté.

Un des enjeux est le rôle des internats (pour les collèges) : aujourd'hui, seulement 46 % des places sont en effet occupées.

Les écoles communales peinent à se maintenir dans l'EPCI, avec des effectifs à la limite de la fermeture et une difficulté à conserver les enseignants, problématique qui se retrouve à l'échelle du département. La solution passe par les regroupements et les mesures d'accompagnement.

Chapitre III

Le pilotage de la politique d'accessibilité

par les autres opérateurs

I - La caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)

Le territoire couvert par la CPAM, qui englobe celui de l'EPCI, compte 2 245 bénéficiaires (soit un peu moins de la moitié de la population totale) et 1 798 assurés (voir tableau en annexe 7). Le taux de couverture du régime général de l'assurance maladie est particulièrement faible sur ce territoire (43,9 % contre 82,7 % pour l'ensemble du département).

Il n'existe pas de point d'accueil spécifiquement CPAM ni de permanence sur le territoire de la CCMA. En revanche, la CPAM a adhéré aux trois MSAP qui y sont situées. Les perspectives d'évolution de l'offre de services reposent sur un éventuel déploiement de l'accueil sur rendez-vous à distance par le biais de solutions de téléconférence, en s'appuyant sur le réseau de MSAP déjà constitué, auquel la CPAM a totalement adhéré.

Le maillage des points d'accès physique à la CPAM est stable depuis 2013. En effet, compte tenu des spécificités démographiques et géographiques du département de l'Ardèche, la CPAM a pris la décision de maintenir son maillage de proximité par le biais de sa présence directe dans ses permanences, voire de le développer avec l'adhésion à l'ensemble des projets de MSAP du département.

En 2016, une étude sur la réorganisation des permanences a été réalisée et a abouti au maintien des points d'accueil existants avec des aménagements des horaires ou de certaines modalités d'accueil, en tenant compte des critères suivants :

- le recensement des permanences et des MSAP existantes à la date de l'étude, les projets connus ainsi que la carte du maillage des MSAP et EPN ;
- la fréquentation des permanences existantes ;
- le lieu d'habitation des assurés fréquentant ces permanences ;
- les motifs de visite des permanences et l'articulation avec l'offre proposée au travers des téléservices ou des MSAP ;
- le coût des permanences (loyers et charges éventuelles) et les problématiques matérielles éventuelles (voir recensement permanences) ;
- la distance et le temps de trajet du personnel concerné.

À l'heure actuelle, les permanences de la CPAM situées à proximité d'une MSAP sont assurées par le biais de rendez-vous, les animateurs des MSAP étant formés par la CPAM pour assurer un premier niveau d'information et une prise de rendez-vous (également possible par d'autres canaux). Pour l'avenir, ce mode de contact devrait s'étendre à de nouveaux lieux d'accueil et il sera prochainement expérimenté la possibilité de créer des nouveaux points de contact pour des rendez-vous à distance (via des solutions de téléconférence), par exemple dans les MSAP.

L'objectif est de maintenir voire développer les points de contact physique auprès des assurés qui ne peuvent se déplacer, même si ceux-ci apparaissent de moins en moins nombreux au fur et à mesure que les téléservices se développent. Le passage au rendez-vous permet de rendre cette orientation compatible avec les objectifs d'efficience assignés aux CPAM tout en garantissant qu'un temps suffisant soit accordé aux populations ayant les besoins les plus importants. La CPAM estime le coût de la formation de deux agents animateurs de MSAP à 800 € (une journée par an par animateur).

Le mode de contact le plus utilisé par les assurés du territoire de la CCMA est le téléphone (90 % des cas), l'accueil physique représentant 7 % des cas (données 2018). Avant la mise en place des MSAP, les assurés de la CCMA se sont déplacés à 145 reprises dans un lieu d'accueil de la CPAM entre le 1er janvier 2015 et le 29 février 2016. Près de 74 % de ces visites se sont déroulées sur le site d'Aubenas.

Les communes de résidence les plus représentées dans les visites à l'accueil sont celles de Coucouron et Saint-Étienne-de-Lugdarès, qui ensemble représentent près de 40 % du flux de visites en provenance du territoire de la CCMA. L'implantation de MSAP sur ces communes paraît donc particulièrement adaptée.

Cette analyse exclut les visites des assurés ardéchois dans un accueil de la CPAM de la Haute-Loire, limitrophe de la CCMA, une convention liant les deux organismes pour permettre d'apporter une réponse aux assurés quel que soit leur département de résidence. Les volumes sont là encore très faibles puisque 23 assurés ardéchois seulement ont été reçus dans un accueil de la CPAM de la Haute-Loire en 2017.

II - La caisse d'allocations familiales (CAF)

La CAF est présente en Ardèche à travers un réseau de points d'accueil qui lui sont propres ainsi que des partenariats d'accueil (MSAP, points numériques CAF, mise à disposition d'une borne interactive CAF).

La CAF a signé une convention de partenariat avec chacune des trois MSAP présentes sur le territoire de la communauté de communes : Coucouron, Lachamp-Raphaël et Saint-Étienne- de-Lugdarès.

La stratégie de la CAF a été formalisée par un plan d'accessibilité aux services (PAS), dans le cadre du contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG) 2013-2017, signé entre l'État et la CNAF.

La stratégie adoptée consistait à :

- renforcer l'accessibilité au numérique sur le territoire ardéchois, avec pour objectif de déployer une offre numérique sur chaque bassin de vie avec un accompagnement humain ;
- adapter l'offre d'accueil en fonction des besoins sur le territoire, tout en maintenant les moyens humains affectés et en préservant l'accessibilité aux services CAF sur tous les bassins de vie via le développement de partenariats.

La CAF a participé à l'élaboration du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), et participe aux instances de suivi des MSAP organisées par le représentant de l'État.

La CAF a par ailleurs engagé une nouvelle démarche de contractualisation avec les collectivités locales (EPCI et département), se traduisant par la signature de « conventions territoriales globales » portant sur tous ses champs d'intervention sur le territoire concerné, et notamment l'accessibilité aux services, et visant à définir une feuille de route commune entre la collectivité et la CAF. Cette démarche sera proposée à la CCMA en 2019.

Le nombre d'allocataires s'élevait à 560 sur le territoire de l'EPCI en 2017 (1 224 personnes couvertes). Aucun agent de la CAF n'intervient sur le territoire de l'EPCI, mais elle est partenaire des 3 MSAP du territoire depuis 2016. Deux cadres sont chargés, entre autres missions, de la formation et de l'accompagnement des animateurs des MSAP, et du suivi de ce partenariat.

Le coût annuel des points d'accès sur le territoire de la montagne d'Ardèche est difficilement quantifiable pour la CAF. Depuis l'ouverture des MSAP, il se limite à la dépense de formation pour les animatrices et au maintien de leurs compétences. Il faut prendre également en compte les réponses associées aux questionnements transmis par les animatrices et les coûts pris en charge directement par la caisse nationale dans le cadre du conventionnement national de ces dispositifs.

La CAF dispose de deux types d'indicateurs d'activité : l'accueil, qui évalue le nombre de visites dans un des lieux d'accueil, et le téléphone, total des appels téléphoniques traités. La tendance est à la décroissance quantitative : 18 accueils en 2018, d'une moyenne de 13 minutes (8 783 accueils et 14 minutes pour l'Ardèche dans son ensemble), contre 106 accueils de 6 minutes en moyenne en 2013 (70 002 accueils et 5 minutes pour le département).

Les principales difficultés rencontrées par la CAF sont liées à la topographie du territoire (zone de montagne, avec des temps de trajet entre deux communes importants et peu de transports publics), avec des difficultés accrues sur la période hivernale. Les solutions mises en œuvre sont l'amélioration de la couverture du territoire via les partenariats d'accueil (points numériques CAF et MSAP), et le développement et la promotion des téléservices (*caf.fr*). La CAF ne disposant pas d'agent confie l'accompagnement des personnes au partenaire ou des volontaires du service civique.

Les animatrices des MSAP disposent d'une formation pour faciliter l'accueil des usagers allocataires. Des séances de formation continue sont organisées une fois par an. Au cours du dernier trimestre, une réunion a été organisée par la préfecture de l'Ardèche en vue de déterminer les difficultés de ces animatrices.

Ces espaces permettent d'améliorer la couverture des territoires ruraux dans lesquels il n'est pas possible d'ouvrir ou de maintenir un accueil purement CAF du fait de la faiblesse de la demande (faible nombre d'allocataires). Ils nécessitent toutefois un investissement important en termes de suivi et de formation du fait du grand nombre d'animateurs à former (notamment dans les MSAP de La Poste). La CAF se pose la question du maintien de la compétence des animateurs au vu du faible nombre de situations rencontrées, qui ne permet pas une mise en pratique régulière des connaissances.

III - Pôle emploi

L'organisation de Pôle emploi n'est pas calquée sur les EPCI. Le bassin de l'agence Pôle emploi d'Aubenas est constitué de 149 communes, réparties sur 9 communautés de communes. Il inclut les 29 communes dépendant de la CCMA, sauf 3 (Borée, Saint-Martial et La Rochette) qui sont situées sur le territoire de l'agence Pôle emploi de Privas.

La population de demandeurs d'emplois représente environ 12 000 personnes en 2018, dont un peu plus de 80 % résidant dans un rayon de 30 km autour de l'agence.

Tableau n° 2 : demandeurs d'emploi en fin de mois (avril 2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Catégorie A	5 783	5 996	6 331	6 545	6 412	6 344
Catégorie B	1 313	1 244	1 329	1 460	1 464	1 652
Catégorie C	1 537	1 731	1 837	2 023	2 579	2 932
Catégorie D	341	433	445	430	595	459
Catégorie E	776	818	773	737	723	547
TOTAL	**9 750**	**10 222**	**10 715**	**11 195**	**11 773**	**11 934**
dont < 30km de PE	8 028	8 376	8 771	9 162	9 595	9 658

Source : Pôle emploi, réponse au questionnaire

Les effectifs de l'agence augmentent sur la période, passant de 54,67 ETP (60 agents) au 01/02/2013 à 68 ETP (73 agents) courant 2018.

Pôle emploi a fait au niveau national le choix d'une présence non physique mais dématérialisée. L'agence utilise les trois MSAP du territoire. Sa contribution consiste dans sa participation au fonds de péréquation national et à la formation des animateurs de MSAP, la décision d'être partenaire d'une MSAP se prenant au niveau de l'agence et de la direction territoriale.

Concernant les difficultés éventuellement rencontrées par les usagers en matière de maîtrise des outils numériques, l'agence indique seulement que sur les 276 personnes inscrites à Pole emploi, toutes catégories confondues, seules 35 n'ont pas mentionné d'adresse courriel. L'agence n'a pas d'information concernant les zones blanches et les éventuelles difficultés de couverture. Elle n'en a pas non plus relativement au ressenti des demandeurs d'emploi quant à la dématérialisation croissante des formalités.

Concernant les solutions proposées aux demandeurs d'emploi isolés ou éloignés, l'agence ne peut fournir d'éléments chiffrés. Elle indique que l'offre de service de Pôle emploi a vocation à être personnalisée et s'adapter à la situation de la personne. Les inscriptions se font sur Internet, seul le premier entretien (entretien de situation) pour les primo-inscrits (environ 30 % des inscriptions) est obligatoirement en physique. Le demandeur d'emploi peut choisir sa date, parmi trois proposées. Les autres entretiens ou contacts peuvent se faire par mail, par téléphone ou encore par webcam.

S'agissant des difficultés particulières concernant la définition de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) au regard de la question de la distance et de la mobilité dans le territoire, l'agence a renvoyé à la discussion alors en cours du projet de loi « liberté de choisir son avenir professionnel ».

Les données concernant le profil des demandeurs d'emplois sont les suivantes :

Tableau n° 3 : retours à l'emploi des demandeurs d'emploi

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Moins de 25 ans	nd	nd	nd	1 375	1 510	nd
25-49 ans	nd	nd	nd	4 772	5 048	nd
50 ans et plus	nd	nd	nd	1 181	1 383	nd
TOTAL	**6 396**	**6 583**	**6 878**	**7 328**	**7 941**	**nd**
Hommes	nd	nd	nd	3 587	3 985	nd
Femmes	nd	nd	nd	3 741	3 956	nd

Source : Pôle emploi, réponse au questionnaire

IV - La mutuelle sociale agricole (MSA)

Le régime agricole est le deuxième régime de sécurité sociale en France et comprend 35 caisses sur l'ensemble du territoire. Guichet unique, la MSA gère toute la protection sociale légale (maladie, famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles), et, pour le compte d'organismes partenaires, la protection sociale complémentaire en matière de retraite, santé et de prévoyance. La MSA, par son guichet unique, couvre l'ensemble des risques sociaux et assure le recouvrement des cotisations.

La MSA Ardèche Drôme Loire (ADL) a été créée le 1er avril 2010 à la suite de la fusion des caisses départementales de l'Ardèche, de la Drôme et de la Loire. Son siège social est situé à Valence avec dans chaque département un site de production issu des implantations antérieures : Privas en Ardèche et Saint-Priest-en-Jarez dans la Loire.

Pour assurer sa mission de proximité la MSA ADL dispose à ce jour de 15 agences :

- 12 agences accueillent sur rendez-vous : Perreux, Feurs (Loire), Davezieux, Aubenas (Ardèche), Romans, Crest, Nyons, Montélimar (Drôme) ainsi que les accueils conventionnés des MSA limitrophes Alès (Gard), Yssingeaux (Haute Loire), Courpierre et Ambert (Puy-de-Dôme) ;
- 3 agences (Valence, Saint-Priest-en-Jarez et Privas) proposent un accueil libre.

La MSA Ardèche Drôme Loire compte 2 543 clients sur le territoire de la CCMA, mais aucun effectif n'est affecté en particulier à ce territoire, où la MSA ADL n'a plus de point d'accueil propre. Néanmoins, 3 MSAP – Coucouron, Lachamp-Raphaël et Saint-Étienne-de-Lugdarès – et l'agence alti-ligérienne d'Yssingeaux (à partir de 2018) proposent un accueil des ressortissants. Le réseau MSA participe annuellement aux financement de ces MSAP dans le cadre de l'accord-cadre national de plus d'un million d'euros par an, un financement pris sur l'enveloppe de fonctionnement des MSA, réduisant d'autant les capacités des caisses à agir dans les départements, note-t-elle.

Avec la mise en œuvre du plan institutionnel « Ambitions 2015 », la MSA ADL a connu une profonde réorganisation avec la spécialisation des sites de production départementaux, une séparation des activités de *front* et de *back office*, la création d'un centre de contact téléphonique, la professionnalisation des agents de la relation clients, la réorganisation des sites d'accueil, le passage d'accueils libres à des accueils sur rendez-vous, la création d'un pôle marketing social afin de proposer des offres de services adaptées aux différent clients.

Ce plan « Ambitions 2015 » a hiérarchisé les modes de contacts. La priorité est donnée au web, à la relation dématérialisée, puis à la relation téléphonique et ensuite à la relation face à face dans les agences territoriales.

Selon la MSA ADL, la dématérialisation des contacts est un moyen au service d'une relation clients de proximité rénovée et ne répond pas à une simple logique de suppression des accueils physiques. En effet, l'accueil sur rendez-vous s'inscrit dans une stratégie de démarche pro-active vis-à-vis de ses clients dans un contexte de rationalisation des moyens. L'accueil sur rendez-vous est ainsi le canal privilégié pour les dossiers nécessitant une analyse fine de la situation du client.

La MSA et les MSAP

L'investissement de la MSA dans le dispositif des MSAP est important. La MSA a signé le 4 décembre 2015 l'accord cadre national pour la mise en place d'un fonds inter-opérateurs de financement des MSAP avec une contribution triennale de plus de 3,2 millions d'euros soit plus d'un million par an.

Pour autant, le partenariat avec les MSAP n'est pas systématique. En effet, la MSA ADL étudie pour chacune d'elle l'opportunité de conventionner au regard d'une part des critères d'accessibilité de ses clients (moins de 20 km ou moins de 20 minutes d'une agence de MSA ou d'une MSAP) et de la fréquentation potentielle ou réelle de cette structure par ses clients.

Par ce conventionnement, les MSAP ont pour mission d'accueillir, d'orienter à partir du service internet de la MSA, d'accompagner les clients dans l'utilisation des services en ligne et la mise en relation avec ses clients si leur situation particulière le nécessite. Pour ce faire, les animateurs des MSAP sont formés à l'utilisation du site internet MSA, de l'espace privé permettant d'accéder aux services en ligne. Les différentes MSAP bénéficient toutes régulièrement d'informations leur permettant d'orienter et d'accompagner au mieux les clients.

Au niveau local, cet accord cadre s'est traduit par le conventionnement de la MSA ADL avec 10 MSAP en Ardèche dont 3 sont situées sur la CCMA : Coucouron (17 octobre 2015), Saint-Étienne-de-Lugdarès (22 novembre 2016) et Lachamp-Raphaël (13 décembre 2016).

En 2013, 76 personnes ont été accueillies à Coucouron ; en 2014, 28 ; depuis la MSA ne dispose pas de chiffres de fréquentation fournis par la MSAP. Elle estime que très peu de personnes s'y rendent du fait du développement de l'utilisation des services en ligne, de l'organisation téléphonique et des rendez-vous répondant mieux aux attentes des clients.

Elle note que depuis 2016, le nombre total de contacts téléphoniques et physiques avec la MSA est en baisse sur l'ensemble du territoire au profit des contacts dématérialisés.

V - La Poste

La Poste maintient l'un des réseaux les plus denses de France, avec 17 000 points de contact sur le territoire national. Le quatrième contrat de présence postale territoriale a été signé le 11 janvier 2017 entre l'État, La Poste et l'AMF. Il organise, d'une part, le financement (sensiblement augmenté) de la présence postale à travers le fonds postal national de péréquation territoriale et précise, d'autre part, les modalités de la présence postale sur l'ensemble du territoire. Il est convenu de maintenir le nombre de points de contact en zones prioritaires dans chaque département.

Les règles en terme s'accessibilité sont les suivantes : « sauf circonstances exceptionnelles, des règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 kilomètres et de plus de 20 minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de la Poste ».

En ce qui concerne l'Ardèche, La Poste dispose d'une présence forte, ce qui en fait le premier réseau de proximité en zone rurale, en lien avec sa mission d'aménagement du territoire. Ainsi, 92 % de la population réside à moins de 5 km et de 20 minutes de trajet automobile d'un point de contact.

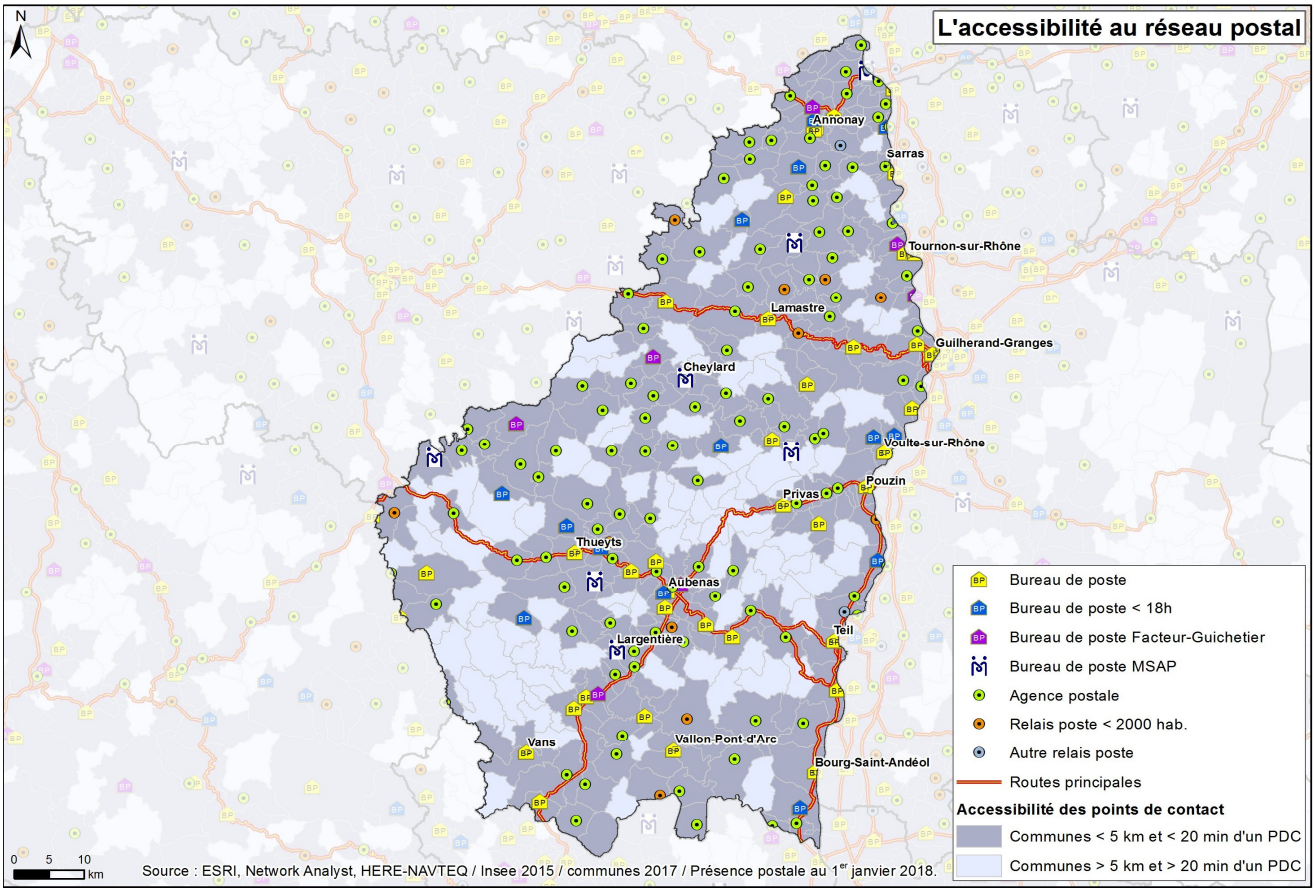
Le nombre de points de contact du réseau (évolutif à la marge de façon conjoncturelle) est stable et s'élevait au 1er janvier 2018 à 173, dans 339 communes, répartis en trois catégories en fonction de leur mode de gestion ou de leur offre de services :

- 61 bureaux de poste (BP) en gestion directe (dont 6 bureaux facteur-guichetier, gérés par des agents de La Poste qui sont à mi-temps facteur, à mi-temps guichetier, et 7 bureaux accueillant une MSAP) ;
- 99 agences postales communales (APC) ou intercommunales (API), gérées par des agents territoriaux dans le cadre de conventions de partenariat signées entre La Poste et les communes ou intercommunalités considérées ;
- 13 relais commerçants (RC) gérés par des commerçants dans le cadre de conventions de partenariat signées entre La Poste et des partenaires privés (aucun RC de l'économie sociale et solidaire).

Parmi ces points de contact, 79,2 % sont identifiés comme prioritaires compte tenu de la nature de leur statut, conformément aux dispositions du nouveau contrat de présence postale territoriale 2017-2019. Ces points de contact éligibles sont répartis dans 137 communes (146 042 résidents).

Sur le périmètre de la CCMA, 16 points de contact maillent le territoire : 4 BP, dont 1 bureau facteur/guichetier (Le Béage), 1 bureau MSAP (Coucouron) et 1 permanence de gendarmerie (St Étienne-de-Lugdarès) ; 11 APC (Borée, Cros-de-Géorand, Issarlès, Le Lac d'Issarlès, Lachamp-Raphaël, Lachapelle-Graillouse, Lanarce, Sainte-Eulalie, Saint-Laurent-les-Bains, Saint-Martial et Usclades et Rieutord) ; et 1 RC (Lesperon). Le réseau est inchangé depuis 2009.

Carte n° 2 : présence postale en Ardèche



Source : La Poste, réponse au questionnaire

Les effectifs sont stables sur le périmètre de l'intercommunalité depuis 2013 et ne devraient pas évoluer en 2018, à savoir 5 agents Poste (hors encadrement du secteur) et 12 personnels non Poste. D'ici 2020, la question de l'évolution du bureau de poste de Saint-Cirgues-en-Montagne est posée.

En Ardèche, le réseau postal accueille 4 898 clients en moyenne par jour (5 914 en 2014). La fréquentation moyenne des points de contact est très faible sur le périmètre de l'intercommunalité, en raison notamment de la densité démographique : 16 points de contact répondent aux besoins de seulement 5 158 habitants. L'activité du RC n'est pas renseignée mais n'excède pas 2 clients par jour. Le nombre moyen de clients est passé de 143 à 124 entre 2014 et 2017 (cf. annexes).

La Poste relève que des difficultés peuvent être rencontrées avec les RC qui sont, pour la plupart, le dernier commerce de proximité. L'équilibre économique est fragile et La Poste est régulièrement confrontée à des dépôts de bilan qui remettent en cause la présence postale. Des solutions de substitution doivent alors être recherchées.

En Auvergne-Rhône-Alpes, un partenariat vient d'être initié entre la délégation régionale du groupe La Poste et la région. Il permet d'accompagner les RC dans leurs investissements, dans l'objectif de les moderniser, de renforcer leur attractivité et de les diversifier. La région finance dans ce cadre 25 % du montant de l'opération, pour un montant minimum de 8 000 € d'investissement.

En Ardèche, un partenariat avec la chambre des métiers et de l'artisanat permet depuis peu d'accompagner les commerçants dans le diagnostic de leur activité, de leur apporter des conseils en matière d'organisation, de gestion, de marketing et de diversification et de leur proposer un bagage de formation. L'objectif est de soutenir et de conforter ce réseau.

Les dispositifs nouveaux ou spécifiques

Les formes de mutualisation se développent ces dernières années en concertation étroite avec les commissions départementales de présence postale.

Les facteurs guichetiers (mutualisation interne entre le Réseau et le Courrier) sont plébiscités par les élus locaux puisqu'ils permettent de maintenir des bureaux de poste à faible activité, tout en renforçant l'activité d'un facteur (confronté à la baisse des volumes du courrier) et en leur offrant des possibilités d'évolution de carrière. Ces mutualisations sont sur la base du volontariat.

Les MSAP permettent l'amélioration de l'accessibilité globale aux services et renforcent l'attractivité et le modèle économique des bureaux de poste, le Réseau étant rémunéré par les opérateurs et l'État.

Les permanences de gendarmerie répondent de la même logique. Le site de Saint-Étienne-de-Lugdarès est concerné, avec une permanence hebdomadaire le jour du marché.

Au niveau national, une nouvelle forme de présence voit le jour : les relais Poste économie sociale et solidaire (ESS), fondés sur une contractualisation avec un acteur de l'ESS. Cette forme de présence n'est pas encore présente sur le département mais pourrait constituer une opportunité de développement territorial. Pour exemple, le partenariat initié en Auvergne-Rhône-Alpes avec l'association *Comptoir de Campagne* peut permettre l'implantation d'épiceries solidaires sur le territoire. Des travaux sont en cours avec la fédération des ADMR 07.

Par ailleurs, La Poste propose des services de proximité nouveaux aux particuliers et aux collectivités pour apporter du service à domicile : portage de courses, de repas, de médicaments, veille pour les séniors, remises commentées dans le cadre de l'accompagnement de la transition énergétique, recyclage de papier, téléassistance, mise en relation pour les petits dépannages, etc. Une réflexion est engagée avec la CCMA pour le portage de repas à domicile pour les seniors à partir de cantines locales sur tout le périmètre de l'intercommunalité. Le service est déjà en place sur la commune de Saint-Étienne-de-Lugdarès, avec la cantine des Tilleuls.

La Poste dispose d'atouts indéniables pour favoriser l'accès aux services publics : un réseau très dense, bien identifié, des locaux et du personnel disponibles et adaptables, une expérience déjà bien établie du partenariat et de la contractualisation. Néanmoins les agents, souvent isolés, n'ont pas toujours la disponibilité et les compétences nécessaires. La polyvalence qui leur est demandée ayant des limites, les partenariats conclus doivent leur permettre de recourir à des référents mobilisables en fonction des besoins des usagers et non des contraintes économiques des opérateurs.

Dans leur ensemble, les opérateurs répondent aux difficultés d'accès dans le territoire et aux contraintes économiques en développant les services à distance et les partenariats. Cette stratégie plus ou moins volontaire doit être encouragée, en évitant toutefois les initiatives « en tuyaux d'orgue », ce qui implique de définir le socle de services indispensables, et donc les priorités, de produire, analyser et partager les données d'utilisation, et d'accompagner le reflux du présentiel.

Chapitre IV

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

A - Élaboration

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) a été élaboré de janvier à septembre 2017, selon une méthode centrée sur la participation des habitants et des usagers, au travers des EPCI. Un travail de pré-diagnostic a été effectué à partir de l'étude des informations existantes (cartographie, études, plans sectoriels etc.), des études de l'Insee et d'une consultation d'un échantillon de la population (consultation de 1932 Ardéchois réalisée en juin 2016 intitulée « Dites-nous vos besoins, vos attentes »).

Le comité de pilotage, présidé par la préfecture et le département, est élargi à l'ensemble des opérateurs départementaux (CAF, CPAM, ARS, Pôle emploi, La Poste, chambres consulaires, etc.). Instance de décision et d'arbitrage du schéma, il se réunit une fois par semestre, et fixe les orientations quant à la réalisation des actions.

Les intercommunalités de l'Ardèche ont été conviées dès le mois de novembre 2016 à une réunion de lancement qui leur a présenté les enjeux et les grandes étapes de la démarche de construction du SDAASP. Puis c'est à leur échelle qu'ont été menés 18 ateliers-débats ayant réuni quelque 300 participants, destinés à recueillir les suggestions de la population. Enfin, les EPCI ont été invités à un atelier de travail spécifique sur l'ingénierie des projets de proximité. Leurs contributions ont mis en exergue leurs problématiques locales avant la phase formelle de recueil des avis consultatifs, qui s'est déroulée à l'automne 2017. Les avis formulés par les EPCI ont été intégrés en annexe au schéma définitif. En phase d'élaboration, quelques réunions ont eu lieu sur le territoire de la CCMA, parmi lesquelles un atelier débat à Saint-Cirgues-en-Montagne. Des personnalités qualifiées ont également été associées au travail d'élaboration.

Le SDAASP a été approuvé par délibération du conseil départemental le 11 décembre 2017 et adopté par arrêté préfectoral le 26 décembre 2017.

B - Contenu

Sur la base de 200 propositions remontées des ateliers-débats et de la consultation, des fiches-actions ont été élaborées, parmi lesquelles 4 à 5 actions par thématique ont été retenues. Les services au public pour lesquels une amélioration est le plus souhaitée par la population sont, par ordre décroissant : les médecins et services de soins (57 %), le transport collectif (46 %), les équipements sportifs et culturels (29 %), la téléphonie et Internet (20 %). Les thèmes prioritaires du SDAASP sont donc la santé de proximité, les commerces, artisanat et services du quotidien, les démarches administratives et sociales et la mobilité.

Une synthèse des fiches actions est fournie en annexe.

C - Mise en œuvre

Aujourd'hui, le diagnostic a été réalisé, les actions fixées et les pilotes nommés. La préfecture et le conseil départemental vont présenter ce schéma aux communes et aux intercommunalités en septembre 2018. L'objectif sera d'obtenir leur engagement moral et financier pour porter les mesures les plus adaptées à leur territoire. Sur la base de ces engagements, les pilotes devront mettre en œuvre les actions de la manière la plus concrète possible, et élaborant un plan de financement précis et un calendrier de réalisation.

Le comité de suivi a été constitué, composé des membres du comité de pilotage et des partenaires qui ont contribué à l'élaboration du schéma. Il se réunit une fois par semestre et produit annuellement un bilan de la mise en œuvre du SDAASP, avec l'aide du/des pilotes de chaque fiche action.

La préfecture et le département poursuivent également la démarche d'association des usagers-habitants au niveau de la gouvernance, afin d'évaluer la pertinence des actions du schéma. Cette implication des usagers dans les chantiers est une des conditions fortes que se sont fixées les partenaires pour mesurer l'amélioration des services aux publics. Une réunion publique est envisagée chaque fin d'année.

Le département observe que l'élan initial du SDAASP est un peu retombé depuis le début de l'année en cours, après une phase d'élaboration dynamique. L'objectif pour 2018 est de signer la convention de mise en œuvre avec les EPCI, échelon pertinent pour ce faire selon lui. Une réunion interactive, à l'issue de laquelle les EPCI devront se positionner sur certaines actions, sera proposée en septembre lors de la semaine de la transition écologique organisée par le département.

Si l'élaboration du SDAASP est exemplaire à bien des égards, notamment par le champ très large de la concertation et la qualité de la démarche d'élaboration, il reste à lui donner une traduction opérationnelle effective et à en assurer efficacement le suivi. À cet égard les EPCI semblent constituer le niveau pertinent de mise en œuvre. Il pourrait leur être attribué une responsabilité spécifique en matière de politique d'accueil.

Chapitre V

Les maisons de services au public

I - Le dispositif

L'Ardèche a été l'un des premiers départements à déployer, dès janvier 2007, les relais services publics (RSP) préfigurations des MSAP.

Le rôle de l'État et du département

La contribution de l'État au fonctionnement des MSAP représentait initialement 25 % des dépenses prévisionnelles du budget de fonctionnement annuel de la MSAP, plafonnés à 15 000 € (un autre quart est apporté par le fonds inter opérateurs (FIO) et la moitié (50 %) par le porteur du projet (collectivité, association). Le fonds est doté de 20 M€ pour 3 ans.

Le montant total des crédits FNADT versés au bénéfice des 99 MSAP non postales de la région en 2017 s'est élevé à 1 177 456 €.

Au 1er janvier 2018, l'Ardèche compte 22 MSAP (15 portées par des collectivités et 7 portées par le groupe La Poste), dont trois sur le territoire de la CCMA, à Coucouron (La Poste), Saint-Étienne-de-Lugdarès (collectivités) et Lachamp-Raphaël (collectivités).

Les services de la préfecture ne sont pas présents dans les MSAP. En revanche, un agent est dédié à l'animation du réseau, ainsi qu'à la constitution des conventions avec les collectivités : cette mission à vocation départementale est portée par la sous-préfecture de Largentière. L'agent coordonne également la constitution et la programmation de l'ensemble des formations à dispenser aux animatrices, notamment sur la mise en place de la dématérialisation des titres, via l'outil ANTS. Autant que de besoin, les services de la préfecture peuvent être mobilisés pour accompagner les animatrices à l'évolution des réglementations de nature à les intéresser dans leur mission d'information au public reçu dans les MSAP.

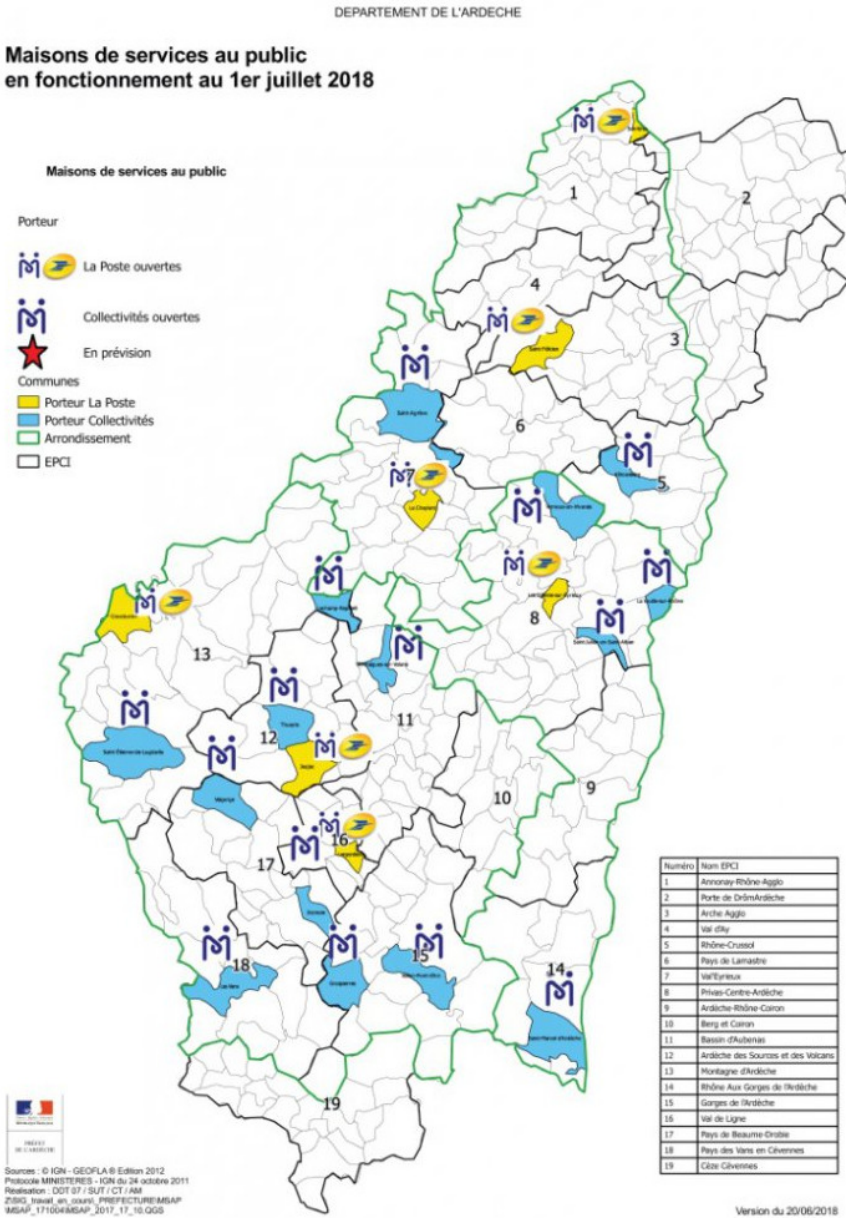
Dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), les MSAP devront mettre en place des actions « hors les murs » pour aller au plus près des habitants et pallier la problématique de la mobilité et des temps de déplacement inhérents au relief du département.

Le département n'a pas à ce jour confié aux MSAP l'accompagnement dans l'instruction de dispositifs départementaux car ils sont rarement dématérialisés. Une réflexion est en cours sur les dossiers de *FULL access* et sur la plateforme *Via trajectoire*.

Le département intervient dans la formation des animatrices de MSAP intercommunales (hors le réseau des MSAP La Poste). Plusieurs sessions de formation ont eu lieu sur le RSA, les dispositifs d'accès et de maintien dans le logement, les dispositifs en faveur des personnes handicapées, l'accueil d'un public en difficulté. Il est prévu de les former prochainement sur les dispositifs seniors. Des immersions en centre médico-social (CMS) sont également proposées aux animateurs de MSAP afin qu'ils s'approprient l'offre de service du département. Le développement des liens entre MSAP et CMS permettent d'orienter les publics et d'assurer une complémentarité entre les missions.

Dans le cadre du SDAASP, les MSAP devront mettre en place des actions « hors les murs » pour aller au plus près des habitants et pallier la problématique de la mobilité et des temps de déplacement inhérents au relief du département.

Carte n° 3 : MSAP de l'Ardèche



II - Les MSAP gérées par La Poste

La loi postale du 2 juillet 1990 définit la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste comme la « *contribution par son réseau de points de contact à l'aménagement et au développement du territoire dans les conditions fixées à l'article 6* » de cette loi.

La dynamique de mutualisation est portée par les deux derniers contrats de présence postale territoriale 2014-2016 et 2017-2019 signés entre l'État, l'AMF et La Poste (expérience postale de mutualisation déjà déployée dans 8 600 communes sous la forme d'agences postales contractualisées avec les collectivités locales ou des relais poste installés dans des commerces de proximité).

Afin de financer le maillage territorial complémentaire correspondant à la mission confiée à La Poste, la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 a créé un fonds postal national de péréquation territoriale alimenté par un abattement de fiscalité locale (contribution économique territoriale (CET) et taxe foncière) et constitué dans un compte spécifique de La Poste qui en assure la gestion comptable et financière.

III - Les MSAP du territoire

Il existe trois MSAP sur le territoire de la CCMA :

- une portée par La Poste, à Coucouron, depuis le 17 octobre 2015 ;
- deux portées par les collectivités, depuis le 07 juillet 2014, à Saint-Étienne-de-Lugdarès, d'une part initialement sous la forme d'un Relais Services Publics (RSP), gérée par l'intercommunalité ; et à Lachamp-Raphaël d'autre part (gestion communale par délégation de l'intercommunalité).

Les visites de terrain ont permis de constater que la MSAP de Coucouron est installée modestement dans le bureau de poste, faisant partie du même bâtiment que la mairie, au centre du village, mais sa visibilité est faible. La signalétique est discrète, il faut sonner à une porte pour pouvoir entrer, l'espace est exigu. L'unique préposée peine à assumer toutes les fonctions, et à dégager du temps pour suivre les formations nécessaires, même s'il existe un dispositif de remplacement des personnels absents.

Le tableau est inverse à Saint-Étienne-de-Lugdarès : la MSAP est installée au large (ancien couvent réhabilité, comprenant en outre des locaux pour une pépinière d'entreprises, une salle de visio-conférence équipée). Mais malgré la forte implication du personnel d'animation, en particulier de l'animatrice financée par l'intercommunalité, les visites sont rares (1 à 2 par semaine).

Les opérateurs partenaires sont représentés, ainsi que les chambres consulaires dans les MSAP non postales. Le budget annuel de ces dernières est de 40 000 € pour Saint-Étienne-de-Lugdarès et de 21 000 € pour Lachamp-Raphaël.

IV - Appréciations sur le dispositif

Le bilan, globalement positif, fait cependant ressortir certaines difficultés.

La MSA déplore quant à elle un manque de suivi régulier, une absence de données fiables (fréquentation et motifs de visites), harmonisées au niveau de l'ensemble des gestionnaires de MSAP et partagées, une qualité de service rendu non mesurée. Selon elle, le service rendu dans les MSAP n'est pas homogène et varie d'un gestionnaire à l'autre, d'une MSAP à l'autre, ce qui ne l'incite pas à faire la promotion de ce service auprès de ses clients. Par ailleurs, sur le terrain, elle constate également une fréquentation annuelle de ses clients se rendant dans les MSAP relativement faible. L'accueil de premier niveau répond fort peu aux sollicitations des clients de la MSA.

La CPAM relève qu'il existe des disparités importantes dans la fréquentation des MSAP pour des motifs relevant de la CPAM, allant de plus de 300 visites à l'année pour les MSAP de Saint-Agrève et de Les Vans à aucune visite pour Lachamp-Raphaël.

Ces disparités correspondent pour partie aux structures porteuses : les sollicitations des référents CPAM sont moins importantes de la part des MSAP gérées par La Poste, pour lesquelles la CPAM ne dispose pas par ailleurs de statistiques de fréquentation. Les MSAP portées par des collectivités fonctionnent de manière satisfaisante.

Toutefois, il apparaît que la coordination entre l'ensemble des partenaires concernés n'est pas à ce jour institutionnalisée et la gouvernance des MSAP manque de clarté pour les différents opérateurs.

Le tableau de fréquentation établi par la CPAM est éclairant : il montre la diversité des services fournis, qui ne sont pas offerts intégralement dans toutes les MSAP, et la faible fréquentation des MSAP (publiques) de la CCMA, qui s'explique par la faible population du territoire, mais aussi sans doute par la difficulté d'accès pour les communes éloignées.

Tableau n° 4 : fréquentation des MSAP (non postales) Ardèche en 2017

	Nbre visites	Nbre 1 visite	Nbre demandes	ANTS Préfecture	Autres	CAF	Carsat	CCAS	CPAM	MSA	CMA	Ch. Agriculture	CCI	Pôle Emploi	Trésor public	RSI	Conseil dép.	Mission locale	TOTAL P
Valgorge	213	53	313	3	88	53	56	1	38	14				25	4				282
Les Vans	986	496	1153	25	175	200	131		305	95				138		10		2	1081
Thueyts	544	238	939	44	248	155	101		131	37				71	26	4	9	4	786
Grospierres	238	88	307	22	29	38	31		132	4				38			9	5	308
Antraigues	129	65	162	13	39		9		12	1		4		10			1		89
St marcel	1889	759	2154	19	67	163	33	33	69	70	2			69			11	8	544
St agrève	1187		3033	140		190	187		307	119		1		222	23			13	1202
Alboussière	655	175	655		126	125	5		44	74			2	214	11			1	602
Vallon	543	289	611	32	149	64	27		114	11				121	9		1	1	529
Vernoux	271	141	280	1		12	18	1	16	1				33					82
La Voulte	1506	277	2059	60		272	134		168		11		6	160			1	4	816
St Etienne de L.	109		113		72	8	10		11	4		9	1	10			1	3	129
Lachamp R.	37	15	44		6	14	3			6	1			12			1		43
Rosières	148	89	152	21	3	18	12		13	8		2		34	1		4	2	118
St Julien																			
TOTAL	8455	2685	11975	380	1002	1312	757	35	1360	444	14	16	9	1157	74	14	38	43	6611

Source : CPAM, réponse au questionnaire retraitée par CRC

La Poste émet un jugement globalement positif. Après un an de fonctionnement, l'Observatoire national de la présence postale a identifié plusieurs enseignements :

- l'ancienneté et le nombre d'opérateurs de la MSAP ont un impact positif sur la fréquentation ; il est important de la développer ;
- la satisfaction globale des clients du bureau MSAP est très importante (94 %). 45 % des usagers de la MSAP s'y rendent au moins une fois par mois. 28 % des utilisateurs ont besoin d'un accompagnement pour leurs démarches en ligne. Les principales démarches concernent l'emploi (34 %), les prestations sociales (23 %) et les démarches administratives (16 %, mais en constante augmentation depuis la mise en place du Plan Préfecture Nouvelle Génération) ;
- la notoriété des MSAP postales est un objectif important, le plan d'animation lancé en 2017 a permis d'initier une dynamique qu'il faut continuer ;
- la mobilisation des chargés de clientèle en MSAP est le principal enjeu en 2018 : animation, formation, communication ;
- l'offre de services a été consolidée en rendant les permanences gratuites depuis le 1er janvier 2018. La Poste se fixe comme objectif de créer des liens forts et diversifiés avec le plus d'opérateurs nationaux et locaux.

La CCMA est globalement satisfaite du dispositif. Elle relève cependant une fréquentation insuffisante, un accès difficile pour certaines personnes, et une méconnaissance par le public des services offerts par les MSAP.

C'est pourquoi, dans le cadre du contrat social de territoire passé avec le département, elle envisage de s'appuyer sur les deux MSAP portées par des collectivités (il ne sera pas possible de mobiliser hors les murs la MSAP de Coucouron portée par La Poste) et d'étendre et renforcer leurs missions actuelles afin d'accéder aux populations les plus isolées et fragiles au moyen de nouvelles actions visant à un meilleur accompagnement des usagers et à une meilleure circulation de l'information, à savoir :

1. l'itinérance du service MSAP à l'échelle de tout le territoire de la nouvelle communauté en proposant des rendez-vous individualisés et des déplacements au domicile des usagers dans l'impossibilité physique ou matérielle de se déplacer ;
2. une campagne d'informations sur les missions des MSAP auprès des secrétaires de mairie ;
3. une mise en place de modules de formation informatique pour autonomiser certains publics à l'usage d'Internet et des services en ligne tels que *ameli.fr*, *pole-emploi.fr, etc.* ;
4. l'organisation de quelques ateliers thématiques par an selon les besoins du territoire et l'actualité, en lien avec les partenaires sociaux (rédaction de CV, DRP, déclaration d'impôt en ligne, etc.) ;
5. la réalisation et la diffusion d'un « guide de l'habitant » (papier et site internet) recensant toutes les informations pratiques.

Toutes ces actions sont nouvelles par rapport au fonctionnement actuel des deux MSAP concernées : le champ géographique va être étendu au gré des demandes, dans les zones les plus éloignées d'une MSAP ; la possibilité de visite à domicile est également nouvelle et les actions seront menées au-delà des 24h d'ouverture exigées et déjà financées par l'État.

Enfin, le budget communication et l'usage éventuel à des prestataires de services pour la mise en place de formations et les frais de déplacements vont entraîner des dépenses supplémentaires.

Le SGAR indique que le cahier des charges des MSAP doit être refondu. Une réunion de novembre 2017 a sensibilisé les acteurs à ce travail, auquel le réseau des MSAP d'Auvergne-Rhône-Alpes sera associé. Une journée d'ateliers a été organisée à cet effet à Lyon le 13 mars 2018, à l'initiative du CGET et du SGAR, avec les acteurs locaux : opérateurs, préfectures, conseil départemental, des agents d'accueil ou responsables de MSAP.

Au total, les MSAP sont un dispositif encore mal connu, mal évalué et probablement sous-utilisé. Leur fréquentation est encore assez faible et leur rayonnement trop limité, soit qu'elles soient trop éloignées de certaines parties du territoire, soit que les usagers méconnaissent les fonctionnalités offertes. Les prestations manquent parfois de profondeur, la formation des animateurs n'étant pas toujours suffisante. Si elles permettent d'éviter la présence physique d'agents, économiquement peu justifiée au regard du faible nombre de contacts à assumer, elles doivent s'appuyer sur des réseaux de référents mobilisables en cas de besoins individuels spécifiques. Dans certains cas, il pourrait être envisagé des permanences épisodiques ou des services itinérants. Il semble nécessaire de généraliser des mesures objectives de leurs performances, d'identifier les lacunes et de développer la communication autour des prestations offertes. Enfin la mutualisation des services, nécessaire pour les territoires ruraux, peut prendre d'autres formes, comme l'association avec des services marchands (boulangerie, épicerie, etc.) dont le maintien est souvent une condition de survie des villages isolés.

Chapitre VI

Dématérialisation et numérique

I - Les services de l'État

A - La préfecture

La fermeture des guichets de délivrance de titres (CNI et passeports dans un premier temps, puis permis de conduire et cartes grises dans un second) a profondément changé la physionomie de l'accueil du public en sous-préfecture. Pour pouvoir accéder aux applications désormais dématérialisées, des points numériques ont été installés en préfecture et sous-préfectures (sur le budget propre de la préfecture) et dans les MSAP. Des agents d'accueil sont présents pour accompagner les usagers dans leurs démarches.

Le syndicat mixte Ardèche Drôme Numérique (ADN) porte actuellement un projet de déploiement de la fibre optique pour tous à l'horizon de 2025, et bénéficie à ce titre d'une aide de l'État de 150 M€ afin de raccorder 310 000 foyers. Trois zones AMII (appel à manifestation d'intention d'investissement) sont couvertes par l'opérateur Orange qui, pour l'instant, tient les engagements pris dans le cadre de la convention signée avec l'État et les collectivités.

La préfecture est aussi impliquée dans les divers programmes de couverture en téléphonie mobile. Ainsi cinq communes sont reconnues en zone blanche centre-bourg et 20 communes ont été retenues pour l'amélioration de leur couverture de téléphonie mobile. Le réseau de téléphonie fixe fait en effet l'objet de dysfonctionnements récurrents. Les services de la préfecture saisissent systématiquement Orange et l'Agence de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), avec peu de résultats.

Des solutions alternatives satellitaires sont proposées avec une aide du syndicat mixte ADN pour l'accès à Internet. Au titre du service universel, Orange propose une offre de téléphonie satellitaire dont le surcoût est pris en charge lorsque la défaillance du réseau fixe est constatée. Il existe aussi des offres satellites collectives proposées par Orange lorsque la mise à niveau du réseau fixe est complexe.

Les services de la préfecture dématérialisent les procédures et informent les collectivités et citoyens via le site internet. Par exemple, les collectivités sont incitées depuis plusieurs années à envoyer leurs délibérations de manière dématérialisée par le logiciel « ACTE ». Autre exemple, un guide méthodologique pour les enquêtes publiques a été mis en ligne à l'attention des collectivités. Un registre dématérialisé est également à l'étude pour recevoir les candidatures des commissaires enquêteurs en prévision de la commission de recrutement prévue à l'automne. Les initiatives se poursuivent pour simplifier les échanges grâce au numérique.

La sous-préfecture de Tournon possède un dispositif mobile permettant de saisir sur un ordinateur portable sécurisé les demandes de création/renouvellement de carte d'identité (CNI) pour les personnes ne pouvant se déplacer. En Ardèche, ce moyen est principalement utilisé pour les personnes incarcérées. Il n'existe pas d'autre dispositif nomade piloté par l'État.

Les enjeux du territoire concernent essentiellement le déploiement du très haut débit qui permettra un égal accès aux services. Une commission départementale sur le numérique a été instaurée en mai 2018 et a fixé plusieurs objectifs aux groupes de travail (rassembler pour communiquer, accompagner les usages et innover).

En 2017, 19 collèges et 59 écoles ont signé une convention dans le cadre du plan numérique.

B - La DDFiP

Afin de répondre au volume massif de sollicitations de ses différentes catégories d'usagers, la DGFiP a développé une stratégie d'accueil multicanal permettant d'absorber le flux des demandes. Toutefois, l'essentiel des demandes issues de l'accueil physique peut être traité à distance soit par téléphone soit en ligne. Aussi, la DGFiP donne désormais une orientation volontariste vers l'administration numérique et les services en ligne et modernise le service offert en matière d'accueil téléphonique par le développement de centres de contact. Elle préserve un accueil de proximité notamment par une implication plus marquée dans les maisons de service au public (MSAP) ou en organisant un accueil physique pour traiter des cas les plus complexes.

Cette orientation en faveur d'une administration plus numérique doit permettre progressivement de réduire les flux d'accueil physique, d'alléger la tâche des services, et d'améliorer la qualité de la réception des usagers pour lesquels le contact au guichet reste indispensable.

Par ailleurs, la nouvelle messagerie personnalisée pour les usagers particuliers développée fin 2016 a été conçue pour être le canal d'usage s'intégrant dans le prochain espace numérique sécurisé et unifié (ENSU). Cet outil de messagerie à usage mixte (entrant et sortant depuis juin 2017) sera ouvert également aux entreprises à compter de fin 2018.

La DGFiP s'efforce d'accompagner au mieux le public le moins familier du numérique, notamment en milieu rural. Un dispositif d'accueil personnalisé sur rendez-vous (APRV) est en cours de déploiement. Existant d'ores et déjà sur les centre des finances publiques d'Annonay et de Tournon, ce dispositif est appelé à être généralisé sur les autres centres du département (Aubenas, Le Teil et Privas). En permettant le traitement à distance de démarches simples et en évitant en conséquence à l'usager des déplacements inutiles, il optimise l'accueil physique pour les demandes des usagers les plus fragiles ou nécessitant une véritable assistance au fond dans des dossiers complexes.

Pour les usagers qui en ont besoin, la DGFiP investit dans l'accompagnement au sein de ses locaux d'accueil physique, en déployant notamment dans tous ses centres des finances publiques des postes de travail équipés d'un ordinateur « en libre-service », avec une aide à l'utilisation, humaine (agents ou services civiques) et/ou documentaire (pas à pas d'accompagnement avec copies écran, etc.). Au cas particulier, la DDFiP 07 a mis à disposition

du public un ordinateur en libre-service dans les cinq centres des finances publiques de son ressort. Par ailleurs le recours aux services civiques partir de l'année 2016 sur le département a contribué à développer cette aide auprès du public ardéchois ; un service civique en 2016 sur le SIP d'Aubenas, quatre en 2017 et un en 2018 sur le SIP d'Annonay.

La DGFiP s'appuie également, dans de nombreux départements, sur le relais offert par les MSAP, dont une des missions principales est justement l'accompagnement vers le numérique des publics peu familiers des démarches en ligne. Au cas particulier la DDFiP 07 apporte son soutien aux 22 MSAP que compte le département de l'Ardèche ; elle est conviée depuis 2017 au bilan semestriel des MSAP du département. Le bilan semestriel 2017 a eu lieu le 8 décembre 2017 à la sous-préfecture de Largentière, abordant les taux de fréquentation, les objectifs d'harmonisation et le plan d'action mené par la préfecture pour 2018.

D'ores et déjà, la DDFiP assure la formation de l'ensemble des animatrices des MSAP afin de les familiariser avec l'offre de service *www.impots.gouv.fr*, le prélèvement à la source et les informations à caractère généraliste liées aux campagnes déclaratives d'impôt sur le revenu.

Au-delà des seules MSAP, la DGFiP développe des collaborations avec les acteurs de « l'écosystème » de l'accompagnement vers le numérique (espaces publics numériques ou EPN, secteur associatif, chèque numérique, etc.).

II - Le département

En ce qui concerne le département, une démarche de développement des e-services est en cours. Elle s'inscrit dans le cadre de la « feuille de route numérique » qui vient d'être adoptée par le conseil départemental (stratégie de développement des usages et services numériques 2018-2021).

Le département a installé 20 espaces publics numériques (EPN) destinés à accompagner les personnes en difficulté avec les nouvelles technologies, implantés dans le territoire depuis plusieurs années (plus de 20 ans pour certains). Le syndicat mixte des Inforoutes assure actuellement l'animation de ce réseau.

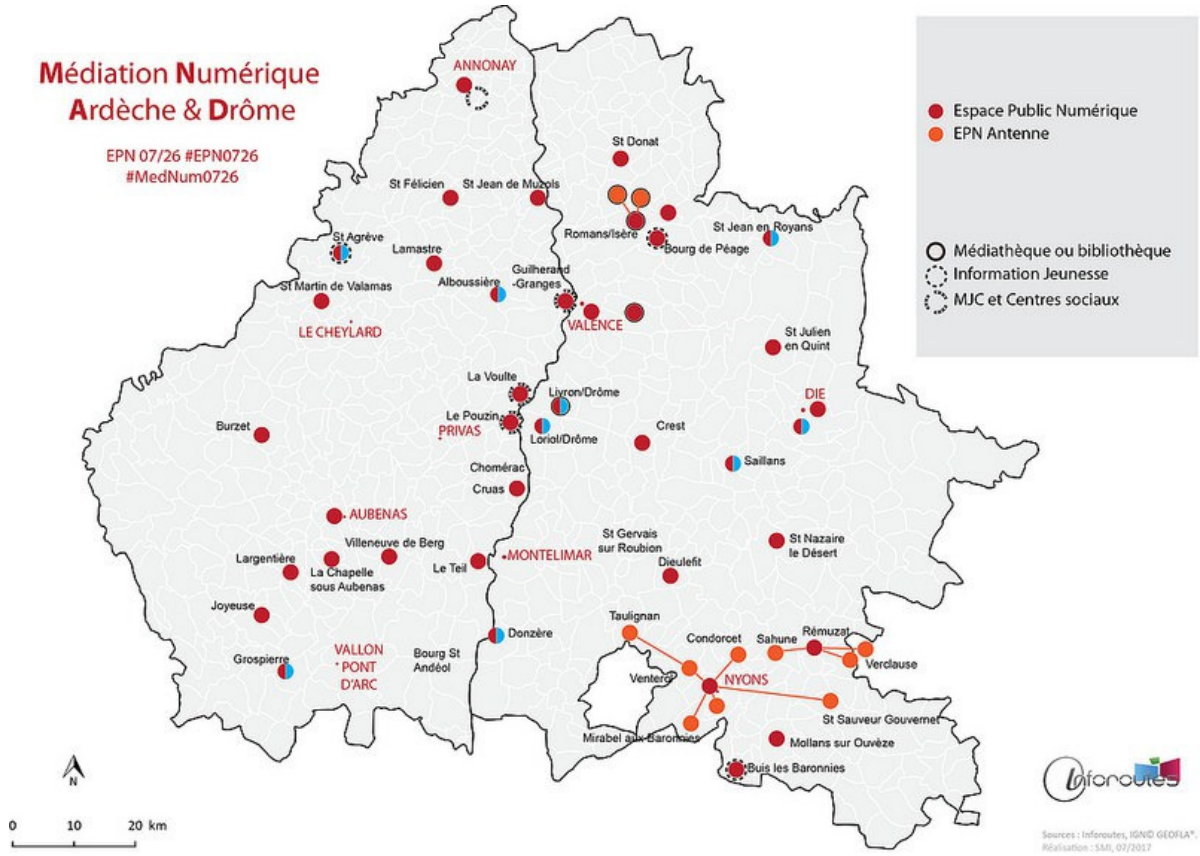
Un travail pour rendre davantage visible l'offre proposée en matière d'accompagnement aux usages numériques a été récemment engagé et se traduit notamment par l'édition d'un guide présentant les différents modules de médiation numérique déclinés dans les EPN ardéchois. Ces modules s'articulent autour de 3 axes :

- comprendre les bouleversements induits par la numérisation de la société ;
- manipuler les outils de façon autonome et sécurisée ;
- augmenter son pouvoir d'agir.

Au-delà de l'animation du réseau des EPN, le département assure la coordination d'un groupe de travail dédié à l'inclusion et à la médiation numériques au sein de la commission départementale du numérique installée par le préfet de l'Ardèche le 29 mai 2018. L'ensemble des acteurs (services publics, services du département, travailleurs sociaux, CAF, CARSAT, etc.) sont invités à rejoindre ce groupe de travail afin de définir des actions destinées à mieux identifier les publics à accompagner et à mieux les orienter vers les dispositifs (existants ou à créer) pour leur permettre d'intégrer pleinement la société du numérique.

S'agissant spécifiquement du territoire de la CCMA, faute de porteurs d'une structure type EPN, il n'y a actuellement pas de lieu spécifiquement dédié à la médiation numérique.

Carte n° 4 : cartographie des lieux de médiation numérique en Drôme-Ardèche



Source : cartographie de la médiation numérique Drôme-Ardèche

Le réseau ADN

Le syndicat mixte Ardèche Drome Numérique (ADN) est un établissement public créé en 2007 à part égales par le conseil départemental de l'Ardèche, le conseil départemental de la Drôme et la région Auvergne-Rhône-Alpes, rejoint en 2016 par les intercommunalités du territoire. Il a pour but de déployer la fibre à domicile dans les communes non concernées par les déploiements privés.

Depuis la création du syndicat, le projet a déjà investi 130 M€, et développe un plan fibre d'un montant de 480 M€ pour raccorder 310 000 foyers d'ici 2025 (97 % des foyers couverts).

Il affiche les résultats suivants :

- plus de 47 000 foyers ardéchois et drômois clients d'une offre ADSL grâce au réseau ADN (accès aux offres *Triple Play* et *Quadruple Play*) ;
- une solution d'accès au haut débit (satellite ; wifi) pour les foyers du territoire situés en zone blanche ;

- 258 centraux téléphoniques dégroupés (pour une couverture de 97 % des foyers du territoire) ;
- 500 sites publics et 260 zones d'activités raccordés ;
- 85 % des entreprises à proximité immédiate du réseau ;
- 40 opérateurs télécom qui adressent leurs services aux entreprises du territoire ;
- plus de 3 500 établissements déjà clients d'une offre professionnelle.

Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)

Dans le cadre du plan de lutte contre la fracture numérique, dont l'une des ambitions est de relier 100 % des Français au très haut débit (THD) en 2022, l'Ardèche a adopté un schéma directeur territorial d'aménagement numérique dès 2013.

Le réseau Ardèche Drôme Numérique a déjà permis d'apporter du dégroupage total ADSL et/ou de la montée en débit ADSL sur les communes suivantes : Coucouron, Cros-de-Géorand, Issarlès/Lac d'Issarlès, Lanarce, Le Béage, Saint-Cirgues-en-Montagne, Saint-Étienne-de-Lugdarès, Sainte-Eulalie, Saint-Martial, Usclades-et-Rieutord. En complément, une solution alternative d'accès au haut débit satisfaisante, sur toutes les zones blanches du territoire, existe à travers notamment les offres satellite subventionnées (depuis 2009).

Conformément à l'ambition affichée dans le SDTAN bi-départemental, le RIP ADN va désormais permettre de déployer progressivement la fibre à la maison (FTTH), avec un objectif-cible de 97 % des foyers du territoire en 8 ans. Sur le territoire de la Montagne d'Ardèche, les premiers déploiements du réseau FTTH sont programmés en 2020.

Pour les communes sur lesquelles la programmation du déploiement du réseau FTTH est la plus lointaine (c'est-à-dire au-delà de 2020), et qui comptent toujours des zones grises en termes d'accès au haut débit pas voie filaire[3], il est prévu de poursuivre la stratégie d'inclusion numérique (c'est-à-dire le recours à des offres multi-technologiques et leur subventionnement pour s'inscrire dans l'objectif gouvernemental du « bon haut débit » pour tous dès 2020 et du « très haut débit » pour tous en 2022).

III - Le concours de La Poste au développement du numérique

Le contrat de présence postale 2017-2019 prévoit qu'au moins 15 % des dépenses soient affectées au développement de l'offre numérique. En Ardèche, en 2017, 22,2 % du fonds a été fléché sur des dépenses numériques, soit plus de 511 000 €. Les actions et financements engagés portent sur :

- le renouvellement matériel informatique partenariats ;
- l'informatisation et formation des LPRC ;
- le développement des SI partenariats ;

[3] C'est-à-dire avec un débit ADSL inférieur à 4 Mbps.

- l'équipement en tablettes numériques des agence postales (LPAC), accessibles au public librement et gratuitement. 64 agences ardéchoises sont équipées à ce jour, dont 3 sur la CCMA (Borée, Lanarce et Saint-Martial) ;
- la maintenance numérique ;
- l'installation et la gestion d'automates dans les bureaux de poste ;
- le fonctionnement GAB financés par le Fonds de péréquation (Vogüé) ;
- la maintenance matérielle et réseau des partenariats ;
- l'équipement en matériel numérique des MSAP (ordinateur, scanner et imprimante) ;
- la formation des agents au numérique.

L'expérimentation d'autres équipements peut être également testée (accès wifi, etc.).

Sur le périmètre de la CC Ardèche des Sources et Volcans, une démarche d'intégration d'une offre touristique dans toutes les LPAC et d'équipements en îlots numériques (ordinateur, imprimante, scanner et hot spot wifi) pour faire des LPAC des points d'entrée des MSAP de la CC est en cours de déploiement.

Des actions de formation et d'accompagnement sur l'appropriation numérique

Une expérimentation est lancée sur la CC Ardèche des Sources et Volcans avec l'association Maison de vallée pour l'organisation d'ateliers pédagogiques sur les communes de Burzet et Saint-Pierre-de-Colombier, à destination des habitants. L'association propose également en prêt les tablettes Ardoiz commercialisées par La Poste pour favoriser l'apprentissage. Ces tablettes ont été spécialement développées à l'attention des seniors.

Les agents des LPAC de ce secteur seront bientôt formés pour accompagner la population dans ses démarches postales en ligne et pour créer une identité numérique et un coffre-fort numérique, proposés gratuitement par La Poste.

Cette démarche sera de nature à favoriser l'accessibilité aux services mais aussi à faciliter le travail d'accompagnement des agents MSAP dans les démarches administratives.

Au total, le développement du numérique apparaît comme une des clefs de l'accessibilité des services publics sur le territoire. Il est cependant coûteux, ce qui implique une réflexion sur la solidarité entre territoires urbains et ruraux, et sera nécessairement étalé dans le temps. Il réclame une adaptation des usagers, particulièrement les plus âgés, qui suppose un accompagnement sous forme d'information, de formation et d'assistance.

⁂

Glossaire

ACI..... Accord conventionnel interprofessionnel
ACS..... Aide au paiement d'une complémentaire santé
ADL ..... Ardèche Drôme Loire (MSA)
ADMA..... Association de développement de la montagne ardéchoise
ADMR..... Aide à domicile en milieu rural
ADSL ..... *Asymetric Digital Subscriber Line*
AGEPI..... Aide à la garde d'enfants pour parent isolé
AMF ..... Association des maires de France
AMII..... Appel à manifestation d'intention d'investissement
AMR 07..... Association des maires ruraux de l'Ardèche
ANTS ..... Agence nationale des titres sécurisés
ANPE ..... Agence nationale pour l'emploi
APC / LPAC.. Agence postale communale (La Poste)
API ..... Agence postale intercommunale (La Poste)
APRV ..... Accueil personnalisé sur rendez-vous
ARCEP..... Agence de régulation des communications électroniques et des postes
ARS..... Agence régionale de santé
BP..... Bureau de poste (La Poste)
CAF..... Caisse d'allocations familiales
CARSAT ..... Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CC ..... Communauté de communes
CCAS ..... Centre communal d'action sociale
CCI..... Chambre de commerce et d'industrie
CCMA..... Communauté de communes de la montagne d'Ardèche
CDC ..... Caisse des dépôts et consignations
CDD ..... Contrat à durée déterminée
CDPPT ..... Commission départementale de présence postale territoriale
CET ..... Contribution Économique Territoriale (Poste)
CGET ..... Commissariat général à l'égalité des territoires
CH ..... Centre hospitalier
CIR..... Comité interministériel aux ruralités
CLS ..... Contrat local de santé
CMA..... Chambre des métiers et de l'Artisanat
CMS ..... Centre médico-social
CMUC..... Couverture maladie universelle complémentaire
CNAV ..... Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVTS..... Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNI..... Carte nationale d'identité
CP..... Cours préparatoire

CPAM ..... Caisse primaire d'assurance maladie
CPER..... Contrat de plan État-région
CPOG ..... Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CNAF-État)
CRSN ..... Commission régionale de stratégie numérique
DDCSPP..... Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDEN..... Directeur départemental de l'Éducation nationale
DDFiP ..... Direction départementale des finances publiques
DDT ..... Direction départementale des territoires
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DIRECCTE ... Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNO ..... Directive nationale d'orientation
DSIL..... Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunal
EPN ..... Espace public numérique
ENSU ..... Espace numérique sécurisé et unifié
ENT ..... Espace numérique de travail
ESS..... Économie sociale et solidaire
ETP..... Équivalent temps plein
FCTVA..... Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER ..... Fonds européen de développement régional
FIO ..... Fonds inter-opérateurs
FISAC ..... Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce
FNADT ..... Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FTTH..... *Fiber to the home*
FSIL ..... Fonds de soutien à l'investissement local
FNADT ..... Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GRDF ..... Gaz réseau distribution France
IGAENR..... Inspection général de l'administration de l'Éducation nationale
LPAC ..... voir APC
MCS ..... Médecin correspondant du SAMU
MSA ..... Mutualité sociale agricole
MSAP..... Maison de services aux publics
MSP..... Maison de santé pluri disciplinaire
ORE..... Offre raisonnable d'emploi
PAN..... Point d'accès au numérique
PAS ..... Plan d'accès aux services (CAF)
PETR..... Pôle d'équilibre territorial et rural
PGAS ..... Plan gouvernemental pour l'accès aux soins (ARS)
PPNG ..... Plan préfecture nouvelle génération
PRADET ..... Politique régionale d'aménagement et d'équilibre des territoires
PRS..... Projet régional de santé
RAM..... Relais d'assistantes maternelles

RC ..... Relais commerçant (La Poste)
RGAA ..... Référentiel général d'accessibilité pour les administrations
RGPP..... Révision générale des politiques publiques
RIP ..... Réseau d'initiative publique
RPI ..... Regroupement pédagogique intercommunal
RSP..... Relais de service public
SCORAN..... Schéma de cohérence régional d'aménagement numérique
SDAASP ..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDCI..... Schéma départemental de coopération intercommunale
SDIS ..... Service départemental d'incendie et de secours
SDTAN ..... Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SDUSN..... Stratégie de développement des usages et services du numérique du département
SGAR ..... Secrétariat général pour les affaires régionales
SIP ..... Service des impôts des particuliers
SIS ..... Système d'information santé
SPL..... Secteur public local
SPI..... Service public itinérant
SRADDET .... Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
THD ..... Très haut débit
TIC ..... Technologie de l'information et de la communication
VSL ..... Véhicule sanitaire léger
ZIP..... Zone d'intervention prioritaire (ARS)
ZAC..... zone d'action complémentaire (ARS)
ZRR..... Zone de revitalisation rurale
ZV ..... Zone de vigilance (ARS)

Annexes

Annexe n° 1 : liste des personnes et des organismes contactés....48
Annexe n° 2 : population de l'Ardèche (2015) 49
Annexe n° 3 : EPCI du département de l'Ardèche....50
Annexe n° 4 : composition de la communauté de communes....51
Annexe n° 5 : SDAASP : synthèse des fiches actions....52
Annexe n° 6 : évolution de l'activité des points de contact sur le territoire de la CCMA 53
Annexe n° 7 : couverture de la CCMA par la CPAM....54

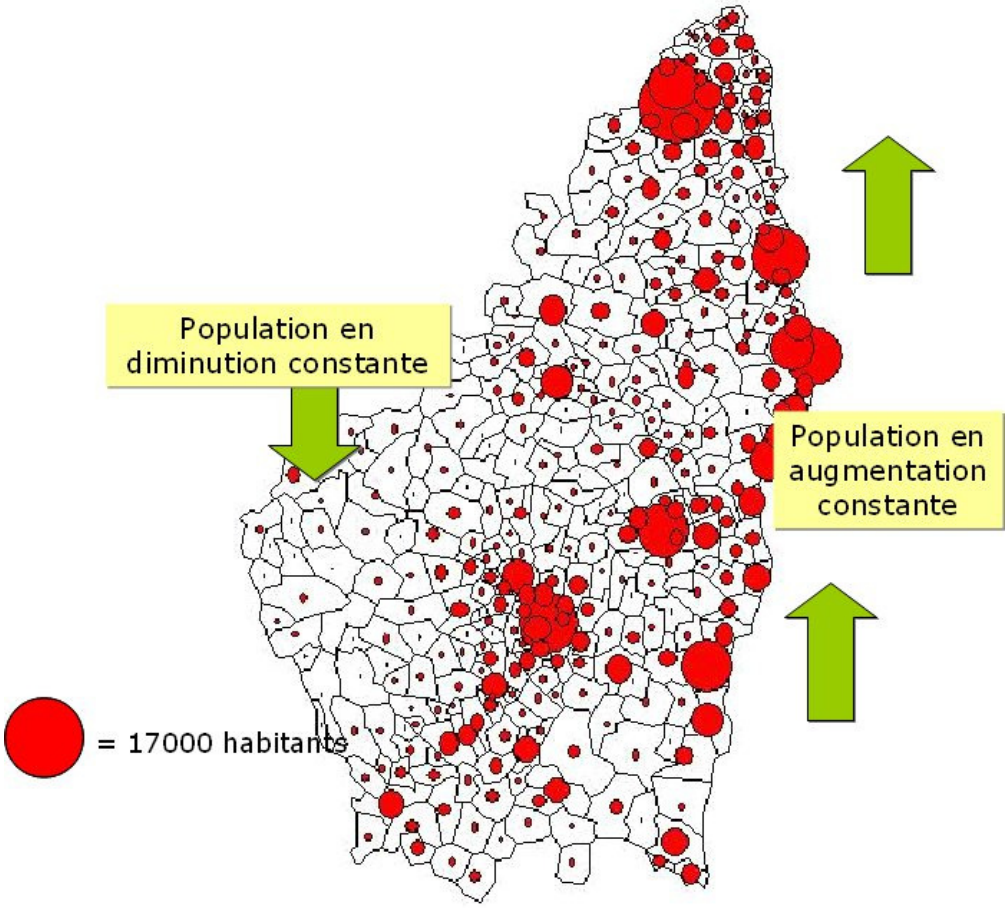
Annexe n° 1 : liste des personnes et des organismes contactés

Dominique Allix	CCMA	Maire de Lachamp Raphaël Directeur des EPHAD de Coucouron et du Lac d'Issarlès
Catherine Berne	Conseil départemental	Directrice éducation, jeunesse, vie associative
Catherine Caillibot	CCMA	Responsable administrative du pôle social et de la gestion des MSAP
Cécile Cecchetto *	Pôle emploi	Directrice de l'agence d'Aubenas
Marc Champel	CCMA	Vice-Président finances et social Maire de Saint-Étienne-de-Lugdarès
Jacky Chavaudret	CCMA	Coordonnateur du Pôle Enfance Jeunesse
Florence Copin *	CAF 07	Directrice
Patrick Coudène	CCMA	Président de l'EPCI
Audrey Deschamps	CCMA	DGS
Jacques Genest	Sénateur	Ancien maire de Coucouron
France Januel *	MSA	Directrice adjointe MSA ADL
Bernard Jacquemin	CCMA	Maire de Lanarce
Alice Jardin-Tonkens	Conseil départemental	Directrice de l'action sociale de proximité et de l'insertion
Christophe Lafoux	Conseil départemental	DGS
Frédéric Léglise *	CPAM	Directeur adjoint
Laurent Lenoble	Préfecture de l'Ardèche	Secrétaire général
Emile Louche	CCMA	Maire de St Laurent les Bains Vice-président en charge du Développement touristique
Jean-Luc Magat		Médecin généraliste (Coucouron)
Philippe Masclaux	ADMA	Président
Christophe Mauny	Education nationale	Directeur départemental
David Mollard	La Poste	Directeur de secteur (Thueyts/Coucouron)
Laurent Monney	Education nationale	Principal du collège de Montpezat et Saint Cirgues en Montagne (interim)
Zhour Nicollet	ARS	Directrice départementale de l'Ardèche
Joseph Peyronnet	CCMA	Maire de Sainte-Eulalie
Patrick Poquet & Ludovic Graimprey	Préfecture de région, SGAR	Chargés de mission Contrat de plan État-région, aménagement du territoire et numérique
Thierry Poulet	CCMA	Chargé de mission politique d'accueil
Estelle Reynier	La Poste	Déléguée aux relations territoriales pour l'Ardèche
Elodie Ridao-Defecques	Conseil départemental	Chargée de mission auprès du DGS
Isabelle Saint-Hilary	CCMA	Directrice office de tourisme
Charles Valette	CCMA	Vice-président Environnement, Culture et Politique d'Accueil Maire de La Chapelle-Graillouse
Annie Vernet *	DDFiP	Responsable de la division pilotage et suivi de l'activité

* = par questionnaire

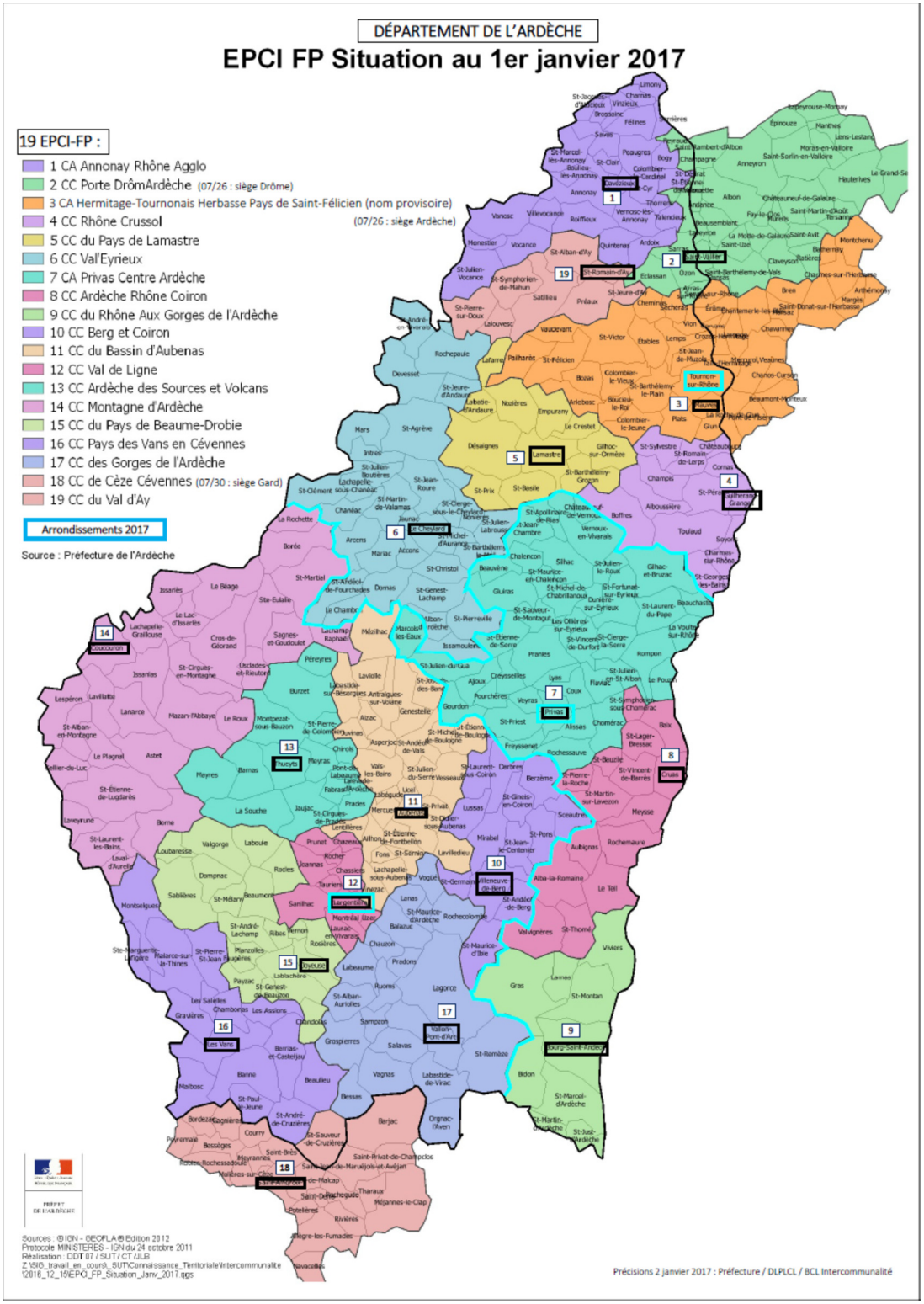
Annexe n° 2 : population de l'Ardèche (2015)

Population légale au 1er janvier 2015 : 328 189 habitants



Source : Internet

Annexe n° 3 : EPCI du département de l'Ardèche



Source : préfecture de l'Ardèche

Annexe n° 4 : composition de la communauté de communes

Nom	Population (2014)	Densité (hab./km²)
Coucouron (siège)	848 hab	35
Astet	38 hab	1,1
Borée	164 hab	5,9
Borne	46 hab	1,4
Cellier-du-Luc	77 hab	5,2
Cros-de-Géorand	162 hab	3,7
Issanlas	107 hab	3,8
Issarlès	153 hab	8,3
Lachamp-Raphaël	80 hab	5,7
Lachapelle-Graillouse	207 hab	10
Lanarce	183 hab	8,2
La Rochette	58 hab	4,2
Laval-d'Aurelle	49 hab	5,6
Laveyrune	119 hab	8,9
Lavillatte	80 hab	4,3
Le Béage	277 hab	8,4
Le Lac-d'Issarlès	294 hab	20
Le Plagnal	60 hab	3,7
Le Roux	48 hab	2,9
Lespéron	316 hab	13
Mazan-l'Abbaye	133 hab	3
Sagnes-et-Goudoulet	125 hab	5
Saint-Alban-en-Montagne	84 hab	6
Saint-Cirgues-en-Montagne	224 hab	10
Sainte-Eulalie	218 hab	9,9
Saint-Étienne-de-Lugdarès	406 hab	8,1
Saint-Laurent-les-Bains	135 hab	5
Saint-Martial	239 hab	6,6
Usclades-et-Rieutord	128 hab	10

Source : Wikipedia (retraité)

Annexe n° 5 : SDAASP : synthèse des fiches actions

Action		Pilotes
Garantir l'accès à la santé des Ardéchois		
1.1	Maintenir un accès de proximité aux services de santé	ARS et EPCI
1.2	Permettre le dépistage et la prévention à tous les Ardéchois	ARS, CPAM, MSA
1.3	Développer la télémédecine	ARS
1.4	Mettre en place une stratégie globale d'attractivité des professionnels médicaux	ARS, CPAM, département
1.5	Développer l'information sur l'offre de santé auprès des professionnels et de la population	ARS, CPAM, Ordres professionnels
Favoriser l'accès aux commerces, services et à l'artisanat		
2.1	Accompagner les choix en matière de stratégie commerciale	Chambres consulaires
2.2	Soutenir la mise en œuvre de nouvelles formes de commerce, d'artisanat et de services	Communes, EPCI, Chambres
2.3	Accompagner la transition numérique du commerce, de l'artisanat et des services de proximité	Chambres et Conseil régional
2.4	Sensibiliser à la consommation responsable	Ardèche le goût et Chambres
Faciliter les démarches administratives		
3.1	Consolider la gouvernance du réseau des MSAP	Préfecture
3.2	Etoffer l'offre de premier accueil administratif et social et les prestations de service des MSAP	Département et préfecture
3.3	Favoriser l'accès aux droits par la médiation numérique	Département, préfecture, Synd. des Inforoutes
3.4	Mettre en place et animer des réseaux d'accueil, d'information et d'orientation	Département , EPCI
3.5	Développer les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dans les zones rurales	État (UT-DIRECCTE)
Optimiser les mobilités grâce aux parcs existants		
4.1	Développer des navettes solidaires pour les publics en difficulté de mobilité	CCAS, CIAS
4.2	Expérimenter un transports d'accès aux soins pour les publics peu autonomes	Département, ARS, EPCI
4.3	Développer le stop et l'auto-stop à l'échelle locale	Plateforme de mobilité, EPCI

Source : CRC, d'après SDAASP

Annexe n° 6 : évolution de l'activité des points de contact sur le territoire de la CCMA

Nombre de clients / jour en moyenne	Statut	2014	2015	2016	2017
LE BEAGE	BP	9	8	9	10
COUCOURON	BP	57	51	48	46
CROS DE GEORAND	APC	3	2	3	3
ISSARLES	APC	3	2	2	2
LE LAC D ISSARLES	APC	6	4	6	6
LACHAMP RAPHAEL	APC	2	2	2	2
LACHAPELLE GRAILLOUSE	APC	1	1	1	0
LANARCE	APC	4	4	4	4
LESPERON	RPC	0	0	0	0
BOREE	APC	4	4	5	5
SAINT CIRGUES EN MONTAGNE	BP	11	8	10	9
ST ÉTIENNE DE LUGDARES	BP	25	24	22	21
SAINTE EULALIE	APC	10	8	10	8
SAINT LAURENT LES BAINS	APC	3	2	3	3
ST MARTIAL	APC	3	3	5	4
USCLADES ET RIEUTORD	APC	2	1	1	1
		143	**124**	**131**	**124**

Source : La Poste, réponse au questionnaire

Annexe n° 7 : couverture de la CCMA par la CPAM

Code commune	Commune	Nombre total de bénéficiaires	Nombre d'assurés (=ouvreurs de droits)	Nombre d'ayants droit	Nombre d'assurés avec compte AMELI	Population totale (Insee)*
018	Astet	14	13	1	8	39
026	Le Béage	98	71	27	29	273
037	Borée	90	69	21	34	166
038	Borne	5	5	0	2	49
047	Cellier-du-Luc	30	21	9	6	74
071	Coucouron	463	362	102	206	841
075	Cros-de-Géorand	55	48	7	18	167
105	Issanlas	38	30	8	22	109
106	Issarlès	70	57	13	28	146
119	Le Lac-d'Issarlès	106	90	16	36	294
120	Lachamp-Raphaël	17	17	0	4	74
121	Lachapelle-Graillouse	89	75	14	34	206
130	Lanarce	115	92	23	40	198
135	Laval-d'Aurelle	11	8	3	4	47
136	Laveyrune	26	21	5	16	116
137	Lavillatte	10	9	1	3	84
142	Lespéron	187	144	43	91	327
154	Mazan-l'Abbaye	50	41	9	18	129
175	Le Plagnal	27	22	5	7	68
195	La Rochette	21	15	6	11	59
200	Le Roux	31	28	3	19	50
203	Sagnes-et-Goudoulet	27	24	3	11	122
206	Saint-Alban-en-Montagne	9	9	0	5	90
224	Saint-Cirgues-en-Montagne	111	91	20	37	227
232	Saint-Étienne-de-Lugdarès	197	158	39	84	418
235	Sainte-Eulalie	92	68	24	29	223
262	Saint-Laurent-les-Bains	61	53	8	28	136
267	Saint-Martial	160	128	32	65	248
326	Usclades-et-Rieutord	35	29	6	16	124
	TOTAL	**2 245**	**1 798**	**448**	**911**	**5 104**

Source : CPAM, réponse au questionnaire

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes Berry Grand Sud (département du Cher)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **5**

CHAPITRE I LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **7**

I - UN TERRITOIRE EN DIFFICULTÉ **7**

A - Le Cher, un département aux contraintes socio-économiques fortes 7
B - La CC Berry Grand Sud, un territoire rural confronté à de multiples enjeux 8
C - Les saisines éclairantes du délégué du défenseur des droits 10

II - UNE MOBILITÉ LIMITÉE **11**

A - Un réseau de transports peu dense, repris par la région 11
B - Une mobilité plus faible pour des services moins accessibles 12

III - UNE OFFRE DE SERVICES PUBLICS RESTREINTE **13**

A - Les services du réseau des sous-préfectures 13
B - Les services de la DDFiP 14
C - L'enfance et la petite enfance 15
D - Les services en santé 17
E - Le social et le médico-social 20
F - Les services de La Poste 21
G - Les services liés à l'emploi et à la formation 21

IV - DES ACTEURS NOMBREUX AVEC UN ENJEU DE PORTAGE ET DE COORDINATION **24**

A - Des stratégies d'organisation de l'accès aux services publics cloisonnées au niveau départemental et une approche intercommunale à consolider 24
B - Un fonctionnement classique des instances départementales de concertation 26
C - Une vision territoriale renouvelée : les pôles de centralité et d'équilibre 27

CHAPITRE II LE PILOTAGE ET LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE FAVORISANT UN MEILLEUR ACCÈS DES SERVICES AU PUBLIC **29**

I - DES OUTILS STRATÉGIQUES NOMBREUX **29**

A - La multiplicité des documents stratégiques 30
B - Les leviers financiers : un territoire bénéficiant de nombreuses aides financières au titre de la ruralité 33

II - LES ESPACES DE MUTUALISATION DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS **35**

A - Les maisons de services au public : une structure indispensable 35
B - Les maisons de l'État : un accueil technique à privilégier 39
C - Les mutualisations du réseau de La Poste : une substitution des collectivités favorable à l'opérateur 41
D - Le choix de regroupements pédagogiques intercommunaux dispersés 42

III - LES DISPOSITIFS POUR REMÉDIER AUX CARENCES DE L'OFFRE DE SOINS **43**

A - Des dispositifs incitatifs inefficaces 43
B - Le projet intercommunal d'une maison de santé pluriprofessionnelle multisite 43

CHAPITRE III LES ENJEUX DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE **45**

I - L'ACCROISSEMENT DU NUMÉRIQUE DANS LES DIFFÉRENTES VOIES D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **45**
II - LES LIMITES AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES **46**

A - Une couverture numérique insuffisante 46
B - Un accompagnement dans l'accès aux services publics numériques à renforcer 48

GLOSSAIRE **52**

ANNEXES **53**

Synthèse

Au sein d'un département lui-même contraint de relever des défis socio-économiques majeurs, la communauté de communes Berry Grand Sud est un territoire rural confronté à de nombreuses difficultés parmi lesquelles une baisse et un vieillissement de sa population, ainsi qu'un taux de chômage élevé conjugué à une activité économique peu favorable. Dans ce contexte, le développement ou, tout du moins, le maintien de l'accès aux services publics, constitue un enjeu politique fort pour les différents acteurs institutionnels face à une population dont le sentiment d'abandon et d'isolement s'avère de plus en plus prégnant.

L'accessibilité aux services publics pour ces populations constitue un sujet d'autant plus important qu'elles présentent des caractéristiques socio-économiques défavorables et des difficultés d'adaptation aux évolutions en cours, au risque d'entraîner une rupture d'égalité dans l'accès aux droits.

Le territoire de la communauté de communes Berry Grand Sud n'est pas particulièrement novateur en matière d'amélioration de l'accès aux services publics et porte des projets ponctuels dans la perspective de répondre à des besoins urgents.

Les acteurs traditionnels du service public y ont une implantation limitée, mais qui n'a que peu évolué depuis 2013. La coordination de leurs politiques d'accès est assez faible et se limite souvent aux instances de concertation réglementaires. Malgré une implication importante des services de la préfecture et du département du Cher, l'élaboration du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public 2018-2023 pâtit des faibles remontées des usagers. Son supposé caractère stratégique reste en outre à démontrer.

Sur le terrain, le relais principal des usagers avec les services publics est assuré par les deux maisons de services au public implantées et gérées par la communauté de communes. Leur activité et leur coût modéré répondent bien aux besoins de ceux qui peuvent s'y rendre. Les autres dispositifs (regroupements pédagogiques intercommunaux notamment) présentent des résultats modérés et la maison de santé pluriprofessionnelle multisite en cours de création ne garantit pas une augmentation de l'offre de soins à moyen terme, plus que nécessaire sur ce territoire.

La solution numérique n'y semble pas pouvoir être une réponse unique, n'étant pas dans l'offre de service de tous les opérateurs de services publics et se trouvant largement tributaire du déploiement des réseaux, à ce jour inachevé. En outre, en l'absence d'autonomie et d'équipement des usagers, que certains dispositifs d'accompagnement pallient, la capacité d'une partie de la population à utiliser le canal numérique est encore virtuelle.

Chapitre I

Les conditions d'accès aux services publics

I - Un territoire en difficulté

Ancienne province du Berry avec l'Indre, le département du Cher est une région historiquement rurale. Avec une densité presque trois fois inférieure à la moyenne nationale, le Cher a perdu environ 10 000 habitants en trente ans. Le taux de pauvreté tend à augmenter depuis 2008. Ces caractéristiques socio-économiques défavorables sont accentuées dans le territoire de la communauté de communes (CC) Berry Grand Sud.

A - Le Cher, un département aux contraintes socio-économiques fortes

Situé au sud-est de la région Centre-Val de Loire, le département du Cher s'étend sur 7 235 km², soit 18 % du territoire régional. Avec l'Indre, il est l'un des deux seuls départements de la région à subir une baisse constante de sa population depuis 1983. En effet, tandis que la population de la région a augmenté de 0,5 % entre 2013 et 2018, le Cher a vu sa population baisser de 2,2 %, passant de 311 650 habitants en 2013 à 304 794 habitants en 2018.

L'indice de vieillissement[1] du Cher était de 109,9 contre 74,6 en France en 2015. Les moins de 25 ans composent 26,3 % de la population totale et les 25 à 64 ans en représentent 50 %. Entre 2008 et 2013, seule la part de la tranche d'âge des 60 ans et plus a connu une légère augmentation.

En 2014, le taux de chômage était de 14,1 % et le taux de pauvreté de 14,6 %, tandis qu'au niveau régional, ils étaient respectivement de 12,8 % et 12,9 %.

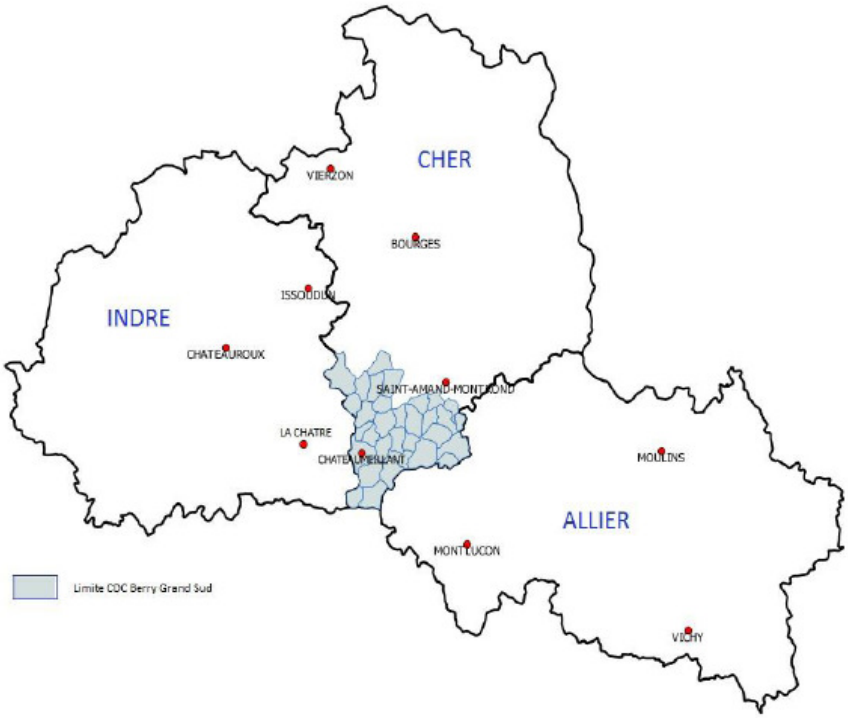
[1] L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus à celle des moins de 20 ans. Un indice autour de 100 indique que les 65 ans ou plus et les moins de 20 ans sont présents dans à peu près les mêmes proportions sur le territoire.

Département essentiellement rural avec une densité de population de 42,9 habitants par km², inférieure tant à celle du territoire national (115,9 hab./km²) que régional (65,8 hab./km²), le Cher est un des départements de la région où la population est la moins concentrée, avec six habitants sur dix vivant dans des communes peu et très peu denses. En effet, sur 290 communes, seules trois d'entre elles ont plus de 10 000 habitants en 2014 : Bourges (66 528 hab.), Vierzon (27 050 hab.) et Saint-Amand-Montrond (10 161 hab.).

Au 1er janvier 2018, le département compte une seule communauté d'agglomération (Bourges Plus) et 16 communautés de communes.

B - La CC Berry Grand Sud, un territoire rural confronté à de multiples enjeux

Carte n° 1 : localisation de la CC Berry Grand Sud



Source : Projet de santé du pôle santé Berry Grand Sud

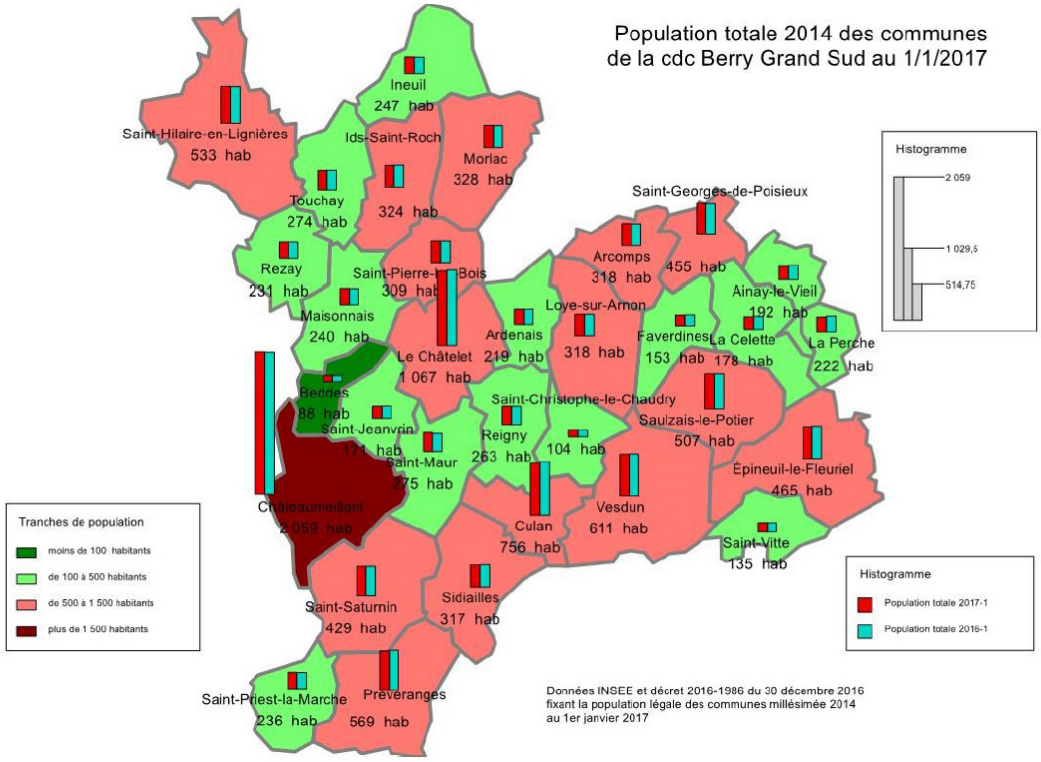
Située au sud du Cher, aux confins des régions Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine, la CC Berry Grand Sud compte 32 communes et 12 328 habitants. Elle fait partie de l'arrondissement et du bassin de vie de Saint-Amand-Montrond.

Châteaumeillant est la commune la plus importante tant en termes démographiques qu'économiques et que de services proposés à la population. Le territoire est ensuite structuré autour de plusieurs villages : Le Châtelet, Culan, Vesdun et Préveranges. La taille moyenne des communes de la CC est de près de 400 habitants.

Ce vaste territoire de 833 km² (à vol d'oiseau plus de 30 km d'est en ouest et du nord au sud) connaît donc une faible densité de 14,7 hab/km². L'habitat y est très dispersé.

Entre 1968 et 1990 le territoire a perdu près d'un tiers de ses habitants et seulement 5 % depuis. Les plus de 60 ans représentent plus de 40 % de la population tandis que les moins de 30 ans n'en représentent que 25 %.

Carte n° 2 : répartition de la population de la CC Berry Grand Sud au 1er janvier 2017



Source : CC Berry Grand Sud selon les données Insee.

Outre par son vieillissement, la population se caractérise par des revenus plus faibles que la moyenne départementale et bien en deçà de la moyenne régionale (soit 17 754 € contre respectivement 19 617 € et 20 338 €). Moins de la moitié des ménages fiscaux sont imposés et le taux de pauvreté est particulièrement élevé, soit 20,3 % contre 14,6 % pour le département. En 2015, le taux de chômage était de 15,2 %, les jeunes de moins de 25 ans étant les plus touchés (soit 37,1 % pour les femmes et 29,7 % pour les hommes).

Dans ce territoire essentiellement rural, l'agriculture est un secteur d'activité important, après le commerce, les transports et les services. Le territoire s'est fortement désindustrialisé avec notamment la fermeture en 2008 des abattoirs Doux au Châtelet qui employaient dans les années 1990 jusqu'à 250 personnes. Actuellement, le premier employeur est l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Châteaumeillant avec plus d'une centaine de salariés.

Issue de la fusion des CC Boischaut Marche et Terres du Grand Meaulnes, la CC Berry Grand Sud est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, créé le 1er janvier 2015.

Des équipements sont présents sur le territoire de la CC Berry Grand Sud :

- une piscine, un stade, une gendarmerie, un bureau de poste, La Banque Postale et un centre des finances publiques à Châteaumeillant ;
- trois centres de loisirs à Châteaumeillant, Saulzais-Le-Potier, et Le Châtelet ;
- trois offices de tourisme à Châteaumeillant, Culan et Le Châtelet et sept bibliothèques ;
- une base de loisirs aux Sidailles et plusieurs sites touristiques (châteaux et jardins).

Le siège de l'EPCI a été déplacé en fin d'année 2017 vers la commune du Châtelet, située plus au centre du territoire. La CC Berry Grand Sud est présidée par M. Jean-Luc Brahiti, maire de Saint-Jeanvrin (168 habitants). En 2018, le budget principal en fonctionnement s'établit à 5,3 M€ et à un peu moins de 6 M€ en investissement.

C - Les saisines éclairantes du délégué du défenseur des droits

La relation privilégiée du défenseur des droits aux usagers des services publics en fait un interlocuteur incontournable pour se saisir des problématiques existantes dans le Cher. Le délégué du défenseur des droits à Bourges a ainsi participé au comité de pilotage du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).

Les usagers reçus par les délégués du défenseur des droits sont très souvent des personnes en situation de précarité, donc les plus susceptibles d'effectuer des démarches auprès de services publics ou parapublics, et par conséquent d'être confrontées à des difficultés. Ce sont également les moins « armés » pour y faire face.

Dans le Cher, près de 40 % des dossiers traités (sur environ 400 dossiers par an) sont en effet relatifs aux prestations sociales et la saisine du délégué du défenseur des droits apparaît comme une voie de recours lorsqu'un échange adapté aux besoins avec l'administration aurait suffi.

Les deux délégués sur le territoire constatent une évolution de leurs interventions. Celles-ci relèvent de plus en plus de la médiation et de l'orientation des usagers vers les bonnes procédures et bons interlocuteurs. Les causes en seraient multiples :

- une réduction des effectifs et des services proposant un accueil physique, conçu encore pour certains comme le canal naturel d'accès aux droits ;
- une numérisation accrue des procédures (certaines se faisant désormais exclusivement en ligne) et pour certains une inégalité d'accès au haut débit ;
- une complexité à comprendre le langage administratif et corrélativement une tendance des opérateurs à s'appuyer sur des courriers-types et à ne pas systématiquement motiver leurs décisions de refus pour les rendre compréhensibles.

En outre, les mécanismes de défense des droits apparaissent assez méconnus, ce qui laisse craindre l'existence de multiples cas d'abandon du recours aux droits ou aux services publics dans la population.

Si ces constats ne sont pas propres au département du Cher et aux territoire ruraux, ils soulignent l'importance de l'accompagnement et de la médiation pour assurer l'accès aux services publics de ceux qui, tout en étant le plus éloignés d'une certaine culture administrative, en ont le plus besoin. En ce sens, selon les délégués du défenseur des droits, le rôle d'accompagnement et de présence physique des maisons de services au public (MSAP) apparaît comme satisfaisant.

II - Une mobilité limitée

Le département du Cher est vaste et fortement rural. L'accessibilité des services au public repose ainsi en grande partie sur la capacité des populations à se déplacer.

A - Un réseau de transports peu dense, repris par la région

Le transport ferroviaire dans le Cher est structuré selon un axe en étoile autour de Vierzon et la ligne Vierzon/Bourges/Saint-Amand-Montrond/Montluçon (254 km de réseau).

Le territoire de Berry Grand Sud ne dispose d'aucune gare ferroviaire, la plus proche étant celle de Saint-Amand-Montrond. Sur la ligne desservant cette gare, en 2017, deux trains par jour (hors samedi et dimanche) desservent Montluçon (trois au retour) et cinq desservent Bourges (deux permettent le retour sur Saint-Amand-Montrond), à des horaires relativement compatibles avec les horaires de travail. L'intermodalité n'est pas systématiquement assurée et certains trajets ferroviaires semblent particulièrement lents (1h30 pout Saint-Amand-Montrond/Vierzon contre 50 minutes en voiture).

À la suite du transfert de compétences à la région Centre-Val de Loire il n'est pas prévu, à court terme, de modifications concernant le réseau de lignes routières mis en place par le département du Cher. La région travaille aujourd'hui avec les transporteurs et autorités organisatrices de second rang, selon les mêmes modalités que le département. Une première évolution a été la mise en place de la gratuité des transports scolaires (auparavant 60 € par an et élève dans le Cher), dès le 1er septembre 2017, jour de la prise de la compétence.

En 2017, le réseau interurbain du Cher comporte :

- 10 lignes interurbaines régulières (cf. annexe n° 2) ;
- 230 circuits scolaires et 14 500 élèves transportés tous les jours ;
- 1 500 points d'arrêts desservis ;
- 235 autocars.

Cette même année, la région évalue le coût du transport interurbain pour le Cher sur une année pleine à 2,6 M€ HT (avec un taux de couverture de 7 % par les recettes commerciales) et celui du transport scolaire à 10 M€ HT (avec 4 % de couverture par les frais de dossier).

Une ligne de transport collectif interurbain (ligne 150) traverse le territoire de Berry Grand Sud et relie Châteaumeillant à Bourges en passant par Saint-Amand-Montrond. Deux trajets par jours (sauf dimanche) sont proposés mais ne permettent pas une correspondance pour les trains Saint-Amand-Montrond/Bourges circulant la matinée. Cette ligne de bus s'arrête également au Châtelet et à Loye-sur-Arnon ; de ces stations (et de celle de Châteaumeillant) un

système de navettes à partir d'autres communes du territoire est organisé afin de rejoindre les arrêts de la ligne régulière. Une seconde ligne régulière (ligne 160) reliant Lignières à Bourges *via* Saint-Florent-sur-Cher offre un prolongement hebdomadaire depuis Culan et propose un arrêt à Châteaumeillant et au Châtelet.

Le département du Cher (puis la région) propose également un service de transport à la demande (« Remi+ »), assurant un rabattement vers les centres-villes, les chefs-lieux de canton ou les zones commerciales les plus proches et vers les lignes régulières ou les gares SNCF. Le prix forfaitaire est de 2 € par trajet. Si ce mécanisme relativement méconnu sur le territoire départemental permet de répondre à des besoins ponctuels, il ne peut être considéré comme une solution de transport quotidien (vers un lieu de travail par exemple).

À l'occasion de l'exercice de ces nouvelles compétences la région Centre-Val de Loire a mis en place un nouveau dispositif d'animation de ses politiques régionales afin de disposer d'une présence accrue sur les territoires et de renforcer ses partenariats avec les acteurs locaux. Elle a ainsi élargi les missions des Espaces Région Centre-Val de Loire créés en 2002 dans les villes préfectures. Les agents transférés du département du Cher sont majoritairement restés en proximité, au contact des usagers et des transporteurs.

B - Une mobilité plus faible pour des services moins accessibles

Les temps d'accès aux différents services au niveau départemental sont plutôt importants (cf. annexe n° 3), et particulièrement pour les services à destination des jeunes et des parents, alors qu'en 2013 15 % des ménages du département ne disposaient pas de véhicule (contre 17 % à l'échelle nationale).

Les difficultés existantes en matière de mobilité dans cette partie du département sont nombreuses :

- une précarité de la population qui creuse les ruptures induites par leur absence de mobilité ;
- des réseaux interurbains limités, aux horaires ne favorisant pas l'intermodalité y compris au-delà des limites départementales ;
- une méconnaissance des dispositifs existants (notamment transport à la demande) et une absence d'information centralisée. Un travail au sein des MSAP pourrait être renforcé en ce sens. À ce titre, la région indique être vigilante, au-delà de l'information diffusée dans les MSAP sur les transports, à ce que l'ensemble des MSAP et des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) puisse être desservi à court terme par les réseaux de lignes régulières ou de transports à la demande.

Toutes ces difficultés ont été identifiées lors de la concertation menée par la préfecture dans l'arrondissement de Saint-Amand-Montrond (80 participants) en 2017- 2018, dans le cadre des assises de la mobilité.

La fréquentation des lignes interurbaines sur le territoire de la CC Berry Grand Sud[2] est en progression depuis 2015 (+ 31 % par rapport à 2017 où sont comptabilisés 35 500 trajets sur les lignes 150 et 160), témoignant à la fois d'un besoin des populations et d'une offre *a priori* adaptée, quoiqu'inférieure au reste du département.

[2] Fréquentation considérée sur l'ensemble de la ligne, comprenant quelques arrêts sur le territoire la CC.

Quelques expériences permettant d'assurer un accès élargi, notamment aux activités de loisirs, se sont développées sur le département, consistant en la réservation du transport au moment de l'inscription pour ladite activité. La CC Berry Grand Sud, dans le cadre d'une opération visant à assurer l'apprentissage de la natation aux enfants, prévoit de proposer en 2019-2020 par exemple un ramassage par bus.

III - Une offre de services publics restreinte

Les méthodes de suivi d'activité diffèrent selon les interlocuteurs ; dès lors, l'évaluation globale de l'efficience des structures et de la qualité des services proposés sur le territoire étudié est impossible. Il est assez éclairant de constater que peu d'indicateurs d'activité et d'éléments de coût des points de contact ont été fournis.

Néanmoins, le territoire de Berry Grand Sud apparaît emblématique car caractérisé par une faible implantation de services publics qui s'appuient désormais sur des structures mutualisées et privilégient une offre de services dématérialisée et sur rendez-vous. Si quelques améliorations se constatent dans le secteur de l'enfance, il n'en demeure pas moins que ce territoire vieillissant souffre d'une désertification médicale chronique qui ne parvient pas à être endiguée malgré une mobilisation réelle.

A - Les services du réseau des sous-préfectures

S'il n'y a pas eu d'évolution des implantations territoriales du ministère de l'Intérieur dans le Cher depuis 2013, les sous-préfectures sont devenues maisons de l'État par un rapprochement des antennes infra-départementales d'autres services déconcentrés. Entre 2013 et 2018, l'effectif total de la préfecture a perdu cinq emplois (ils sont 121 en mai 2018), résultat de la diminution des plafonds d'emplois et du plan préfectures nouvelle génération (PPNG).

Il existe deux sous-préfectures, l'une à Vierzon et l'autre à Saint-Amand-Montrond, comptant respectivement huit et sept agents au 31 décembre 2017. Aucun service préfectoral n'est présent physiquement sur le territoire de la CC Berry Grand Sud. Châteaumeillant, chef-lieu de canton, se situe à environ 40 minutes de voiture de Saint-Amand-Montrond quand la commune de Préveranges, la plus éloignée, est à 55 minutes.

Leurs principales missions de services publics, telles que la délivrance des titres d'identité ou de cartes grises, soit sont relayées dans les mairies, soit se réalisent dorénavant par voie dématérialisée. Selon la préfecture du Cher, la majorité des usagers n'ont plus besoin de contact fréquent avec les services préfectoraux. Ceux-ci s'adressent à des usagers présentant des besoins spécifiques pour lesquels un déplacement ponctuel en préfecture est envisageable (demandes de titre de séjour, de permis d'arme et de chasse, de gestion des associations). C'est pourquoi les deux sous-préfectures ne sont plus appréhendées comme des services au public mais davantage comme des structures d'administration de territoire.

Depuis 2014, l'activité d'accueil à Saint-Amand-Montrond n'a cessé de décroître (- 27 % entre 2014 et 2017) mais est restée portée par le traitement des procédures papier relatives aux immatriculations et permis de conduire (75 % en 2014 et 81 % en 2017). En raison du déploiement des téléprocédures pour les titres réglementaires (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire et carte grise) et de la fermeture des accueils dédiés en novembre 2017, cet accueil aura été considérablement réduit en 2018.

La fermeture de services d'accueil du public en préfecture, quoiqu'étant acquise, ne se déploie pas facilement sur un territoire comme le Cher. Le recrutement en 2018 de trois services civiques (un à la préfecture et dans chacune des sous-préfectures) pour faire face aux difficultés relatives aux demandes de titres dématérialisées, sur le budget de fonctionnement de la préfecture, témoigne ainsi de la nécessité d'un accompagnement des usagers dans leurs démarches numériques.

B - Les services de la DDFiP

Le réseau départemental des finances publiques a été progressivement rationalisé dans le Cher avec notamment, à compter de 2013, des réorganisations de services sur Bourges et Sancerre générant des économies estimées à 18 000 € par an (loyer et fluides). Depuis 15 ans, 18 trésoreries ont fermé dont la dernière au 1er janvier 2015 à Saint-Martin-d'Auxigny. Douze trésoreries sont actuellement présentes. Quatre d'entre elles sont adossées à un centre des finances publiques, à Bourges, Vierzon, Saint-Amand-Montrond et Sancerre, dans lequel sont présents les services des impôts des particuliers et des entreprises. Deux trésoreries supplémentaires fermeront au 1er janvier 2019 : Dun-sur-Auron (trois emplois) et Mehun-sur-Yèvre (cinq emplois).

Les effectifs de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Cher ont, quant à eux, baissé d'un peu moins de 13 % depuis 2013, passant de 462 à 403. Les postes de catégorie C, particulièrement susceptibles de se voir confier une mission d'accueil du public, ont été les plus touchés (- 16,1 %).

Relativement à la CC Berry Grand Sud, ses communes membres ainsi que leurs habitants relèvent soit du centre des finances publiques de Saint-Amand-Montrond, soit de la trésorerie de Châteaumeillant. Ces deux implantations ont subi une baisse de leurs effectifs réels disponibles[3] , passés de 36 à 34,12 (soit une baisse d'environ 5 %) entre 2013 et 2017.

L'organisation du réseau des finances publiques est particulièrement tributaire de l'attractivité du territoire dans la mesure où la DDFiP est confrontée à des difficultés de gestion de son personnel pour pourvoir les postes dans les implantations qui se situent hors des trois principaux pôles urbains. La pérennité de trésoreries comprenant très peu de personnel est particulièrement menacée par les mouvements de mutation lorsque, suite au départ d'un seul agent, aucun successeur n'est trouvé.

Afin de maintenir la trésorerie de Châteaumeillant et sa mission de proximité, l'emploi de chef de poste a ainsi été requalifié d'inspecteur à inspecteur divisionnaire. L'agent occupant ce poste a passé la sélection, ce qui lui a permis de faire évoluer sa carrière tout en demeurant sur la trésorerie, assurant le maintien de cette implantation.

Les sites de Châteaumeillant et de Saint-Amand-Montrond ont tous deux réduit leurs heures d'ouverture depuis 2015 à 24 heures, alors qu'ils se situaient auparavant respectivement à 27,5 heures et 30 heures. Si les amplitudes horaires journalières n'ont pas été modifiées, des jours ou des demi-journées de fermeture complète des services ont été ajoutés. Ainsi, s'agissant de la réception des particuliers dans le cadre de la mission fiscale et des paiements aux guichets, la fréquentation en a été mécaniquement réduite.

[3] Effectifs calculés sur l'ensemble de l'année civile à partir des moyens affectés sur la période considérée sous déduction des temps partiels et des absences diverses (autres que congés normaux).

C - L'enfance et la petite enfance

1 - L'éducation nationale : une dotation et un maillage préservés malgré le recul de la démographie scolaire

Le département du Cher a perdu 770 élèves depuis 2013, soit une baisse de 3 % de sa population scolaire. La direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) prévoit une baisse continue des effectifs au moins jusqu'en 2020 : ses projections font état d'une perte de plus de 2 000 élèves entre 2013 et 2020 dans le premier degré. De 324 écoles en 2014, le Cher est passé à 312 écoles à la rentrée 2018.

Pour autant, l'encadrement des élèves n'a cessé de progresser. Le P/E (nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves)[4] est passé de 5,43 en 2013 à 5,61 en 2017. Cet indicateur situe le département bien au-dessus des niveaux académique et national. Ainsi, alors que le nombre d'élèves à scolariser dans les écoles publiques du premier degré est passé de 25 554 en 2013 à 24 784 en 2017, le département a bénéficié de six postes en sus. Bien qu'il soit prévu une réduction de 13 postes pour la rentrée 2018, le taux d'encadrement demeure très favorable en raison de la chute démographique observée.

La CC Berry Grand Sud disposait de 23 écoles publiques à la rentrée 2017 (aucune école privée), sur les 313 du Cher,[5] comptant 763 élèves, soit 3 % de la population scolaire du premier degré du département. Ceux-ci étaient répartis dans 39 classes, avec 295 élèves scolarisés en maternelle et 468 en élémentaire. Au sein de la CC, les écoles comptent en moyenne moins de 20 élèves par classe, ce qui est inférieur à la moyenne départementale (22,03 pour la rentrée 2017).

Depuis 2013, en raison de la baisse des effectifs, l'école de Châteaumeillant a perdu une classe en maternelle et une classe en élémentaire. Celle du Châtelet a perdu une classe en élémentaire et a vu son école maternelle fusionner avec l'école élémentaire. Enfin, à Ainay-le-Vieil, l'école primaire n'accueillait plus d'enfants depuis la rentrée 2016, sans que sa fermeture soit administrativement prononcée[6]. En revanche, l'école primaire de Vesdun a ouvert une classe supplémentaire depuis la rentrée 2015. À la rentrée 2018, ont été constatées la fermeture d'une classe dans l'école élémentaire de Châteaumeillant, d'une classe dans l'école primaire du Châtelet et d'une classe de l'école de Vesdun. En revanche, l'école primaire de Culan a bénéficié d'une ouverture de classe.

Dans le Cher, le territoire de la CC Berry Grand Sud apparaît comme celui où les temps de transports scolaire sont les plus longs. Relativement aux écoles primaires, plus de la moitié des communes de la CC présentent un temps d'accès entre 5 et 10 minutes, et six communes de plus de 10 minutes. Il est plus important pour les écoles maternelles, puisqu'il s'élève à plus

[4] Selon la DSDEN du Cher, le nouveau modèle d'allocation des moyens a été expérimenté au niveau académique. Les résultats entraînaient des retraits d'emplois très inégaux selon les départements. Le niveau académique n'a donc pas souhaité utiliser cet outil pour la répartition des postes entre les départements d'une académie marquée par des contrastes territoriaux forts. Dans ce contexte, le P/E a été l'indicateur privilégié pour la répartition des moyens entre les départements.

[5] Cf. annexe 4 – carte scolaire du Cher 2016-2017.

[6] Elle a été rouverte à la rentrée 2018.

de 10 minutes, voire à 20 et 30 minutes (cas de sept communes), et à plus de 30 minutes (cas d'une commune).

2 - L'accueil des jeunes enfants : l'offre intercommunale face à un territoire carencé

Le diagnostic du SDAASP du Cher a révélé une carence à l'est et au sud du département dans l'offre de garde des jeunes enfants, préjudiciable à l'attractivité de ces territoires. En plus d'un taux de couverture des offres d'accueil collectif plus bas que ceux constatés tant au niveau régional que national[7] et d'une capacité théorique d'accueil pour les enfants de moins de trois ans insuffisante, le territoire propose peu de solutions pour les publics spécifiques (horaires de travail atypiques, familles monoparentales ou familles en cours d'insertion professionnelle et sociale). La capacité théorique totale pour 100 enfants de moins de trois ans était inférieure à celle de la région Centre-Val de Loire en 2014, soit 50,5 places au lieu de 56,6 places.

Dans le domaine de l'enfance et de la petite enfance, la CC Berry Grand Sud dispose de compétences en matière de création et gestion de centre de loisirs, de modes de gardes collectifs (hors périscolaire) et de soutien aux relais d'assistantes maternelles. Ainsi, elle a développé l'offre de modes de garde en investissant dans la construction d'un centre de loisirs sans hébergement (CLSH) sur la commune du Châtelet. Il s'agit du premier investissement d'envergure de la CC destiné à favoriser l'accès aux services publics, dont le coût total s'est élevé à 666 706 € TTC, financé à 63 % par subventions provenant majoritairement de la Caisse d'assurance familiale (Caf), de la région et de l'État et laissant à la CC une charge de 141 130 €.

Ce centre pouvant accueillir 50 enfants est ouvert depuis le 1er juillet 2017, et est destiné aux enfants à partir de 2 ans, pour les mercredis et les vacances scolaires. En juillet et août, deux sites supplémentaires sont ouverts sur les communes de Châteaumeillant et Saulzais-Le-Potier, dans des bâtiments prêtés par les communes. Le CLSH mobilise 2,5 ETP de la CC et nécessite le recrutement de saisonniers. Cette ouverture répond à un véritable besoin de la population qui ne se limite pas aux communes membres. Ainsi en 2017, 130 enfants, dont 23 % étaient domiciliés dans une commune non membre de la CC, ont fréquenté ce centre de loisirs. Les deux autres CLSH ouverts pour la période estivale ont accueilli au total 93 enfants en 2017 dont plus de 70 % étaient domiciliés dans une commune membre.

La CC Berry Grand Sud possède également deux micro-crèches, l'une située à Préveranges, l'autre à Culan, et dont la gestion est confiée à une association qui, en 2017, comptait 57 familles adhérentes Cela représentait un total de 70 enfants inscrits. Tout comme pour le CLSH, le rayonnement géographique de ces deux micro-crèches ne se cantonne pas à la CC Berry Grand Sud : 13 % des familles adhérentes proviennent de l'Allier, 10 % de l'Indre, et 10 % de la Creuse. L'offre de soutien à la parentalité pour la petite enfance proposée par la CC répond ainsi aux besoins de familles au-delà de son territoire.

L'accueil de la petite enfance est complété par une halte-garderie qui intervient une fois par semaine en alternance sur la commune du Châtelet et celle de Châteaumeillant.

[7] Dans le Cher, le taux de couverture des offres d'accueil collectif est de 9 places pour 100 enfants, alors qu'il est de 13 places au niveau régional et de 15 places au niveau national.

Les dépenses de fonctionnement afférentes à ces différents modes de garde représentaient environ 20 % des charges de gestion de la CC Berry Grand Sud en 2017 (274 556 € dont près de 150 000 € pour le CLSH). Sur la période 2015-2017, le contrat enfance jeunesse signé avec la Caf a assuré à la CC 190 000 € de subventions de fonctionnement.

3 - La caisse d'allocations familiales : une restructuration de l'accueil physique

La Caf du Cher a entrepris une réorganisation de son réseau dès 2011, pour la finaliser en 2014. Depuis, elle n'a conservé que son siège à Bourges et deux centres de services à Vierzon et Saint-Amand-Montrond. Elle a mis en place des permanences dans le reste du territoire en s'appuyant sur le réseau local, à travers les mairies, les maisons départementales de l'action sociale, les centres médico-sociaux, mais également les MSAP, celles-ci offrant en plus l'opportunité de proposer un accueil de premier niveau.

Son maillage (cf. annexe n° 5) s'appuie sur les pôles de centralité et d'équilibre définis par le conseil départemental (cf. ci-après) et doit permettre l'accès à un point d'accueil dans un rayon géographique allant jusqu'à 15 km pour chaque allocataire du département.

La Caf privilégie l'accueil des usagers sur rendez-vous, les possibilités d'accueil en libre-service étant réduites puisqu'elles ne sont proposées dorénavant que dans trois communes, hors de la CC Berry Grand Sud, qui compte plus de 7 600 allocataires.

Enfin, elle a également développé des bornes d'accès à ses services, soit intérieures, soit extérieures. Ces dernières sont accessibles à tout moment (24h/24h et 7j/7j) mais il n'en existe que trois déployées sur Bourges et Vierzon. Les bornes d'accès intérieures ont été mises en place principalement dans les MSAP. Trois MSAP (dont Châteaumeillant) disposent de bornes offrant la possibilité de se connecter en visio-conférence avec un conseiller de la Caf.

D - Les services en santé

1 - Une démographique médicale critique sur le territoire

Au niveau du Cher, la baisse de la démographie médicale est une problématique générale, touchant tant les zones rurales qu'urbaines. Selon l'Agence régionale de santé (ARS) en juin 2017, 10 202 assurés du Cher étaient sans médecins traitants :

- dont 2 982, soit 29,2 %, avaient de plus de 60 ans ;
- dont 1 332, soit 13,1 % avaient une affection longue durée en cours ;
- dont 7 462, soit 73,1 % avaient consommé des soins au cours des 3 dernières années.

Dans cette situation l'accessibilité aux soins ne se comprend alors plus uniquement comme une accessibilité physique et une disponibilité des médecins généralistes mais également comme une accessibilité de moyens, l'absence de recours à un médecin traitant ne permettant pas le bénéfice d'un remboursement intégral par l'assurance maladie.

La faiblesse du nombre de médecins dans le Cher se trouve aggravée par le vieillissement de la population médicale dans les dix prochaines années et un renouvellement incertain, du fait de la faible attractivité du territoire. L'ARS a pu indiquer que certains professionnels de santé continuaient leur activité bien au-delà de l'âge de leur retraite, afin d'assurer une

continuité des soins. En 2016, sur 219 médecins généralistes en activité, répartis sur 67 communes dans le département, 35 % ont plus de 60 ans et 59 % ont plus de 55 ans. Sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, c'est le cas de plus de 75 % des médecins généralistes.

Cette tendance se retrouve également au niveau du secteur hospitalier, induisant la fermeture de plusieurs services faute de médecins et une très forte tension sur les urgences (à Bourges, sur 24 postes de praticiens hospitaliers urgentistes seulement huit sont pourvus). Or cette perte de vitesse des hôpitaux du Cher n'est pas sans impact sur la démographie médicale de l'ensemble du département dans la mesure où les médecins de ville, dans leur choix d'implantation, cherchent un appui des services hospitaliers pour leur pratique et leur patientèle.

Dans le contexte de vieillissement global de la population du département, les professionnels paramédicaux (infirmiers et les kinésithérapeutes) sont des acteurs essentiels de l'offre de soin. Ils favorisent le maintien des patients à domicile, participent aux mesures préventives sanitaires et sociales et pallient en partie le manque global de généralistes. Cependant, au même titre que les autres services de santé, le département est globalement carencé :

- en effet, en 2014, bien que la densité d'infirmiers libéraux dans le Cher était supérieure à la densité régionale (1,09 contre 0,93 pour 1 000 habitants) elle était bien inférieure à la moyenne nationale (1,56 pour 1 000 hab.) ;

- en 2016, avec une densité de 0,55 pour 1 000 habitants, le Cher (0,41 pour la CC Berry Grand Sud) est un des moins bien dotés en kinésithérapeutes libéraux de la région (moyenne 0,64 pour 1 000 hab.) : un chiffre presque deux fois inférieur à la moyenne nationale (0,98 pour 1 000 hab.).

La CC Berry Grand Sud est répartie sur quatre territoires de santé définis par l'ARS. Selon le programme territorial de santé 2013-2016, cet espace regroupe des cantons ruraux, en surmortalité générale et prématurée, avec une très faible offre de soins. L'ensemble des communes de la CC a été classé par l'ARS en 2017 en zone d'intervention prioritaire ou zone d'action complémentaire du fait d'une offre de soins insuffisante. Tel est le cas de la quasi-totalité du département (cf. annexe n° 6).

En mars 2018, le territoire de la CC Berry Grand Sud compte 36 professionnels médicaux et paramédicaux alors qu'ils étaient 26 en mars 2017. Néanmoins, ils sont concentrés sur un total de six communes (77 % sur trois communes) et cette hausse globale est essentiellement portée par le paramédical. En cinq ans, le territoire a ainsi perdu deux médecins généralistes et il ne compte que trois dentistes et aucun pédiatre, gynécologue, sage-femme, ou orthophoniste. La densité de médecins généralistes sur la CC au moment de la préparation du SDAASP s'établissait à 0,49 pour 1 000 habitants en 2016, contre 0,71 en moyenne sur le Cher.

Carte n° 3 : offre de soins sur le territoire Berry Grand Sud (2017)

Source : CC Berry Grand Sud

Il n'existe aucune structure d'exercice collectif ou regroupé et quelques prochains départs à la retraite font peser un risque sur tout un tissu local. Ainsi, à Préveranges, au sud du territoire, le départ d'un médecin généraliste dans les prochaines années suscite une inquiétude quant à l'avenir de la pharmacie.

2 - La CPAM : le choix de l'accueil en MSAP

Les dernières évolutions du réseau propre de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) dans le Cher datent de 2013 avec la fermeture de trois permanences du fait d'une faible fréquentation (inférieure à cinq visiteurs par heure) et des motifs de visites pouvant obtenir satisfaction par le canal téléphonique. En 2018, la CPAM dispose de trois sites (Bourges, Saint-Amand-Montrond et Vierzon) et assure par ses agents six permanences sur le territoire (à une fréquence hebdomadaire, bi-mensuelle ou mensuelle). La CPAM s'adosse à toutes les MSAP pour offrir un accueil de premier niveau à ses assurés et répond à un maillage assurant un point d'accueil dans un rayon d'accessibilité inférieur à 30 minutes.

Le relais effectué par les MSAP est donc sur le territoire départemental un élément indispensable de l'implantation de services de la CPAM : les seules possibles évolutions de points de contact de la CPAM se feraient dans le cadre des MSAP. La CPAM du Cher a par ailleurs indiqué s'appuyer sur le périmètre d'intervention des MSAP pour structurer la promotion de ses services : depuis août 2017, elle adresse des courriels aux assurés domiciliés dans un rayon de 20 km autour de la MSAP pour promouvoir le compte Améli et la présence des MSAP qui sont habilitées à accompagner les assurés dans l'ouverture de ce compte.

Le territoire de Berry Grand Sud, comptant environ 9 800 assurés, est représentatif de l'action des MSAP pour le compte de la CPAM. Les seuls lieux d'accueil pour un service de la

CPAM sont les MSAP de Saulzais et Châteaumeillant, qui totalisent en 2017 plus de 460 demandes, essentiellement relatives aux droits des bénéficiaires (attestations, CMU) et à l'accompagnement à l'utilisation du compte Améli. Par ailleurs en 2017, la CPAM a enregistré environ 90 contacts entre son référent et l'animateur de chacune des MSAP du territoire.

E - Le social et le médico-social

La couverture du département pour le déploiement de son offre de services sociaux est organisée en cinq zones, chacune disposant d'une maison départementale de l'action sociale (MDAS). Elles sont ouvertes tout au long de l'année du lundi au vendredi de 9h à 12h et 14h à 17h. Afin de compléter ce maillage, il existe également sept antennes des MDAS dont l'amplitude horaire, similaire, a pu être réduite ainsi que des permanences sociales dans 33 autres lieux (mairies, MSAP, école, etc.) qui sont ponctuelles mais à fréquence régulière. Elles sont accessibles principalement sur rendez-vous pris préalablement à la MDAS du territoire sur lequel réside la personne.

Sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, une antenne des MDAS est présente au Châtelet. Ses plages d'ouverture ont été divisées par deux depuis 2017 (passage de 30h à 15h par semaine). Selon le conseil départemental, le coût de fonctionnement de cette antenne ne serait que de 6 725 € en 2017 (hors dépenses de personnel). Elle mobilise actuellement trois assistantes sociales polyvalentes, une conseillère en économie sociale et familiale, un travailleur social et deux secrétaires. L'effectif est passé de 10 agents en 2013 à 9 en 2017, une puéricultrice n'étant plus présente sur le site. Son activité s'est en conséquence ralentie en 2017 avec un accueil quasiment diminué de moitié, passant de 2 811 en 2013 à 1 574 en 2017, et un nombre de demandes traitées et appels téléphoniques reçus en retrait de plus de 25 %. Au départ de la puéricultrice s'ajoutent désormais des difficultés chroniques de non-remplacement de travailleurs et assistants sociaux.

En outre des permanences sont assurées au sein de la MDAS du Châtelet et des MSAP de Châteaumeillant et de Saulzais-Le-Potier ainsi que dans différentes communes, où les mairies mettent gracieusement des locaux à disposition du département.

En matière médico-sociale, le territoire compte deux foyers d'hébergement pour adultes handicapés et deux établissements et services d'aide par le travail, dont un agricole à Vesdun. La CC accueille deux EHPAD publics habilités à l'aide sociale (187 places), deux services de soins infirmiers à domicile public ou associatif (114 places), un foyer logement (21 appartements). Le territoire compte également un accueil de jour itinérant et un centre local d'information et de coordination.

Par ailleurs, il existe une résidence senior au Châtelet (28 places) et un foyer logement à Vesdun. Ce dernier fait l'objet d'importants travaux afin de réhabiliter 48 logements. Il était jusqu'alors géré par le centre communal d'action sociale de la commune de Vesdun et employait dix personnes à temps plein. Cette dernière ne pouvant plus financièrement assumer la gestion et l'entretien de ce bâtiment, la communauté de communes a intégré la compétence action sociale afin de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui a pour unique objet ce projet de réhabilitation et de gestion de cet établissement. Il s'agit du projet d'investissement le plus important pour la CC Berry Grand Sud (4 M€). La reprise de foyer dans le giron communautaire représente un enjeu économique et social important mais également un enjeu médical puisqu'il contribue au maillage de l'offre de soins.

F - Les services de La Poste

Depuis 2013, l'évolution du réseau de La Poste, portée tant par une adaptation aux pratiques et besoins (diminution du courrier) que par la recherche d'économies, se fait par une dynamique de mutualisation interne (mise en place de facteurs guichetiers) et surtout externe (intégration de services postaux dans des espaces mutualisés, que sont principalement les agences postales communales et intercommunales et les relais poste commerçant). Le territoire du Cher ayant été pilote pour le développement des relais de services au public, les MSAP installées dans les bureaux de poste sont relativement peu nombreuses (quatre) et de création récente (2016-2017). Ces structures proposant une première offre de services postaux dans les territoires participent de la rationalisation des coûts du réseau de La Poste tout en permettant de pérenniser le bureau de poste (activité antérieure inférieure à 50 % du temps d'ouverture), de générer un flux d'usagers des services publics et de partager les coûts structurels.

Dans le Cher, la norme législative qui s'impose à La Poste est largement respectée puisque 155 points de contact sont répartis dans 143 communes, et le taux d'accessibilité s'élève à 96,1 % de la population au 1er janvier 2018 (cf. annexe n° 7).

Depuis 2013, le nombre de points de contact n'a pas varié (155), mais leur typologie a évolué. En effet, les structures proprement postales (bureaux de poste) ont diminué (- 18 %) au profit des structures mutualisées, et plus spécifiquement les agences postales communales, en augmentation de 21 %. Cette dynamique est globalement cohérente avec les évolutions démographiques, dès lors que les territoires en perte de population disposent d'agence postales et que les bureaux de poste ont été maintenus sur les territoires les plus peuplés et/ou connaissant un dynamique démographique plus favorable.

Au 1er janvier 2018, le réseau de La Poste sur le territoire de la CC Berry Grand Sud compte treize points de contact répartis en trois bureaux de poste, neuf agences postales communales et un relai poste-commerçant. Néanmoins, sur 32 communes, dix[8] ne remplissent pas le critère d'accessibilité à moins de 20 minutes de trajet et moins de 5 km. Ce sont majoritairement des communes ayant perdu de la population sur la période 2006-2015.

G - Les services liés à l'emploi et à la formation

1 - Les services de Pôle emploi : le choix assumé du retrait du présentiel

En 2015[9], le taux d'activité des 15-64 ans est de 70,9 % dans la CC Berry Grand Sud et de 71,4 % dans le Cher. La plus grande partie de la population active de la CC est composée d'employés (30,5 %) et d'ouvriers (25,6 %). Les agriculteurs exploitants sont surreprésentés à 14, 5% contre 2,9% dans le Cher. La CC a par ailleurs un taux de diplômés de l'enseignement supérieur (15,1 %) qui est inférieur à celui du département (20,5 %). En matière de mobilité 40,4 % des actifs de 15 ans ou plus résident et travaillent dans la CC.

[8] Rezay, Maisonnais, Beddes, Saint-Jeanvrin, Saint-Maur, Sidiailles, Ardenais, Ineuil, Saint-George et Faverdine.
[9] Données Insee, RP 2016 (dossier communauté de communes Berry Grand Sud et département du Cher).

Tableau n° 1 : données comparées sur les demandeurs d'emploi de la CC Berry Grand Sud (situation à fin mars 2018)

En %	CC Berry Grand Sud	Région Centre-Val de Loire
Part des DE de longue durée (1 an ou plus) parmi les DE	52,5	47,7
dont DE inscrits depuis plus de 2 ans	50,9	NC
Part des DE ayant un niveau BEP/CAP	50,9	41,5
Part des DE bénéficiaires d'un droit payable au RSA	18,6	13,8
Part des DE indemnisés	48,2	55,2

DE : demandeurs d'emploi
Source : Pôle emploi, « Éclairages et synthèse, mai 2018 », Focus sur la CC Berry Grand Sud

Le département du Cher compte cinq agences de Pôle emploi (rassemblant 158 agents), sans évolution depuis 2013. Celle de Saint-Amand-Montrond, bassin d'emploi dont dépend la CC Berry Grand Sud, compte 20 agents. Les demandeurs d'emploi qui résident dans les territoires ruraux limitrophes sont plus enclins à se rendre dans les agences Pôle emploi hors département et bénéficient d'un service de proximité indépendamment de leur agence de rattachement administratif. Dans les agences, un accueil en accès libre est assuré le matin et sur rendez-vous l'après-midi. Un accueil de premier niveau est également assuré dans toutes les MSAP du Cher, sans que de permanence physique n'y soit assurée.

Selon Pôle emploi, l'analyse réalisée en août 2013 et relative à l'accessibilité de ses services en région Centre est toujours valable. Les indicateurs sont plutôt favorables au bassin d'emploi de Saint-Amand-Montrond : près de 95 % des demandeurs d'emplois résident à moins de 30 minutes du réseau de proximité et du réseau partenarial et plus de 98 % des demandeurs d'emploi résident à moins de 25 km (niveaux supérieurs en moyenne de deux points à la moyenne régionale et départementale).

Le caractère rural et excentré de la CC Berry Grand Sud peut engendrer des difficultés d'accès pour certains publics peu mobiles, que Pôle emploi se propose de compenser par les services à distance.

L'opérateur développe le recours à différentes modalités de contact du demandeur d'emploi avec le conseiller référent (téléphone, courriel ou visioconférence) et promeut les moyens de déplacement alternatifs tel que le co-voiturage. Le déplacement des conseillers n'est pas envisagé pour des raisons d'efficience (coût des déplacements et du temps de trajet qui n'est pas dédié à l'accompagnement) dans la mesure où des alternatives viables à distance existent. Par ailleurs, des aides financières à la mobilité de droit commun sont versées.

En 2017, Pôle emploi a enregistré 2 800 contacts et entretiens avec des demandeurs d'emploi de la CC Berry Grand Sud (hors MSAP). L'agence de Saint-Amand prend en charge les demandeurs d'emploi selon la stratégie nationale, sur la base d'une offre d'accompagnement élaborée selon le niveau d'autonomie, allant du simple suivi à l'accompagnement renforcé. Des actions spécifiques ne sont mises en place qu'en fonction de besoins communs et récurrents identifiés. La fongibilité des aides pouvant être attribuées par les agences permettrait néanmoins une adaptation aux besoins des demandeurs d'emploi du territoire.

Selon Pôle emploi, l'accueil en MSAP constitue une réelle plus-value dans les zones rurales enclavées, *via* la délivrance d'un premier niveau de services de qualité, qui accompagne les usagers dans l'utilisation des services à distance. Ces prises en charge en MSAP pour le compte de Pôle emploi n'apparaissent cependant pas suffisamment documentées pour que Pôle emploi ait une réelle visibilité sur leur volumétrie et leurs caractéristiques (origine du demandeur, motifs de contact, etc.).

Le bassin de Saint-Amand-Montrond étant également porteur de métiers « en tension », Pôle emploi déploie de nombreuses actions de soutien aux employeurs dans leur démarche de recrutement afin de les faire connaître à l'extérieur, de les faire découvrir aux demandeurs d'emploi et de proposer des réorientations de compétences par des formations conçues en collaboration avec l'employeur. C'est dans cette dynamique qu'a été mise en place en mars 2018 une expérience originale et partenariale (Pôle emploi, mission locale, centre d'information et d'orientation et Cap emploi) d'accueil par dix entreprises de demandeurs d'emploi du bassin de Saint-Amand-Montrond pour leur faire découvrir leurs métiers.

2 - Les services de formation, largement portés par la région Centre-Val de Loire

La région est chef de file en matière de formation. L'accès à la formation se déroule au travers du Programme Régional de Formation (PRF), décliné à l'échelle des départements par les dispositifs Parcours métiers et Visas Libres Savoirs.

Le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) 2016-2021, a été signé en 2017 par la région, l'État et les partenaires sociaux, après concertation notamment des conseils départementaux. Le CPRDFOP identifie au niveau régional une problématique spécifique de l'accès à la formation en zone rurale et en ce sens a pour objectif de mailler le territoire de services de formation de proximité, tant par des services d'aides à la mobilité et à l'hébergement que par la promotion du numérique et l'implantation de formations initiales minimales dans chaque bassin de vie.

3 - Des services à destination des jeunes bien implantés

Les missions locales accueillent les jeunes de 16 à 26 ans, sortis du système scolaire et participent à la mise en œuvre des politiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Selon le SDAASP du Cher, les services de la mission locale « Cher Sud » ont une antenne à Châteaumeillant (ouverte 4,5 jours par semaine) et effectuent des permanences hebdomadaires au Châtelet, Saulzais-Le-Potier et Culan. Ce zonage apparaît relativement complet, le temps d'accès moyen maximum au niveau départemental étant de 30 minutes.

IV - Des acteurs nombreux avec un enjeu de portage et de coordination

L'évolution des réseaux de l'État et autres opérateurs de services au public apparaît, dans le Cher particulièrement cloisonnée. D'une manière générale, ces évolutions répondent avant tout à des orientations nationales portées par des contraintes budgétaires et marginalement adaptées aux réalités départementales. Précédant certaines transformations locales, la concertation, souvent perçue par des élus comme « de façade », est uniquement celle prévue dans le cadre légal et réglementaire (trésorerie, écoles, La Poste).

De façon progressive s'impose néanmoins une vision partagée du territoire départemental, qui se veut structurante pour les services au public, et portée par le département. Cette cartographie en pôles de centralité et d'équilibre, reprenant une approche de bassins de vie, outre son caractère consensuel, constitue une base pour réfléchir de manière coordonnée aux infrastructures et services à destination des populations.

La CC Berry Grand Sud est quant à elle porteuse de forces et de faiblesses pour l'évolution des services publics sur son territoire. De création récente, l'évolution de ses compétences et les projets qu'elle initie confortent la pertinence de son échelle d'action pour le maintien de certains services à la population sur son territoire. Néanmoins, les conflictualités internes et la résistance de certains élus au fait communautaire au bénéfice de services maintenus sur leur commune freinent une approche mutualisée.

A - Des stratégies d'organisation de l'accès aux services publics cloisonnées au niveau départemental et une approche intercommunale à consolider

Alors que le territoire étudié n'a connu que peu d'évolutions des points de contact des opérateurs, la grande majorité d'entre eux n'envisage pas de fermeture d'implantations.

Pour les **services de l'État** dans le Cher, l'organisation cible (sous réserve du maintien des plafonds d'emploi) ferait des sous-préfectures un *front office* au service des territoires et de la déclinaison des politiques nationales, lorsque les expertises métiers du *back office* seraient maintenues au niveau préfectoral, mobilisables selon les enjeux. Ce niveau de premier accueil par les maisons de l'État n'est pas sans rappeler celui effectué par les MSAP pour les opérateurs.

Les réorganisations de services de la **DDFiP** résultent soit de directives nationales, soit du dispositif d'adaptation des structures et du réseau. Ce processus est piloté par la direction générale qui fixe les axes selon lesquels l'évolution des structures doit s'opérer, et les directeurs au niveau local identifient les projets d'évolution sur le réseau. Ces adaptions résultent principalement des décisions de suppression de poste prises au niveau national. Dans le Cher, 15 suppressions de poste ont été demandées pour 2018 (onze pour 2017 et douze pour 2016).

Les projets de réorganisation de l'année N sont présentés au début de l'année N-1 par le directeur départemental à la direction générale et sont déterminés sur le fondement de plusieurs indicateurs internes de viabilité tels que la fréquentation et les emplois vacants. Sur autorisation de la direction générale (mars/avril), la concertation au niveau local peut être engagée par le directeur départemental avec les différents interlocuteurs (préfecture, députés, sénateurs, inspection générale des finances, élus locaux, organisations syndicales), et faire l'objet d'une note communiquée à la direction générale au plus tard en septembre N-1 pour une prise de décision finale par le ministre avant la fin de l'année N-1 avec effet sur l'année N.

Malgré la concertation locale réellement menée par la direction départementale du Cher et son souci de garantir une accessibilité du service public, ce dispositif est particulièrement centralisé et ne s'inscrit pas dans un projet plus large d'aménagement du territoire, à l'image des évolutions de réseaux de l'ensemble des acteurs. Les décisions de réorganisation apparaissent principalement guidées par un souci de rationalisation et de spécialisation des services et sont tributaires de la gestion des effectifs et des difficultés rencontrées pour pouvoir des postes hors des pôles urbains. Dans les faits, depuis 2002, un seul cas de proposition de fermeture de trésorerie[10] n'a pas été suivi d'effet sur l'année prévue initialement (2013). La fermeture a été finalement effective au 1er janvier 2015. En outre, ces réorganisations sont pensées uniquement dans la limite des frontières administratives, sans réflexion au niveau du bassin de vie pouvant nécessiter une collaboration avec les DDFiP limitrophes.

L'évolution de la structure du réseau de **La Poste** quant à elle, tout en devant respecter des normes législatives et réglementaires, répond aux orientations des différents contrats de présence postale territoriale. Leur mise en œuvre au niveau local repose sur une concertation institutionnalisée, l'ensemble des transformations étant soumises à la commission départementale de présence postale territoriale, qui se voit présenter annuellement l'accessibilité du réseau postal sur le territoire départemental.

À l'instar des autres opérateurs, l'évolution éventuelle du réseau de **Pôle emploi** relève de la stratégie nationale et il n'y a pas, sur le département du Cher, de perspective à court terme de fermeture ou d'ouverture de point d'accès physique supplémentaire.

Selon les services de l'État, le principal frein aux adaptations des réseaux rendues parfois nécessaires réside moins dans les demandes des populations que « *l'attitude de certains élus encore attachés à un modèle d'une ruralité « fantasmée » où chaque commune dispose de l'ensemble des équipements »*. Cet attachement à l'échelon communal se retrouve dans la faiblesse du fait communautaire dans le département (EPCI de petite taille et disposant de peu de compétences) et dans l'absence de création de communes nouvelles.

Pour autant, la fusion des deux communautés de communes préexistantes à **la CC Berry Grand Sud**, décidée dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, avait été l'occasion pour les élus du territoire de faire valoir des caractéristiques démographiques et économiques communes, une même nécessité de renforcer l'attractivité d'un territoire unique ou encore la volonté de doter le territoire d'équipements réclamés par la population (services publics renforcés, présence médicale organisée *a minima*, partage de sites d'activités et de loisirs…).

Une partie de ces ambitions s'est traduite, après une simple juxtaposition des statuts et compétences, par l'extension d'une partie de ses compétences non obligatoires sur certaines thématiques majeures : création et gestion de maisons de services au public, optimisation de l'offre de soins (maisons médicales), infrastructures et réseaux de communications électroniques. Il peut être regretté que l'adoption de certaines compétences relève essentiellement de l'opportunité. Tel est le cas de la création d'un CIAS pour la seule gestion du foyer-hébergement pour personnes âgées de Vesdun.

Ces compétences confortent néanmoins un rôle de la CC appelé à croître, même si aucune stratégie en la matière n'est formalisée et s'il existe quelques résistances politiques, inhérentes à la taille de la collectivité (32 communes). Ces résistances, justifiées par une crainte de perte de population accélérée suite à l'abandon d'une activité portée par la seule échelle communale,

[10] Trésorerie mixte de Saint-Martin d'Auxigny.

devraient néanmoins céder à moyen terme, si ce n'est par l'impossibilité d'assumer financièrement l'ensemble des services proposés à une population communale réduite (par exemple, les investissements nécessaires à l'entretien d'une école).

Néanmoins, sous réserve d'un projet de territoire plus clairement défini et partagé par ses communes membres (ou à défaut d'un nouvel exercice obligatoire de compétences) et également d'une meilleure connaissance de la collectivité par ses habitants, la CC Berry Grand Sud pourrait porter efficacement une mission d'amélioration et de pérennisation de l'accessibilité aux services publics du territoire.

B - Un fonctionnement classique des instances départementales de concertation

Différentes instances départementales de concertation, dont la consultation peut notamment concerner les évolutions de réseaux des services publics, se réunissent régulièrement dans le Cher. Largement sectorielles, elles ne portent pas de vision concertée des territoires et de la problématique de l'accessibilité des services.

Le **conseil départemental de l'éducation nationale** remplit les fonctions prévues par le code de l'éducation en se réunissant quatre fois par an afin d'être consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le Cher. De même, la **commission départementale de présence postale territoriale** se réunit régulièrement et procède au financement de projets locaux[11] (150 000 € par an sur l'enveloppe annuelle départementale de 1,3M€ au titre du fond de péréquation). Plusieurs instances locales, liées au déploiement de **l'offre sanitaire et sociale** sur le territoire, associent différents acteurs (médicaux, paramédicaux, institutionnels, opérateurs) : le comité de suivi au niveau départemental du plan pour renforcer l'accès territorial aux soins, instance de coordination sur différents sujets communs (démarche ascendante de recensement des initiatives et besoins) et le comité de pilotage et de suivi du contrat local de santé du Pays Berry Saint-Amandois, essentiellement porté par les instances politiques.

La **préfecture** de région, si elle ne pilote pas *stricto sensu* les politiques d'accès aux services publics de l'échelon départemental, contribue indirectement à la mise en œuvre des différents dispositifs financiers existants. Au niveau du département du Cher aucune commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics n'avait été instituée. Un **référent « ruralité »** a été désigné suite aux comités interministériels de 2015 et 2016. Le suivi de ces comités a été effectué par la préfecture de région qui anime le réseau des référents ruralité et se charge du *reporting* relatif à la mise en œuvre des mesures décidées par les comités régionaux. Le tableau de suivi pour le Cher témoigne d'une mise en œuvre limitée des différentes mesures (dernier état d'avancement en janvier 2017). Celles ayant le plus facilement trouvé application sont les mesures relatives à l'éducation (signature des projets éducatifs territoriaux, plan numérique dans les collèges) et à l'accompagnement financier des collectivités (neuf dossiers subventionnés au titre du fonds de soutien à l'investissement local et 143 dossiers au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2016).

---

[11] Ces financements peuvent contribuer par exemple à la rénovation ou l'installation d'une agence postale communale, à l'installation d'une MSAP dans un bureau de poste, à la dotation de points de contact en tablettes numériques ou encore au financement d'une campagne visant à améliorer la notoriété d'une structure postale mutualisée. Tel a été le cas de la MSAP de Neuvy , par la remise commentée de prospectus par les facteurs de la zone d'influence de la MSAP (soit environ 1 500 foyers), avec un résultat de fréquentation qui se serait avéré immédiat.

C - Une vision territoriale renouvelée : les pôles de centralité et d'équilibre

En 2016, le conseil départemental a repensé sa politique d'aménagement du territoire fondée sur un maillage territorial en s'affranchissant du découpage administratif et s'attachant à être davantage en cohérence avec les bassins de vie. Cette stratégie a pour finalité de déterminer les niveaux de services nécessaires à la promotion ou tout du moins au maintien de l'attractivité du territoire. Les pôles de centralité et les pôles d'équilibre, qui définissent les plus importantes communes du territoire (pour l'essentiel d'anciens chefs-lieux de cantons), constituent deux niveaux de services disponibles (accessibilité qualitative), en dehors agglomérations de Vierzon, Bourges et Saint-Amand-Montrond. Ces pôles structurent un maillage qui se veut bien réparti sur l'ensemble du territoire (accessibilité géographique).

Ainsi, 13 pôles de centralité et 19 pôles d'équilibre (cf. annexe n° 8) ont été définis par le département dans le but de garantir à tous les habitants du Cher un égal accès aux équipements et services, mais également de renforcer les complémentarités territoriales. Le niveau d'intervention financière du département étant fonction de ce nouveau maillage territorial, il entend inciter les communautés de communes et les communes concernées à développer tous les services non présents à ce jour pour remplir pleinement leur rôle au sein des bassins de vie.

La différence réside principalement dans le niveau de service. Les 13 pôles de centralité sont des villes de plusieurs milliers d'habitants, qui offrent une panoplie de services assez importante permettant à des familles de s'installer et d'y satisfaire la quasi-totalité de leurs demandes, les grandes villes du département assurant les services supérieurs (lycées, théâtre, etc). Les pôles de centralité devraient regrouper les services suivants :

- enfance et scolarité : un accueil collectif pour les moins de 3 ans, un accueil de loisirs fonctionnant aux petites et grandes vacances et un collège ;
- services à la population : une maison de services au public, une maison départementale de l'action sociale ou une antenne, une maison de santé pluridisciplinaire ;
- sport : un bassin de natation couvert, un équipement d'athlétisme, un gymnase ;
- culture : une école de musique, une médiathèque territoriale ou une bibliothèque de niveau 1 (ou une bibliothèque appartenant à un réseau intercommunal de lecture publique) ;
- économie : une zone d'activités d'intérêt local, un commerce alimentaire, une station-service, une pharmacie et une banque.

Les 19 pôles d'équilibres correspondent à des communes moins importantes, qui nécessitent des investissements afin de maintenir une accessibilité des services au public de bonne qualité. Les services suivants sont identifiés :

- enfance et scolarité : un accueil de loisirs fonctionnant aux petites et grandes vacances ;
- services à la population : un cabinet médical ;
- sport ;
- culture : une bibliothèque de niveau 2 ou 3 ou appartenant à un réseau intercommunal de lecture publique ;
- économie : un commerce alimentaire.

Cette vision du territoire est partagée par la préfecture du Cher, et a été reprise dans le SDAASP.

Au sein de la CC Berry Grand Sud, la commune de Châteaumeillant constitue un pôle de centralité et les communes de Saulzais-Le-Potier et du Châtelet, deux pôles d'équilibre. La qualification de Châteaumeillant comme pôle de centralité se justifie, selon le département, par la présence d'un certain nombre de services à la population (MSAP, gendarmerie, trésorerie, centre de secours renforcé, EHPAD, accueil de loisirs, collège, gymnase et médiathèque). En revanche, le choix des deux autres communes comme pôles d'équilibre au sein de ce territoire apparaît surtout reposer sur leur qualité d'anciens chefs-lieux de cantons et moins sur leur niveau d'équipement actuel et leur positionnement géographique.

Dans le cadre de cette nouvelle politique d'aménagement, un contrat de territoire pour 2017-2020 a été signé en mai 2017 entre le département, la CC et ces trois communes. Il a permis l'octroi d'aides départementales pour plusieurs projets structurants de la CC, notamment la construction du centre de loisirs au Châtelet, la rénovation du foyer logement de Vesdun, et la construction de la maison de santé.

Dans le département du Cher, et tout particulièrement sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, malgré le constat fait par la collectivité, il n'est pas observé de fort recul des points d'accès de services publics depuis 2013, dans la mesure où les évolutions des réseaux sont majoritairement antérieures. Ces stratégies d'évolutions en « tuyaux d'orgues » sont définies au niveau national et les rares instances locales de concertation relèvent d'une dimension sectorielle très forte.

En 2018, les services publics trouvent une implantation limitée sur le territoire intercommunal. Cette faible présence résulte de raisons tant démographiques (perte de population et d'activité) que budgétaires (restrictions financières et des ressources humaines).

Certains services de l'État sont encore présents, mais leur maillage actuel n'apparaît pas pérenne (trésorerie et réseau de l'éducation nationale). L'insuffisante couverture en services de santé pénalise par ailleurs fortement ce territoire vieillissant, où la mobilité peut s'avérer complexe.

Si l'approche départementale d'aménagement du territoire selon des pôles de niveaux de services indispensables apparaît structurante pour le territoire et est reprise dans le récent SDAASP, l'intercommunalité est l'échelon pertinent pour mettre en œuvre la politique d'accessibilité aux services. En ce sens, la CC Berry Grand Sud devrait pouvoir se doter d'une stratégie à long terme pour assurer le maintien des services publics nécessaires à sa population et à son attractivité.

Chapitre II

Le pilotage et les dispositifs mis en œuvre favorisant un meilleur accès des services au public

Si les maisons de l'État et les MSAP relèvent initialement d'une logique d'optimisation par mutualisation des moyens immobiliers et humains[12], le rôle d'accueil global du public en maison de l'État apparaît de moins en moins pertinent face aux structures de proximité fournissant une information de qualité.

Les MSAP se présentent comme une forme d'externalisation pour les opérateurs des activités les plus coûteuses. Cette mutualisation de leur premier guichet permet également d'accélérer le traitement des démarches simples. Néanmoins, la pertinence de ces MSAP est conditionnée par la formation et l'implication de ses animateurs, dont les missions ne cessent de croître, et la pérennité de leurs financements.

Par ailleurs, si le cap de l'intercommunalité a pu être finalement dépassé pour la création d'une maison de santé pluriprofessionnelle, répartie sur quatre sites, tel n'est pas le cas du réseau de l'enseignement primaire, dont la fragmentation actuelle n'apparaît pas satisfaisante.

I - Des outils stratégiques nombreux

Héritiers d'une conception sectorielle très marquée, de multiples schémas et documents stratégiques pluriannuels sont élaborés par les différents fournisseurs de services[13], déclinés par thématiques et rarement articulés les uns aux autres, du fait du cloisonnement des structures. Certains outils ont néanmoins été conçus spécifiquement pour assurer une approche globale des

[12] Les outils numériques permettent sur un autre plan d'optimiser les moyens (notamment humains) : il s'agit de gagner du temps sur les procédures les plus courantes et les usagers les plus autonomes, tout en préservant des temps d'échanges et d'accompagnement pour les cas complexes, ou pour les usagers moins autonomes.

[13] À titre d'exemple, en matière sociale, on recense parmi d'autres : le schéma départemental des services aux familles ; le schéma départemental pour les aînés du Cher ; le schéma départemental en faveur des personnes handicapées ; le plan d'action sanitaire et social de la MSA, etc.

services sur un territoire (SDAASP) ou pour répondre aux spécificités de territoires ruraux. D'autres outils n'ont pas été mobilisés pour le territoire de la CC Berry Grand Sud (conventions de ruralité avec l'État et avec l'éducation nationale) lorsque certains, de dimension régionale, ont une réalité concrète au niveau local (service public de l'orientation).

A - La multiplicité des documents stratégiques

1 - Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public du Cher : une approche globalisante au bénéfice d'un diagnostic partagé

Le SDAASP du Cher n'a été adopté que le 18 juin 2018 par le conseil départemental du Cher et a l'objet d'un arrêté préfectoral le 6 août 2018. Le retard pris dans le calendrier tient, selon la préfecture, au choix local d'élaborer en interne ce document. Si les travaux ont débuté en mai 2016, la préfecture a recruté au printemps 2017 une stagiaire pour la rédaction ne permettant pas une validation par le comité de pilotage avant l'été 2017. Les diverses procédures de consultation obligatoires (auprès des EPCI, du conseil régional, de la conférence territoriale de l'action publique) ont par la suite entraîné un décalage de plusieurs mois.

L'élaboration du SDAASP a été satisfaisante grâce à la mobilisation d'un comité de pilotage (68 membres), d'un comité technique restreint (neuf membres), de groupes de travail thématiques (réunis entre deux et quatre fois de mai à octobre 2016) et à la réalisation d'enquêtes auprès de la population et des présidents d'EPCI.

Portée très conjointement par la préfecture et le département du Cher[14], dont la contribution a été significative, l'élaboration du schéma a associé l'ensemble des acteurs concernés par l'enquête, à l'exception de la région Centre-Val de Loire, qui bien qu'elle ait été associée à un comité de pilotage, n'a cependant pas été sollicitée sur le contenu (aucune participation à un groupe de travail). C'est donc dans le cadre de l'avis émis par délibération du 16 février 2018 sur le SDAASP que la région s'est prononcée sur le contenu du schéma. L'analyse qui en est faite plaide pour une meilleure intégration des actions entre le niveau départemental et le niveau régional, la région proposant parfois des dispositifs qui pourraient être déployés. Ces éléments n'ont pour autant pas été intégrés au document final.

Si les participants rencontrés au cours de l'enquête ont fait état d'une collaboration entre les différents acteurs, la consultation avec les remontées du terrain a *de facto* été plutôt faible.

D'une part l'enquête menée auprès du public (du 1er septembre au 1er novembre 2016) n'a permis de recueillir que 418 réponses (soit 0,1 % de la population départementale) et a été conduite sous forme dématérialisée (information relayée par des affiches sur les lieux publics), réduisant les retours des usagers ayant déjà un faible accès aux services.

[14] Pour chaque grand axe de réflexion, un groupe de travail se réunissait co-animé par un élu conseiller départemental, et un directeur de services de l'État, ou sous-préfet.

D'autre part, il est apparu que l'EPCI étudié dans le cadre de la présente enquête n'a pas participé, sous une quelconque forme et contrairement à d'autres communautés de communes, à l'élaboration de ce schéma, même s'il a pu être invité à le faire. En l'absence de nouvelle sollicitation auprès de l'EPCI, le comité technique s'est ainsi trouvé privé de retours de terrain sur la situation d'une partie de son territoire. De fait, seul un maire d'une commune de la CC a participé à un groupe thématique et 14 habitants de la CC ont répondu à l'enquête. Surtout, la communauté de communes Berry Grand Sud, n'a pas su saisir l'opportunité de contribuer au diagnostic territorial et aux propositions d'évolution portées par le SDAASP.

Du fait du co-pilotage confié au département, la cohérence du SDAASP avec les stratégies sectorielles existantes est surtout assurée en matière de politique d'aménagement de solidarité territoriale du conseil départemental.

Le document final répond aux exigences réglementaires et propose un plan d'action selon six orientations, déclinées en 21 actions et 40 sous-actions (cf. annexe n° 9). Les pilotes et partenaires de chaque action sont identifiés et, lorsqu'il existe, le document de référence est identifié quoique l'articulation réelle entre le SDAASP et ces schémas sectoriels ne soit pas précisée. Pour autant, la participation à l'élaboration du SDAASP a été l'occasion pour les différents acteurs de mettre en exergue des expérimentations qui se verraient renforcées (amélioration qualitative des RPI, comité de pilotage sur la démographie médicale).

La portée réelle à moyen terme du SDAASP, malgré une ambition affichée, est cependant hypothétique. Le calendrier de mise en œuvre de nombreuses actions est souvent « à définir » (tel est le cas de plus de 30 sous-actions), les actions sont pour beaucoup peu opérationnelles et aucun chiffrage de leur coût n'est envisagé.

Le SDAASP devrait faire l'objet d'un suivi par les structures ayant présidé à son élaboration et être confiée à un observatoire *ad hoc*, reposant sur les moyens humains du conseil départemental. Néanmoins, ce suivi apparaît tout particulièrement théorique alors même que l'opérationnalité des fiches-actions est faible.

2 - La charte académique : le choix de l'adhésion du niveau infradépartemental

Depuis la rentrée 2014, la DSDEN est engagée dans une politique de réorganisation du réseau des écoles dans le département. Pour permettre l'évolution du réseau scolaire, des possibilités de constitution de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), notamment concentrés, et de fusion d'écoles au sein d'une même commune ont été initiées et travaillées avec les élus. Ainsi, dans le Cher, cinq écoles ont été fermées et six ont été fusionnées pour constituer des groupes scolaires plus importants. Par ailleurs, cinq RPI ont été constitués depuis 2014 et deux RPI ont été recomposés.

Une charte académique a été signée en mars 2017 entre le rectorat de l'académie d'Orléans-Tours et les présidents de l'association des maires ruraux pour chaque département de la région, pour « garantir l'avenir scolaire des écoliers des territoires ruraux ». Cette charte s'inscrit dans la continuité des travaux du comité aux ruralités et fait suite à l'instruction ministérielle du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurales et de montagne. Elle s'est déclinée en divers protocoles de mise en œuvre signés entre la DSDEN et les communes volontaires. Ces protocoles prévoient un maintien des emplois pendant une durée de trois ans. Si l'évolution démographique nécessite la fermeture d'une classe, l'engagement est pris d'implanter un poste surnuméraire.

Dans les faits, ces protocoles sont venus au soutien de la constitution de nouveaux RPI dans le Cher, dans la mesure où toutes les communes qui souhaitaient procéder à des regroupements d'écoles ont été particulièrement accompagnées par les inspecteurs de l'éducation nationale en charge des circonscriptions du 1er degré. L'élaboration des protocoles s'est appuyée sur un diagnostic partagé avec les élus et, le cas échéant, les parents d'élèves.

Depuis la signature de la charte académique, cinq nouveaux RPI ont été constitués. Au sein de la CC Berry Grand Sud, aucun protocole de mise en œuvre de la charte n'a été signé pour le moment, mais une réflexion est menée en ce sens avec les élus du secteur, au regard de la baisse démographique actuelle et à venir.

3 - Un contrat local de santé intégrant la ruralité

Concernant l'accès aux soins, s'il n'a pas été déployé sur le département du Cher d'outil spécifique pour la question des territoires ruraux, cette dimension est intégrée aux différents outils stratégiques élaborés à diverses échelles : projet régional de santé, programme territorial de santé du Cher, contrat local de santé. Dans le cadre du contrat local de santé, l'ARS a accompagné sur le territoire des actions pour l'accueil des internes par semestre sur des aspects professionnels et personnels (partenariats notamment avec les notaires, la CCI).

4 - Le service public régional de l'orientation : un outil porté au niveau local

La région Centre-Val de Loire met en œuvre le service public régional de l'orientation (SPRO) dont l'objectif est de garantir le droit à toute personne d'être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle.

La convention locale de mise en œuvre du SPRO dans le Cher signée en 2015 rassemble plusieurs structures partenaires (centres d'information et d'orientation et missions locales, agences Pôle emploi, bureaux d'information jeunesse, organismes paritaires collecteurs agréés, Cap Emploi, CCI et chambre des métiers, etc). Plusieurs actions ont été conduites par le SPRO du Cher, parmi lesquelles, outre la réalisation d'un diagnostic de territoire en 2017 :

- l'organisation d'un forum annuel pour travailler sur l'interconnaissance des réseaux et des offres ;
- une participation aux principaux forums emploi/orientation/formation du département et aux actions de lutte contre le décrochage en lien avec les services de la DSDEN ;
- la réalisation de films promouvant les métiers en tension dans le département du Cher ;
- des visites d'entreprises (« bus de l'emploi ») organisées dans le bassin de Saint-Amand-Montrond, dans le cadre de la semaine de l'industrie 2018, afin de faire se rencontrer les demandeurs d'emplois et les entreprises dont les postes sont en tension.

B - Les leviers financiers : un territoire bénéficiant de nombreuses aides financières au titre de la ruralité

Plusieurs **aides financières de l'État** en faveur des territoires ruraux sont attribuées sur le territoire du Cher. Si la CC Berry Grand Sud n'émarge pas à l'ensemble des dispositifs, elle ou ses communes membres en bénéficient largement.

- Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) : la commune de Châteaumeillant a été retenue pour l'opération de revitalisation des centres-bourgs (128 000 € mobilisés pour le recrutement d'un chargé de mission en charge de l'ingénierie du projet). Par ailleurs dix MSAP sont financées dans le Cher par le biais du FNADT et du Fonds Inter-Opérateurs (FIO).
- Le contrat de plan État-Région (CPER) : l'État intervient dans le financement de la future MSP de Châteaumeillant à hauteur de 83 917 €.
- Les contrats de ruralité : dans le Cher, deux contrats de ruralité ont été signés en 2017 : l'un dans l'est du département avec le Pays Loire Val d'Aubois (660 649 €) et l'autre dans le nord du département avec Sancerre Pays de Sologne (423 682 €). Si le territoire de Berry Grand Sud n'est pas signataire d'un de ces contrats, c'est tant par une volonté de la préfecture du Cher d'en limiter le nombre que de l'EPCI, de création récente et s'étant engagé dans une autre démarche (labellisation de territoire à énergie positive pour la croissance verte).
- La dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) : près de 6,9 M€ engagés pour le Cher en 2016-2017. Sur le territoire de Berry Grand Sud, la commune de Châteaumeillant aura bénéficié de 500 000 € dans le cadre de son opération de revitalisation du centre-bourg.
- La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : en 2016 deux projets portés par la communauté de communes ont été subventionnés (99 193 € pour l'aménagement des nouveaux locaux de la CC et 121 877 € pour la construction du centre de loisir du Châtelet) et la commune de Châteaumeillant a bénéficié également de 350 000 € de subventions pour la revitalisation de son centre-bourg. Il peut être noté que si un financement DETR est possible pour les collectivités qui souhaiteraient installer une borne numérique ou un espace public numérique, aucune du département n'en a fait la demande.
- Si l'arrêté du 16 mars 2017 prévoit la sortie de 106 des 236 communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR) dans le département du Cher, l'ensemble du territoire de la CC Berry Grand Sud est maintenu en ZRR (cf. annexe n° 10). Selon la préfecture, la sortie de ZRR n'a que peu de conséquences en matière de fiscalité des entreprises mais elle a un impact direct sur l'attractivité pour les professions libérales, et notamment les médecins puisque la ZRR permet une forte exonération de l'imposition sur les bénéfices. De ce point de vue, et malgré les aides aux médecins ouvertes par le zonage ARS, l'impact de la sortie de ZRR serait défavorable sur l'accès au service public de la santé.

En **matière de santé**, le système de zonages des professionnels de santé libéraux (cf. annexe n° 6) négocié entre l'ARS et les fédérations professionnelles doit permettre de déployer sur certains territoires des mesures destinées à réduire les inégalités en santé et à favoriser une meilleure répartition géographique des professionnels, des maisons de santé, des pôles et des centres de santé. Cette inscription en zone d'intervention prioritaire ou zone d'action complémentaire assure une éligibilité des professionnels de santé à certaines aides à l'installation ou au maintien d'activité, et est très favorable aux bassins de vie du Cher et à celui de la CC Berry Grand Sud.

Le territoire de la communauté de communes de Berry Grand Sud, outre dans le cadre du contrat de plan État-Région bénéficie également d'interventions financières de la **région Centre-Val de Loire**, principalement intégrées aux contrats régionaux de solidarité territoriale passés avec le Pays Berry Saint Amandois[15]. Depuis 2015, elle a financé pour près de 220 000 € de projets sur des champs raccrochés à la thématique des services à la population (ainsi que 118 000 € pour des interventions liées au développement des activités et pratiques sportives) au bénéfice du territoire de Berry Grand Sud.

Tableau n° 2 : interventions financières de la région Centre-Val de Loire en matière de services à la population du territoire de Berry Grand Sud

Domaine d'action	Année	Bénéficiaire	Objet	Montant (en €)
Services à la petite enfance, enfance et jeunes	2014	Châteaumeillant	création d'une garderie périscolaire (24 places) par réhabilitation d'un ancien logement communal à Châteaumeillant (axe I, action 2-4)	51 600
Services à la petite enfance, enfance et jeunes	2017	CC Berry Grand Sud	construction d'un centre de loisirs sans hébergement au Châtelet - création de 40 places (axe I, action 2-4)	110 200
Services aux personnes âgées	2015	OPH 18	extension de la MARPA de Saulzais : agrandissement et extension d'espaces communs (salle de restauration et lingerie) (axe I, action 3.2a)	39 300
Services aux personnes âgées	2015	OPH 18	création d'une chambre pour l'accueil temporaire de personnes âgées à la MARPA de Saulzais (axe I, action 3.2b)	18 500
			TOTAL	**219 600**

Source : Région Centre-Val de Loire (axes définis par le Contrat régional-Pays Saint-Amandois)

Le contrat de territoire conclu en 2017 entre **le département**, la communauté de communes et ses pôles de centralité et d'équilibre prévoit également un cofinancement d'opérations. Les projets sélectionnés, déclinés sur le bassin de vie de la CC, entrent ainsi dans un cadre global visant à garantir à tous les habitants un égal accès aux équipements et services, en dépassant les logiques de concurrences territoriales. Dans ce cadre, le conseil départemental participerait à hauteur de 915 000 € jusqu'en 2020.

[15] Contrat 2012-2016 (7,36 M€) et nouveau cadre d'intervention adopté en décembre 2017.

Tableau n° 3 : interventions prévisionnelles du département du Cher en matière de services à la population du territoire de Berry-Grand Sud (en euros)

Opération	Maître d'ouvrage	Coût prévisionnel	Calendrier prévisionnel	Financement département
Au titre de la rubrique « Services à la population »				
Rénovation du foyer logement de Vesdun	CC Berry Grand Sud	3 453 510	2017-2018	280 000
Maison de santé pluridisciplinaire	CC Berry Grand Sud	2 500 000	2017-2018	200 000
Rénovation de la salle des associations	Commune du Châtelet	300 000	2018-2019	30 000
Rénovation de la mairie et de l'agence postale	Commune de Saulzais-Le-Potier	250 000	2017-2018	25 000
Au titre de la rubrique « Enfance – éducation »				
Création d'un accueil loisirs au Châtelet	CC Berry Grand Sud	506 000	2016-2017	30 000
Au titre de la rubrique « autres projets structurants »				
Revitalisation du centre-bourg (création salle des associations, aménagement parking)	Châteaumeillant	1 702 423	2016-2018	270 000
Revitalisation du centre-bourg (aménagement d'espaces publics)	Châteaumeillant	410 600	2019-2020	80 000
	TOTAL	**9 122 533**		**915 000**

Source : Contrat de territoire département du Cher – CC Berry Grand Sud

II - Les espaces de mutualisation de l'offre de services publics

Les dispositifs déployés en faveur d'un meilleur accès aux services publics sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, au premier rang desquels les maisons de services au public, parviennent à répondre à un réel besoin d'accueil physique, encore nécessaire pour une partie des habitants.

A - Les maisons de services au public : une structure indispensable

Le département du Cher avait été retenu parmi les 23 départements pilotes pour expérimenter localement les dispositions de l'accord national « + de services au public ». Quatre relais services publics (RSP) ont été créés pendant cette période dont celui de Châteaumeillant. Depuis 2013, six autres maisons de services au public (MSAP) ont été installées et portées par des collectivités territoriales et quatre autres par La Poste. Le Cher compte donc actuellement 14 MSAP labellisées suite à l'ouverture au public de deux nouvelles MSAP en 2017 (cf. annexe n° 11). Trois autres structures, portées par des communautés de communes, sont actuellement en cours de création afin de compléter le maillage départemental. L'objectif, porté par les services de l'État, est une implantation de proximité avec un accès de 100 % des usagers du département à une MSAP en moins de 15 minutes.

La préfecture du Cher a par ailleurs comme ambition d'attirer de nouveaux services publics au sein des MSAP et surtout, en collaboration avec les collectivités territoriales, d'en faire des lieux de vie et de convivialité en zone rurale, en les associant à des lieux où sont proposés d'autres services (tels que bibliothèques, relais d'assistants maternels). À titre d'exemple, la MSAP de Lignières est localisée dans un bâtiment regroupant un cabinet médical et centre médico-psychologique et la MSAP de Saint-Martin-d'Auxigny accueille également une épicerie sociale et solidaire.

1 - Le service rendu aux usagers au sein des MSAP de la CC Berry Grand Sud

Parmi les 14 MSAP présentes dans le Cher, deux sont situées sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, l'une à Châteaumeillant et l'autre à Saulzais-Le-Potier. Ineuil est au sein de la CC, la commune la plus éloignée des deux MSAP, se situant à environ 30 minutes de chacune d'entre elles. Cela étant, ses habitants, n'étant pas contraints par les frontières administratives, ont la possibilité de se rendre à la MSAP de Lignières (à 10 minutes).

La MSAP de Châteaumeillant, première du département en 2009, a été mise en place par la commune. Sa gestion a été transférée en 2016 à la CC Berry Grand Sud dans le cadre la loi NOTRé. La MSAP de Saulzais-Le-Potier, elle aussi initialement relais de service public, est quant à elle plus récente, puisqu'elle a été ouverte en 2014 par la CC Terres du Grand Meaulnes devenue CC Berry Grand Sud.

Chaque MSAP, structure d'accueil de premier niveau, est tenue par un animateur qui a principalement pour mission :

- l'accueil, l'information et l'orientation du public ;
- l'accompagnement des usagers à l'utilisation des services en ligne des opérateurs partenaires ;
- l'accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives ;
  la mise en relation des usagers avec les opérateurs partenaires ;
- l'identification des situations individuelles qui nécessitent un porter à connaissance des opérateurs partenaires.

Afin de mener sa mission de service public de proximité, la MSAP de Saulzais-Le-Potier a conclu des conventions de partenariat avec huit opérateurs (Caf, CARSAT, CPAM, FEPEM, MSA, département du Cher, ALEC 18 et Pôle emploi). La MSAP de Châteaumeillant a conclu des conventions avec les mêmes opérateurs mais également avec BGE Cher et GRDF. Pour chacun de ces partenaires, un référent est désigné et est en relation directe avec l'animateur de la MSAP. Ce dialogue MSAP/référent est encouragé par les opérateurs dans la mesure où le passage en MSAP constitue un premier filtre des demandes simples, dont le traitement ne repose plus sur leur propre personnel. Les demandes adressées sont traitées dans la journée et il semble que les usagers obtiennent une réponse plus rapidement en sollicitant la MSAP qu'en faisant la démarche par leurs propres moyens. À titre d'exemple, il y a eu 178 contacts pris entre le référent CPAM et les animateurs des deux MSAP en 2017.

Les MSAP accueillent également des permanences des opérateurs, à des heures et jours fixes mais uniquement sur rendez-vous. Depuis 2009, la Caf du Cher a muni la MSAP de Châteaumeillant d'une borne de visio-conférence qui se substitue aux permanences. Néanmoins, ce dispositif a rapidement montré ses limites, n'étant accessible que le mardi et la connexion étant de médiocre qualité. Cette borne avait également pour vocation à être utilisée par la CPAM et Pôle emploi, mais cela n'a pas été suivi d'effet. De même, le conseil départemental assure en principe des permanences au sein des deux MSAP, avec la présence

d'une assistante sociale et d'un travailleur social une demi-journée par semaine chacun à Châteaumeillant et une demi-journée par mois à Saulzais-Le-Potier. Pour autant, ces deux interlocuteurs n'assurent pas les permanences puisque l'un est en congé maternité et le second a quitté ses fonctions, sans qu'aucun de ces agents n'ait été remplacé au moment de la présente enquête.

Au-delà des dispositifs partenariaux, les animateurs des MSAP traitent des demandes relatives à de nombreux domaines pour lesquels aucun partenariat n'est formalisé, comme par exemple en matière d'aide juridique ou encore d'impôt. La participation de la DDFiP du Cher aux MSAP est en effet très récente et modeste. Elle n'a débuté qu'à compter de 2018 et se limite à la présence d'un agent de la DDFiP une demi-journée dans l'année, dans le cadre de la campagne déclarative, pour les MSAP installées dans des communes ne disposant pas de centre des finances publiques.

Au-delà, ces MSAP font évoluer leur offre de services en fonction des demandes et des besoins de leurs usagers. Face à une population vieillissante nécessitant un suivi médico-social renforcé, elle tente de mettre en place des actions adaptées. À titre d'exemple, constatant qu'elle recevait nombre de personnes âgées ayant recours à des aides à domicile, la MSAP de Châteaumeillant a mis en place un atelier en collaboration avec la Fédération des particuliers employeurs (FEPEM).

Bien que le dispositif des permanences ne soit pas complètement efficient, le service délivré par les deux MSAP de la CC Berry Grand Sud répond à un réel besoin des usagers puisque leur fréquentation est en constante augmentation, le nombre de visite de la MSAP de Châteaumeillant ayant, pour sa part, quasiment doublé en quatre ans, passant de 1 681 visites en 2013 à 3 324 visites en 2017. La fréquentation de la MSAP de Saulzais-Le-Potier connaît la même tendance puisque depuis son ouverture le nombre de visites a augmenté de 35 % (2 641 visites en 2017 contre 1 951 en 2015). Le principal usage est l'appui administratif et numérique[16] qui représente environ 50 % des visites des deux MSAP en 2017.

Tableau n° 4 : répartition des visites des MSAP de la CC Berry Grand Sud par type de demande en 2017

	Châteaumeillant		Saulzais-Le-Potier	
	Nombre de visites	**en %**	**Nombre de visites**	**en %**
Caf	198	6 %	195	7 %
CARSAT	103	3 %	110	4 %
CPAM	274	8 %	207	8 %
Pôle emploi	287	9 %	163	6 %
MSA	21	1 %	50	2 %
Permanences	635	19 %	210	8 %
Appui administratif et numérique	1 671	50 %	1 437	54 %
ANTS (*)	40	1 %	93	4 %
Autres	95	3 %	176	7 %
Total	**3 324**	**100 %**	**2 641**	**100 %**

Source : CC Berry Grand Sud
(*) : Agence nationale des titres sécurisés, fréquentation débutée en novembre 2017

[16] Recherches internet, aide à la rédaction de courriers ou de courriels, réalisation de photocopies ou de scans, appui à la complétude de dossiers administratifs.

Les deux MSAP ont enregistré, depuis novembre 2017, une forte demande d'accompagnement en matière d'obtention de cartes grises et de permis de conduire, depuis la mise en place de la dématérialisation des procédures d'obtention des titres sécurisés. Le nouveau dispositif ayant généré un flux important de difficultés, les usagers trouvent dans les MSAP un accompagnement personnalisé à l'utilisation du site internet *ad hoc*, notamment pour la création de leur espace personnel, que la maison de l'État de Saint-Amand-Montrond, n'est pas destinée à assurer.

2 - Les modalités de fonctionnement des MSAP

Les animateurs des MSAP ont été spécialement recrutés par voie contractuelle pour cette fonction[17], sans qu'un niveau de formation spécifique n'ait été requis. Ils suivent des formations tout au long de l'année, dispensées par les différents partenaires ainsi que par la préfecture dans le cadre du suivi du réseau des MSAP. Les partenaires assurent en outre une veille juridique par courriel et alimentent la MSAP en documentation papier. 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.

Leur horaires d'ouverture sont assez similaires et correspondent au temps de travail de l'animateur : du lundi au vendredi de 8h30 à 12h et de 13h30 à 17h, soit 35 heures pour la MSAP de Châteaumeillant, et du lundi au vendredi de 8h à 12 h et de 13h à 17h sauf le mercredi, soit 32 heures pour la MSAP de Saulzais-Le-Potier (temps partiel). En outre, les MSAP sont fermées durant la prise de congés annuels des agents ou en cas d'arrêt maladie. Si un relais peut éventuellement être pris par l'accueil de la maison de l'État de Saint-Amand-Montrond, essentiellement en matière d'appel téléphonique ou de gestion des courriels, il n'en demeure pas moins que le lieu d'accueil physique est fermé. Ainsi, l'ouverture des deux MSAP apparaît particulièrement tributaire de la présence des deux animateurs, ce qui altère la continuité du service.

3 - Le financement et le coût de fonctionnement des MSAP

Les locaux de la MSAP de Châteaumeillant sont la propriété de la commune, qui les met à la disposition de la CC, tandis que la MSAP de Saulzais-Le-Potier est installée dans des bâtiments dont la CC Berry Grand Sud a fait l'acquisition. C'est pourquoi tandis que l'investissement initial pour la première s'élève à un peu plus de 73 000 €, celui de la MSAP de Saulzais-Le-Potier est plus important et représente un peu moins de 250 000 €. À cet égard, la MSAP de Châteaumeillant a bénéficié de fonds européens (38 924 € soit 53,3 %), en plus de financements de l'État (16 078 € soit 22 %) et de la commune (18 031 € soit 24,7 %). La mise en place de la MSAP de Saulzais-Le-Potier a été financée par l'État (149 613 € soit 60 %), le conseil départemental (49 871 € soit 20 %) et la CC Berry Grand Sud (49 871 € soit 20 %).

[17] L'animatrice de la MSAP de Saulzais-Le-Potier a été recrutée en 2014 en emploi d'avenir avec la mission locale et sera très prochainement titularisée dans la fonction publique territoriale, en tant qu'adjoint administratif, catégorie C. L'animatrice de la MSAP de Châteaumeillant a été recrutée par voie contractuelle fin 2015 afin de remplacer un agent titulaire en position de disponibilité.

Le coût de fonctionnement total des MSAP s'avère limité puisqu'il se situe entre 62 000 € et 69 000 € par an entre 2015 et 2017 n'a progressé que de 5,2 % en variation annuelle moyenne, et représente un peu plus de 5 % des charges de gestion courante de la CC.

Tableau n° 5 : contributions externes au fonctionnement des MSAP

En euros	2015	2016	2017
MSAP de Châteaumeillant			
FNADT	8 750	8 225	7 500
Fonds inter-opérateurs	0	8 225	7 500
MSAP de Saulzais-Le-Potier			
FNADT	0	5 102	6 720
LEADER	3 186	0	0
Total financement (hors contrat d'avenir)	11 936	21 552	21 720
Coût de fonctionnement	62 119	59 254	68 738
Part du financement des partenaires	**19,2 %**	**36,4 %**	**31,6 %**

Source : CC Berry Grand Sud.

Eu égard au service rendu par les MSAP aux opérateurs et partenaires, la contribution de ces derniers apparaît faible dans la mesure où la prise en charge de ces coûts repose très largement sur la CC. La fin de la participation indirecte de l'État au fonctionnement de la MSAP de Saulzais-Le-Potier par le mécanisme d'un contrat d'avenir[18] contraint désormais la CC à une prise en charge supplémentaire.

B - Les maisons de l'État : un accueil technique à privilégier

La transformation des sous-préfectures du Cher en maisons de l'État, outre l'effet de maintenir une sous-préfecture d'arrondissement, a pour objectif de permettre un partage des coûts entre les différents services déconcentrés de l'État. Par exemple, la transformation de la sous-préfecture de Saint-Amand-Montrond en septembre 2017 a contribué à faire diminuer de 23 % ses coûts de fonctionnement (hors personnel) depuis 2014, du fait d'une participation aux frais de structure à hauteur de 34 % par les autres services (en l'espèce la direction départementale des Territoires-DDT). Néanmoins, ces dépenses étaient déjà en baisse en 2016 (- 13 %).

[18] Soit 32 977€ sur la période 2015-2017.

Tableau n° 6 : coûts de fonctionnement (hors personnel) de la sous-préfecture de Saint-Amand-Montrond

En euros	2014	2015	2016	2017*	*Évolution 2014-2016*
Frais postaux et télécom	7 816,08	5 502,24	4 204,47	5 208,35	*- 46 %*
Achats	7 931,23	5 154,68	6 079,74	2 938,83	*- 23 %*
Services extérieurs et entretien	8 564,99	10 842,98	8 249,01	8 918,84	*- 4 %*
Fluides et consommations	16 485,19	19 494,16	15 258,64	11 542,8	*- 7 %*
Autres services extérieurs	3 353,48	4 556,77	4 265,1	4 779,31	*27 %*
Total	**46 164,97**	**47 565,83**	**40 072,96**	**35 405,13**	***- 13 %***

** Données hors maison de l'État (100 % des dépenses jusqu'en septembre 2017, puis 56 %)*
Source : Préfecture du Cher

La maison de l'État de **Vierzon** a été ouverte en juin 2014 et rassemble la sous-préfecture, les locaux de l'inspecteur de circonscription de l'éducation nationale et plus marginalement, les services de la DDT pour les épreuves du permis de conduire et le délégué du préfet à la politique de la Ville. En termes d'effectifs, si jusqu'en 2015 la maison de l'État comptait 14 agents (dont neuf de la sous-préfecture), ils sont 13 en 2017. À ce jour les services de l'État ne prévoient pas d'évolution et l'accueil de nouveaux services nécessiterait un agrandissement des locaux. Les horaires depuis 2014 ne sont pas communs entre les services présents dans la maison de l'État du fait de publics différents. Le portail d'accès du public est ouvert chaque matin de 9h à 11h30, correspondant à l'horaire d'ouverture du point numérique de la sous-préfecture. Tenu par deux agents (pour l'équivalent de 0,3 ETP), la fréquentation de ce guichet numérique est comprise entre 60 et 115 passages par mois. Le reste de la journée, l'accès se fait par rendez-vous (élus, enseignants, associations).

Si la maison de l'État de **Saint-Amand-Montrond** n'a ouvert qu'au 1er septembre 2017, les premiers éléments de réflexion datent de 2011 et avaient constaté la difficulté physique et le coût élevé de réunir les trois services prévus initialement (sous-préfecture, DDT, DSDEN). Les dépenses liées à la création de cette maison de l'État (réhabilitation des locaux de la sous-préfecture) se seront finalement élevées à près de 324 000 €. Cette nouvelle structure de 13 personnes (12,4 ETP) regroupait en 2017 les services de la sous-préfecture, ceux de la DDT et un bureau des permanences (architecte des bâtiments de France, délégué du défenseur des droits, service de protection judiciaire de la jeunesse). Si, comme à Vierzon, un accueil téléphonique est assuré tous les jours ouvrables, l'ouverture aux usagers est limitée à trois demi-journées par semaine. Entre cinq et dix personnes se déplacent sur ces demi-journées pour accéder au point numérique, animé en partie par un service civique depuis mars 2018.

Pour ces maisons de l'État, l'activité d'accueil des usagers est en perte de vitesse. Les sous-préfectures étant historiquement les seuls services à déployer un guichet d'accueil libre, les démarches qui nécessitaient cet accueil apparaissaient finalement assez peu récurrentes pour le citoyen, d'autant plus que les procédures relatives aux titres réglementaires ont été délocalisées et/ou dématérialisées. Dans cette perspective, le maintien d'un guichet physique pour les maisons de l'État, hors cas des dossiers de titres de séjour[19], n'apparaît plus nécessaire. En revanche, ces maisons de l'État du Cher proposant un point numérique, l'accompagnement

[19] Les dossiers d'immigration sont quant à eux traités en préfecture.

aux démarches des usagers dans ces lieux par des agents des sous-préfectures maîtrisant les différents outils paraît pertinent. Néanmoins, si à Vierzon une ouverture quotidienne est proposée, cette ouverture (quoiqu'élargie à une demi-journée supplémentaire en 2017) est plus limitée à Saint-Amand et n'assure pas une accessibilité maximale des usagers, qui sont largement dirigés vers les MSAP.

Aussi, sur le territoire de l'arrondissement de Saint-Amand-Montrond, une ouverture libre au public de la maison de l'État n'apparaît pas indispensable, y compris pour la borne numérique, les MSAP implantées permettant de répondre de façon satisfaisante aux besoins. Il est en ce sens essentiel que les MSAP puissent recevoir un appui des services de la sous-préfecture pour la maîtrise des outils et démarches numériques et bénéficier de référents. En revanche, la maison de l'État doit continuer à assurer un accueil plus technique sur rendez-vous, adapté aux besoins et aux profils (notamment élus et associations).

C - Les mutualisations du réseau de La Poste : une substitution des collectivités favorable à l'opérateur

Dans le Cher, quatre MSAP postales ont été récemment créées mais ne sont pas présentes sur le territoire de la CC Berry Grand Sud. Dans ces structures, l'accueil se fait par un chargé de clientèle, également en charge des services postaux, qui reçoit une formation à la médiation sociale et à l'accompagnement. Ces MSAP sont venues enrichir la dynamique de mutualisation existante. Les derniers résultats de l'enquête nationale de satisfaction de La Poste (2016) portant sur les structures mutualisées (agences communales et relais commerçants) en confirment une forte notoriété et une satisfaction importante, qui pour le grand public, pourrait être accrue par davantage d'accessibilité horaire de ces points de contact.

Sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, neuf agences postales communales sont actuellement ouvertes. Plus de la moitié sont de création ancienne (2006) lorsque la plus récente, à Saulzais-Le-Potier fait suite à la fermeture d'un bureau de poste en 2016. Leur fréquentation en 2017, en légère hausse, varie d'un à huit clients par jour. Toutes ont fait l'objet de signature d'une convention ainsi que d'une charte de confidentialité. Ces conventions n'imposent pas d'heures d'ouverture minimum (en moyenne, 15h par semaine) et prévoient une rémunération fixe, correspondant à celle d'un mi-temps de catégorie C (en 2018, 1 015 € par mois, et 1 144 € en ZRR) et une part variable liée à l'activité, sans lesquelles les communes ne pourraient assurer cette nouvelle fonction. Outre une formation à la prise d'activité dispensée par La Poste auprès des agents territoriaux concernés, ces agences postales communales ont, sur le département du Cher, un encadrant de secteur et un responsable d'animation, poste *ad hoc* créé en 2016. Par ailleurs, une lettre d'information à destination des agences communales a été spécialement élaborée au niveau régional (première publication en mai 2018).

Équipées par La Poste, ces agences communales ont une offre relativement large (produits, envoi, réception et réexpédition de courriers/colis et retraits de numéraire). Près des deux tiers de l'activité 2017 sur le territoire de la CC Berry Grand Sud concerne le courrier. Cette substitution progressive des points de contact portés par La Poste par les agences communales apparaît comme neutre pour l'usager et garantit une image préservée de l'opérateur sur le territoire.

D - Le choix de regroupements pédagogiques intercommunaux dispersés

Dans le Cher, les 313 écoles sont réparties en 51 regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dispersés. Au sein de la CC Berry Grand Sud, 17 écoles sur 23 font parties d'un RPI. Le territoire de la CC en compte sept et tous sont des RPI dispersés. Ces RPI s'organisent dans le cadre communal dans la mesure où l'EPCI ne dispose pas des compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques.

La mise en place d'un RPI prend systématiquement en compte l'éloignement entre les communes et l'existence ou non d'un service de restauration. Mais l'école étant considérée par l'ensemble des maires de petites communes comme le dernier service public de proximité, elle représente un enjeu politique fort dans les territoires ruraux[20], ce qui explique notamment que la totalité des RPI de la CC soient dispersés c'est-à-dire dans lesquels chaque école réunit les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique, à l'inverse des RPI concentrés dans lesquels l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école d'une des communes. Si ces regroupements permettent d'améliorer les conditions d'enseignement par rapport aux écoles non regroupées, le fait que ces RPI soient dispersés n'est pas sans conséquence pédagogique, dans la mesure où même si les moyens alloués ne baissent pas, le maintien de certaines écoles génère des classes aux niveaux trop multiples, source de difficultés dans la transmission des apprentissages et d'isolement des personnels enseignants, important facteur de *turn-over*. En outre, toutes les écoles ne disposent pas d'un service de restauration scolaire ce qui oblige à organiser le déplacement de certains élèves sur le temps du midi.

Concernant le second degré, la DSDEN et le conseil départemental du Cher ont fusionné deux collèges dont les effectifs étaient particulièrement peu élevés. En effet, à la rentrée 2017, 140 élèves étaient scolarisés à Châteaumeillant et 87 au Châtelet alors que les deux collèges sont distants de 12 km. Afin d'éviter le rallongement des temps de transports des collégiens, la fusion des deux collèges en un établissement public unique dit « multisite » a été décidée, avec le maintien dans chacun des sites des quatre niveaux d'enseignement. Cette solution entend permettre la préservation d'une offre éducative de proximité, mais aussi de sauvegarder et de renforcer la qualité de la prise en charge des élèves, par la mutualisation des moyens d'enseignement, l'organisation commune de sorties et voyages scolaires, la dispense de cours de disciplines rares par visioconférence, la création d'un poste de conseiller principal d'éducation.

[20] Cette volonté politique de conserver l'école est particulièrement forte car pour certaines communes, le maintien peut s'avérer très couteux, comme par exemple à Ids-Saint-Roch. Sur un budget de fonctionnement de 250 000 €, 40 000 € sont consacrés à l'école, soit 16 %, ce qui représente 2 600 € par élève.

III - Les dispositifs pour remédier aux carences de l'offre de soins

A - Des dispositifs incitatifs inefficaces

Dans le Cher, huit contrats de praticien territorial de médecine générale (PTMG) et un contrat de praticien territorial médical de remplacement (PTMR) ont été conclus. Cependant, au niveau de la CC Berry Grand Sud, aucun dispositif d'aide à l'installation des personnels médicaux n'a été conclu bien que le territoire soit éligible à la conclusion de tels contrats.

Le territoire se caractérise par une réelle difficulté à attirer des jeunes médecins à travers les seuls mécanismes de contractualisation dans les zones rurales, car ces dispositifs incitatifs sont identiques sur le territoire national et entrent en concurrence avec d'autres espaces plus attractifs. Il est fait le constat, malgré une recherche active des médecins implantés pour trouver des successeurs, que la forte majorité des installations de jeunes professionnels en zone rurale est corrélée à l'existence de liens antérieurs au territoire en question, et le bénéfice des aides à l'installation s'apparente surtout à un effet d'aubaine pour le praticien.

En tout état de cause, ces seuls dispositifs ne sont pas suffisants pour assurer un renouvellement des médecins généralistes installés sur le territoire de la CC. Elle n'a par ailleurs pas mis en place d'aides spécifiques en ce sens, concentrant ses moyens pour la réalisation du de la maison de santé pluriprofessionnelle (MSP), conçue comme pouvant contribuer à l'attractivité du territoire. Outre un mode d'exercice regroupé plus adapté aux attentes des professionnels de santé, ce pôle de santé devrait pouvoir accueillir et idéalement fidéliser sur le territoire des stagiaires en études de médecine, par la formation de deux médecins généralistes. Par ailleurs, les différents locaux du pôle de santé devraient proposer des loyers attractifs pour l'installation de professionnels initialement non porteurs du projet.

B - Le projet intercommunal d'une maison de santé pluriprofessionnelle multisite

Compte tenu des difficultés liées à la démographie médicale, les services de l'État dans le Cher ont porté une attention particulière à l'installation des médecins et des paramédicaux et notamment à toutes formes d'activités médicales regroupées sur le territoire. Les projets de santé des MSP sont instruits à la fois par l'ARS et les services de la préfecture dans le cadre du cahier des charges du CPER 2015-2020 relatif aux structures d'exercice regroupé et/ou coordonné.

Sur le département du Cher en 2018, huit MSP sont ouvertes et cinq autres ont vu valider leur projet de santé par l'ARS. Parmi celles-ci figure le pôle de santé Berry Grand Sud, qui sera le premier mode d'exercice collectif sur le territoire. Il s'agit également de la première MSP multisite du Cher, avec deux maisons à Châteaumeillant et à Culan et deux cabinets satellites au Châtelet et à Préveranges. Cette structure éclatée sur le territoire, mais constituant une seule MSP, a été souhaitée par la CC et l'ARS tant pour des raisons de présence médicale historique que de répartition géographique.

Alors qu'initialement plusieurs collectivités avaient engagé une réflexion sur la création d'une structure d'exercice collectif, ce projet a été initié sous sa version intercommunale, échelle plus pertinente, en 2016. Il est porté largement par la CC, qui a pris en 2015 la compétence « études et réalisation de tout projet de nature à accompagner l'organisation médicale et/ou paramédicale de santé sur l'ensemble de son territoire », ainsi que par les professionnels du territoire, certains s'engageant à exercer à temps plein dans le cadre de la MSP.

Le pôle de santé devrait regrouper 25 professionnels (dont quatre médecins généralistes, douze infirmières, quatre masseurs-kinésithérapeutes et un chirurgien-dentiste) qui ont élaboré un projet de santé commun. Une patientèle plus large que la population de la CC devrait *in fine* bénéficier de ces services. Néanmoins, sans intégration de nouveaux médecins au sein du pôle médical, le territoire de la CC restera encore insuffisamment doté.

Un budget d'investissement s'élevant à 2 566 000 € HT est prévu pour la réalisation de cette opération à l'horizon 2020, avec un financement propre d'environ 1 450 000 €. Cette création de MSP devrait mobiliser des financements multiples et réellement coordonnés, tant dans le cadre du CPER (477 500 €) que par les fonds européens (également 477 500 €) et départementaux (130 000 €). Les frais de fonctionnement n'ont cependant été évalués que partiellement.

Le projet de santé de la structure se donne pour objectif de « favoriser l'installation de nouveaux professionnels de santé par la maîtrise de stage, par des nouveaux modes d'exercice (organisations du travail, collaborations, formations intra et interprofessionnelles) et un cadre d'exercice professionnel attractif » et prévoit un travail concerté avec l'ARS, la CPAM, l'ordre des médecins, le Pays Berry Saint-Amandois et le conseil départemental pour relayer le mode de fonctionnement de cette MSP multisite.

En l'absence de coordination dans l'évolution des réseaux de services publics, hors concertation au sein des instances réglementaires, le SDAASP pourrait apporter les fondements d'une action commune au bénéfice des territoires. Dans sa conception, quoique perfectible, et en particulier n'intégrant que peu les remontées de terrain, cet outil a permis de poser un diagnostic partagé. Toutefois, son impact à moyen terme est incertain à défaut de fiches-actions réellement opérationnelles et de modalités de suivi clairement définies.

Les maisons de services au public tiennent une place majeure dans le paysage de la CC Berry Grand Sud et l'ensemble des acteurs institutionnels s'appuient sur ce réseau afin de garantir une accessibilité minimale aux services publics dans les territoires ruraux. La présence d'animateurs compétents et identifiés par les usagers garantit la réussite de ces dispositifs dont la pérennité dépend essentiellement de la capacité de la communauté de communes à en assumer la charge financière.

Le caractère récent du projet de maison de santé pluridisciplinaire ne permet pas d'en évaluer la capacité à répondre au déficit de l'offre sanitaire. Néanmoins, à défaut d'installation de nouveaux professionnels de santé et malgré la mise en place de nombreux dispositifs incitatifs, l'accès aux soins n'est pas appelé à s'améliorer sur ce territoire.

Chapitre III

Les enjeux de la transformation numérique

Actuellement, le numérique constitue un canal majeur d'accès aux services publics dans la mesure où l'usage des services en ligne augmente. Particulièrement favorisé par les opérateurs tels que Pôle emploi, la Caf, la CPAM, la MSA ainsi que la Poste, il n'est pas encore déployé pour l'ensemble des services de l'État ou des collectivités, et se heurte dans le Cher aux insuffisances de couverture et de maîtrise de l'outil, nécessitant une présence physique dans l'accompagnement des publics.

I - L'accroissement du numérique dans les différentes voies d'accès aux services publics

Les principaux opérateurs ont aujourd'hui dématérialisé l'ensemble de leur offre de services, en développant des outils numériques et en assurant leur promotion auprès des usagers. Nombre d'entre eux estiment que la proximité physique du service n'est plus indispensable et ont rationalisé leurs points de contact en s'appuyant sur le déploiement des téléprocédures.

Par exemple, le numérique est désormais le principal canal d'accès aux services de Pôle emploi, permettant une disponibilité 24h/24h et 7j/7j. Les contacts téléphoniques mais aussi par courriel et visio-conférence sont privilégiés.

De leur côté, les services de l'État ont pu développer leurs services en ligne en s'appuyant sur une infrastructure importante (plan PPNG). La préfecture du Cher utilise dorénavant des outils numériques tels que les *newsletters* et les réseaux sociaux afin de développer l'accès à l'information et aux droits.

Dans le Cher, le recours au numérique est en constante progression. Le taux de télédéclaration des particuliers pour l'impôt sur le revenu a quasiment doublé entre 2014 et 2017, passant de 19,2 % à 36,4 %. Cela étant, la DDFiP du Cher ne tient pas de statistiques sur le nombre de courriels reçus et leur délai de traitement par les services et le déploiement du e-contact est encore trop récent (septembre 2016) pour permettre de générer des statistiques d'utilisation réellement fiables.

Tableau n° 7 : la télédéclaration de l'impôt sur le revenu dans le Cher

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017
Nombre de télédéclarations	N.D.	4 795	5 380	7 461	8 898	85,6 %
Taux de télédéclaration	N.D.	19,2 %	21,7 %	30,4 %	36,4 %	89,6 %

Source : DDFiP du Cher

L'offre de télémédecine dans le département est essentiellement déployée au sein des différents établissements de santé et les EHPAD (11 sur 20 recevant des financements en ont un usage effectif). Seules trois structures d'exercice regroupé (dont deux MSP) ont été équipées (rétinographe) ainsi que 30 médecins généralistes (trois étant offreurs). Aucun dispositif n'est présent sur le territoire de la CC. Plus globalement, les outils numériques utilisés par les professionnels de santé sur le département donnant satisfaction sont le dossier médical partagé, la messagerie sécurisée et le répertoire opérationnel des ressources de la région. Cependant, il existe plusieurs freins au développement de la médecine numérique dans les territoires ruraux du Cher :

- le manque de médecins présents sur le territoire et la crainte d'être submergé par les demandes ;
- l'absence de cotation de l'ensemble des actes de télémédecine par l'assurance maladie pour rémunération de ceux-ci ;
- le déploiement de la fibre ;
- le changement des pratiques professionnelles (question de formation et de temps).

Enfin, la dématérialisation des procédures est moins avancée en ce qui concerne les collectivités. Étant donnée sa modeste taille, la CC Berry Grand Sud ne propose pas la réalisation de démarches en ligne sur son site internet. Au demeurant, les services d'une collectivité plus importante telle que le département du Cher ne font pas plus l'objet d'un accès généralisé par Internet. Si différents formulaires sont disponibles sur son site internet, aucune démarche ne peut être réalisée directement en ligne. Un projet de portail de services est à l'étude avec les demandes de subvention par les collectivités comme projet pilote.

II - Les limites au développement des services publics numériques

A - Une couverture numérique insuffisante

En raison du développement massif du numérique dans l'accès aux services, une couverture fixe et mobile de qualité représente un enjeu majeur à court terme afin de pallier les inégalités territoriales résultant de la fracture numérique naissante entre les pôles urbains, tels que Bourges et Vierzon, et les territoires ruraux, comme la CC Berry Grand Sud.

1 - La couverture numérique fixe

L'ensemble du territoire du Cher est désormais couvert par une solution numérique en haut débit (soit 2 Mbit/s) suite au déploiement, à compter de 2009, d'un réseau de relais radio terrestre de 180 antennes, ainsi que de kits satellites financés pour les clients inéligibles. Ce dispositif « Atout 18, internet pour tous dans le Cher », porté par le département, a représenté un investissement de 6 M€. Néanmoins, certaines zones seraient marquées par une résistance au changement. En effet, selon le syndicat Berry numérique, une partie de la population ferait preuve d'un fort attachement au fournisseur historique, refusant de changer d'opérateur malgré la possibilité de bénéficier d'un meilleur débit.

En matière de très haut débit, le territoire est séparé en deux zones. Le déploiement de celle d'initiative privée à Bourges et Vierzon (40 % de la population) revient à l'opérateur Orange sur fonds propres. La zone d'initiative publique couvre le reste du territoire, où la densité de population induit un coût de raccordement plus élevé.

Dans le cadre du Plan France Très Haut Débit, l'État a décidé d'accorder un plan de financement pour le Cher à hauteur de 114,28 M€. De son côté, la région Centre-Val de Loire mobilise plus de 30 M€ jusqu'en 2023.

Un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) a été adopté en 2012 dans le Cher comportant deux objectifs à l'horizon 2021 : assurer une couverture d'au moins 70 % de la population en très haut débit en fibre optique (100 Mbit/s minimum) et apporter des solutions adaptées de montée en débit pour le reste de la population (environ 30 % des lignes), avec un niveau de service cible de l'ordre de 10 Mbit/s minimum par foyer.

La mise en œuvre et le pilotage de ce projet ont été confiés au syndicat mixte ouvert Berry Numérique, créé en 2013. Il réunit la région Centre-Val de Loire, le conseil départemental du Cher et l'ensemble des intercommunalités. L'enveloppe financière totale de ce projet s'élève à 91 M€, avec une prise en charge à hauteur de 20 % par les communautés de communes et 80 % par l'État *via* le fonds national pour la société numérique, l'Union européenne, la région et le département. Le déploiement est réalisé sur la base de quatre technologies (fibre optique, montée en débit cuivre, montée en débit radio et en dernier ressort par le satellite) choisies selon la densité des habitations, les réseaux existants, le développement économique et les contraintes techniques.

Fin 2017, 7 000 prises fibres étaient commercialisées dans deux communautés de communes au bénéfice des particuliers, entreprises et collectivités et en juin 2018, selon le syndicat, 10 000 prises raccordables étaient livrées. Pour autant, le STDAN en prévoyait 120 000 à l'horizon 2021, ce qui semble aujourd'hui particulièrement ambitieux, compte tenu de l'état d'avancement des travaux.

La CC Berry Grand Sud est le territoire le plus défavorisé du département en matière d'aménagement numérique, dans la mesure où il regroupe un nombre élevé de communes présentant un habitat très dispersé, générant un coût moyen à la prise du raccordement fibre très élevé. Alors que le coût d'une prise raccordable est au maximum de 500 € en zone dense, il peut atteindre 3 000 € en zone peu dense comme sur le territoire de la CC. La couverture de l'ensemble du territoire de la CC en fibre aurait nécessité un investissement de 48 M€, insoutenable tant pour la collectivité que pour les autres partenaires locaux. C'est pourquoi, la convention signée en décembre 2017 entre la CC et Berry Numérique dans le cadre de la

réalisation du STDAN, prévoit que seulement 42 % des foyers seront équipés en fibre d'ici 2021, le reste de la population bénéficiant d'une montée en débit sur les réseaux cuivre et radio. Le coût total de ce programme s'établit à 8,4 M€ HT, dont 20 % sont à la charge de la CC Berry Grand Sud (soit 1,6 M€).

2 - L'accès à la téléphonie mobile

L'accès à la téléphonie mobile est également un enjeu pour le Cher. Si 97 % des habitants du Cher ont accès à la 3G, certaines parties de son territoire présentent un accès à la téléphonie mobile de plus ou moins bonne qualité créant de véritables inégalités territoriales, liées tant à la qualité de la réception qu'à la présence des différents opérateurs.

Pour l'année 2017, la préfecture du Cher a signalé 20 communes du Cher en zone blanche au niveau régional pour la priorisation de l'installation de nouvelles antennes. Trois d'entre elles font partie de la CC Berry Grand Sud (Loye-Sur-Arnon, La Perche, Saint-Maur). L'ouverture de la plateforme France Mobile n'apparaît pas satisfaisante aux maires des petites communes qui considèrent que les critères retenus pour classer un territoire en zone blanche ou grise sont trop restrictifs alors qu'il existe de vraies difficultés de téléphonie mobile dans leur commune.

Les 32 communes de la CC Berry Grand Sud sont classées en zone de déploiement prioritaire. Ce zonage donne obligation aux opérateurs bénéficiaires des bandes 800 MHz et 700 MHz d'atteindre un taux de couverture d'au moins 99,6 % dans ces territoires à l'horizon 2027 pour les premières et 2030 pour les secondes.

Contrairement au numérique fixe, l'accès à la téléphonie mobile dépend largement de l'action des opérateurs ce qui retarde un territoire comme la CC Berry Grand Sud dans l'établissement d'une couverture satisfaisante pour l'ensemble de sa population. Le SDAASP du Cher prévoit une fiche action comportant la résorption des dernières zones grises. Mais l'analyse de celle-ci révèle des carences dans la mesure où, notamment, un « travail d'étude préalable pour objectiver les problèmes et dresser une liste des communes en difficulté » reste à faire. Le calendrier de mise en œuvre n'est d'ailleurs pas défini. En outre, le pilote désigné est le syndicat Berry Numérique, qui n'a pas vocation à intervenir en matière de téléphonie mobile.

B - Un accompagnement dans l'accès aux services publics numériques à renforcer

Au-delà de la fiabilisation des outils numériques[21], nécessaire à toute généralisation des procédures dématérialisées, l'accompagnement des usagers participe de la transformation numérique. Il est incontournable tant dans le développement des usages numériques que pour pallier d'éventuels abandons des démarches voire un non-recours aux droits.

[21] Certaines défaillances techniques ont été signalées notamment sur le site de l'ANTS ou encore sur la borne de visio-conférence de la Caf installée dans la MSAP de Châteaumeillant.

Selon une enquête menée en 2009 par le groupement d'intérêt public Région Centre Interactive et reprise par le SDAASP, les usages des technologies de l'information et de la communication dans le Cher étaient inférieurs à la moyenne régionale, elle-même inférieure à la moyenne nationale. La préférence pour l'accueil par contact physique, la méconnaissance des services disponibles et la complexité des services dématérialisés étaient avancés comme raisons de ce constat.

Au-delà de la couverture fixe et mobile du territoire, l'appropriation des nouveaux outils par la population représente donc un enjeu capital dans le processus de transformation numérique. Ce défi fait consensus et l'ensemble des acteurs se rejoignent sur la nécessité de rendre les outils numériques accessibles à tous tant dans l'accès à l'équipement que dans sa prise en main.

La logique, portée par de nombreuses initiatives, est de multiplier les points d'accès et de disposer des personnes pouvant accompagner les démarches en ligne. Le Cher compte en effet 17 points numériques variés : points d'accès à Internet sous forme de bornes numériques, postes disponibles au sein des MSAP, des maisons de l'État ou encore des maisons de solidarité du département. Tous les usagers peuvent en principe y trouver des équipements (postes informatiques, scanner, imprimante, connexion internet, etc.) et une aide afin d'être accompagnés dans leurs démarches.

Les usagers peuvent également se rendre dans des espaces publics numériques (EPN) proposant un accès accompagné aux usages numériques grâce à la présence d'un animateur multimédia, dont le rôle est principalement de favoriser l'appropriation des technologies et des usages de l'Internet fixe et mobile. Le Cher compte neuf EPN (cf. annexe n° 12), dont un sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, au Châtelet.

Le conseil départemental avait créé un EPN nomade sous le nom de « Mobile Multimédia ». Cet espace avait pour vocation de faciliter l'accès et les usages numériques aux services publics en ligne dans une optique d'acculturation du numérique. Il disposait d'un véhicule dédié, de huit ordinateurs connectés d'une manière sécurisée à Internet, de six tablettes tactiles, d'appareils photo numériques, d'objets connectés, d'une imprimante 3D, et de moyens de formation. Avant 2016, toute collectivité, association, école et collège du Cher pouvait formuler une demande de passage du Mobile Multimédia. Le conseil départemental s'engageait alors à mettre à disposition un professionnel pour animer des ateliers numériques pendant deux jours environ et le matériel nécessaire. En contrepartie, la structure accueillante devait fournir une salle pouvant recevoir du public. Ce dispositif a connu un franc succès à son démarrage (en moyenne 76 jours d'action rassemblant 2 700 participants pour un coût de fonctionnement de 79 000 € par an entre 2013 et 2015). Néanmoins, le nombre d'actions menées a baissé depuis 2016, date à laquelle cette action a été progressivement abandonnée par le département et transférée à l'agence départementale « Cher Ingénierie des Territoires » (673 participants en 2017). Aujourd'hui le Mobile Multimédia ne peut être sollicité que par les communes et communautés de communes adhérentes de cette agence.

De leur côté, les différents opérateurs, s'appuient sur les différents relais d'accompagnement du public que sont les MSAP et les EPN. Néanmoins, certains d'entre eux, conscients de la nécessité d'informer les publics dans les territoires, entreprennent différentes actions.

La CPAM a, par exemple, réalisé une expérimentation au sein de l'EPN du Châtelet en octobre 2017 destinée à présenter le compte Améli et ses fonctionnalités aux usagers du canton.

De son côté, La Poste, qui jusque-là apportait une formation numérique à ses seuls agents, devait mener courant juillet 2018 une première expérience d'atelier numérique au sein de la MSAP postale de Saint-Satur.

Pour les demandeurs d'emploi, différents dispositifs existent sur le territoire du Cher pour l'appropriation de l'outil numérique. Le conseil régional a mis en place les Visas Pro Numériques qui ont pour objectif de dispenser une formation permettant de connaître les fonctions de base d'utilisation d'un ordinateur. Par ailleurs Pôle emploi a déployé des services civiques en agences afin d'assurer l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leurs démarches et s'est appuyé, à Saint-Amand-Montrond, sur le Mobile Multimédia.

L'ensemble des acteurs est ainsi mobilisé dans la lutte contre la fracture numérique. Nombre de dispositifs sont mis en œuvre afin de pallier ce risque mais ils sont majoritairement déployés à destination des particuliers. Peu d'entre eux s'adressent aux entreprises et notamment aux TPE. En outre, s'il est constant que de nombreux points d'accès sont déployés, force est de constater un manque de coordination et de suivi de cette politique d'accompagnement aux usages.

Sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, la typologie des publics ne facilite pas la maîtrise des outils numériques et le taux d'équipement apparaît faible. Pour autant, il n'existe pas de dispositif d'accompagnement renforcé par rapport au reste du département : les principaux points de contact demeurent les deux MSAP et l'EPN du Châtelet, situé dans les locaux du collège.

Installé en 2012, cet EPN est ouvert une fois par semaine, le mardi matin, pour de l'accès libre et de l'accompagnement personnalisé et le mardi après-midi pour des ateliers en groupe. Six postes équipés d'Internet, de logiciels bureautiques et autres logiciels gratuits sont disponibles. Depuis 2013 il dénombre 162 demandes en accès libre, 1 175 demandes en accompagnement et 1 658 demandes en ateliers (soit en moyenne 550 participations par an).

Le Mobile Multimédia est également intervenu au sein de la CC Berry Grand Sud. Depuis 2013 il a mené 13 actions sur ce territoire, représentant 31 jours d'intervention dans sept communes différentes au profit de 973 participants.

Néanmoins, le rôle des MSAP semble encore une fois prépondérant sur le territoire de la CC Berry Grand Sud puisqu'elles sont le relais sur lequel s'appuie la majeure partie des acteurs. Au-delà, elles agissent comme palliatif à la surcharge de certains espaces. En effet, depuis novembre 2017, face à la surcharge des bornes numériques mises en place au sein de la maison de l'État de Saint-Amand-Montrond en raison des difficultés générées par la dématérialisation des certificats d'immatriculation et des permis de conduire, les usagers ont été redirigés vers les MSAP de Châteaumeillant et de Saulzais-Le-Potier pour effectuer leurs démarches en ligne.

Ainsi, si des points numériques ont été mis en place au sein de la préfecture et de chacune des deux maisons de l'État, ils n'en demeurent pas moins conditionnés par les horaires d'ouverture au public relativement restreints par rapport à ceux des MSAP. Par ailleurs il semble que les usagers obtiennent un accompagnement plus personnalisé au sein des MSAP ce qui explique une augmentation massive des demandes en matière d'ANTS, soit 40 à Châteaumeillant et 93 à Saulzais-Le-Potier entre novembre et décembre 2017.

La CC Berry Grand Sud est aujourd'hui contrainte de relever les défis de la transformation numérique. Face à l'accélération des procédures dématérialisées et à la diversification des moyens de communication des différents acteurs publics, le numérique et la téléphonie mobile sont incontournables. Dans ce contexte, malgré la création d'un syndicat ad hoc*, la couverture numérique du Cher s'avère encore insuffisante par rapport aux objectifs nationaux annoncés, et particulièrement sur le territoire de la CC Berry Grand Sud, dont l'habitat dispersé complique les opérations de déploiement.*

Au-delà, le faible taux d'équipement constaté et l'absence de fiabilisation de certaines applications numériques sont autant de facteurs de rupture dans l'égalité d'accès aux services publics. L'appropriation des outils numériques par l'ensemble des usagers nécessite un accompagnement important, que la population cherche en premier lieu au sein des MSAP. Ces dernières apportent un canal physique indispensable pour les populations fragilisées et isolées.

Glossaire

ALEC 18 ..... Agence locale de l'énergie et du climat du Cher
ANTS ..... Agence nationale des titres sécurisés
ARS ..... Agence régionale de santé
Caf ..... Caisse d'allocation familiale
CARSAT ..... Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CC ..... Communauté de communes
CCI ..... Chambre de commerce et d'industrie
CIAS ..... Centre intercommunal d'action sociale
CJF ..... Code des juridictions financières
CPAM ..... Caisse primaire d'assurance maladie
CPER ..... Contrat de plan État-Région
DDFiP ..... Direction départementale des finances publiques
DDT ..... Direction Départementale des Territoires
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DSDEN ..... Direction des services départementaux de l'Éducation nationale
DSIL ..... Dotation de soutien à l'investissement public local
EHPAD ..... Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPN ..... Espace public numérique
FEPEM ..... Fédération des particuliers employeurs
FIO ..... Fonds Inter-Opérateurs
FNADT ..... Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
GRDF ..... Gaz réseau distribution France
Mbits/s ..... Mégabits par seconde
MDAS ..... Maison départementale de l'action sociale
MSAP ..... Maisons de services au public
MSP ..... Maison de santé pluriprofessionnelle
PPNG ..... Plan préfectures nouvelle génération
PTMG ..... Contrats de praticien territorial de médecine générale
PTMR ..... Contrat de praticien territorial médical de remplacement
RPI ..... Regroupements pédagogiques intercommunaux
SDAASP ..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDTAN ..... Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SPRO ..... Service public régional de l'orientation
ZRR ..... Zone de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : liste des personnes et organismes contactés 54
Annexe n° 2 : plan des lignes interurbaines régulières dans le Cher (2017-2018) 55
Annexe n° 3 : temps d'accès moyens aux services dans le Cher 56
Annexe n° 4 : carte scolaire du Cher – Année 2016-2017 58
Annexe n° 5 : offre d'accueil de la Caf du Cher au 1er janvier 2018 59
Annexe n° 6 : zones sanitaires prioritaires en région Centre-Val de Loire (2017) 60
Annexe n° 7 : points de contact et accessibilité du réseau postal dans le Cher 61
Annexe n° 8 : cartographie de la politique d'aménagement du territoire du conseil départemental du Cher 62
Annexe n° 9 : récapitulatif du plan d'action du SDAASP du Cher 63
Annexe n° 10 : zones de revitalisation rurale du département du Cher en 2017 64
Annexe n° 11 : maisons de services au public (MSAP) du Cher en 2016 65
Annexe n° 12 : espaces publics numériques (EPN) du Cher en 2016 66

Annexe n° 1 : liste des personnes et organismes contactés

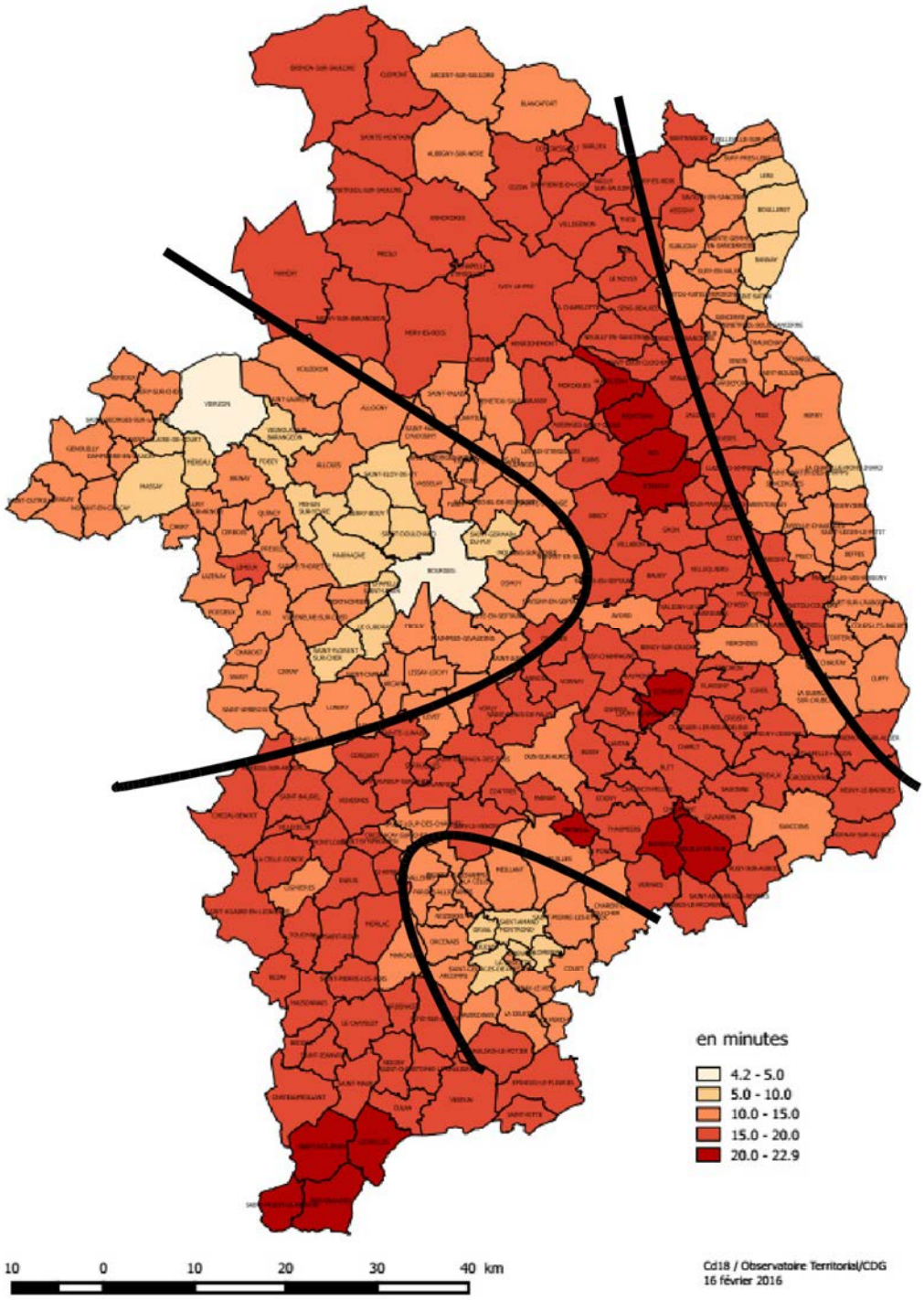
Entités	Interlocuteurs	
Préfecture de région – SGAR	Mme Edith Chatelais, Secrétaire générale pour les affaires régionales, Préfecture de la région Centre-Val de Loire	Questionnaire
Préfecture du Cher	Mme Catherine Ferrier, Préfète du département du Cher M. Thibault Deloye, secrétaire général M. Laurent Maisonneuve, sous-préfet de Saint-Amand-Montrond M. Patrick Vautier, sous-préfet de Vierzon	Questionnaire Entretien
DDFiP du Cher	M. Philippe Pigault, directeur départemental des finances publiques du Cher M. Marc Guazzelli, adjoint au DDFiP, directeur du Pôle pilotage ressources M. Thierry Tour, responsable du pôle gestion publique Mme Nicole Gueffier, inspectrice principale en charge du contrôle de gestion	Questionnaire Entretien
DSDEN du Cher	M. Olivier Cottet, directeur académique des services de l'éducation nationale du Cher M. Didier Dansart, secrétaire général de la direction académique des services de l'éducation nationale du Cher Mme Mireille Pascaud, inspectrice de l'éducation nationale, adjointe au directeur académique M. Pierre-Marie Ardonceau, directeur de la division de l'organisation scolaire	Questionnaire Entretien
Délégation départementale de l'ARS dans le Cher	M. Bertrand Moulin, délégué départemental de l'ARS dans le Cher Mmes Audrey Pelot et Emilie Roby, responsables de l'unité ambulatoire et offre de soins	Questionnaire Entretien
Défenseur des droits	M. Alain Belhadj, délégué du Défenseur des droits à Bourges M. Gérard Grelat, délégué du Défenseur des droits à Saint-Amand-Montrond	Entretien
Région Centre-Val de Loire	M. François Bonneau, Président de la région Centre-Val de Loire	Questionnaire
Département du Cher	M. Michel Autissier, président du conseil départemental du Cher M. Didier Ami, directeur général des services du conseil départemental du Cher	Questionnaire Entretien
CC Berry Grand Sud	M. Jean-Luc Brahiti, président de la CC Berry Grand Sud et maire de Saint-Jeanvrin (164 habitants) Mme Mireille Brunet, maire de Le Châtelet (1056 habitants) Mme Martine Fourdraine, maire de Ids-Saint-Roch (322 habitants) M. Fabrice Pigois, maire de Préveranges (596 habitants) M. Gérard Cardonel, maire de Saulzais-Le-Potier (511 habitants) M. Charles Isola, directeur général des services de la CC Berry Grand Sud	Questionnaire Entretiens Visite MSAP et agence postale communale
Syndicat Berry Numérique	M. Pascal Bourdillon, directeur du syndicat Berry Numérique	Entretien
Groupe La Poste	M.Jacques Lemaire, Délégué régional du Groupe La Poste Mme Pascale Grenouilloux, déléguée aux relations territoriales pour le Groupe La Poste pour les départements de l'Indre et du Cher	Questionnaire Entretien
Pôle emploi	M. Dominique Laroche, directeur territorial de Pôle emploi dans le Cher et l'Indre Mme Corine Allibe, directrice de l'agence Pôle emploi de Saint-Amand-Montrond	Questionnaire Entretien
CPAM du Cher	M. Julien Jaffre, directeur de la CPAM du Cher	Questionnaire
CAF du Cher	Mme Elisabeth Malis, directrice de la Caf du Cher	Questionnaire
MSA Beauce Cœur de Loire	M. Marc Debacq, directeur général de la MSA Beauce Cœur de Loire	Questionnaire

Annexe n° 2 : plan des lignes interurbaines régulières dans le Cher (2017-2018)

Source : Réseau « Rémi » - site internet

Annexe n° 3 : temps d'accès moyens aux services dans le Cher

Carte n° 4 : temps d'accès moyen dans le Cher aux quatre paniers d'équipement (2016)



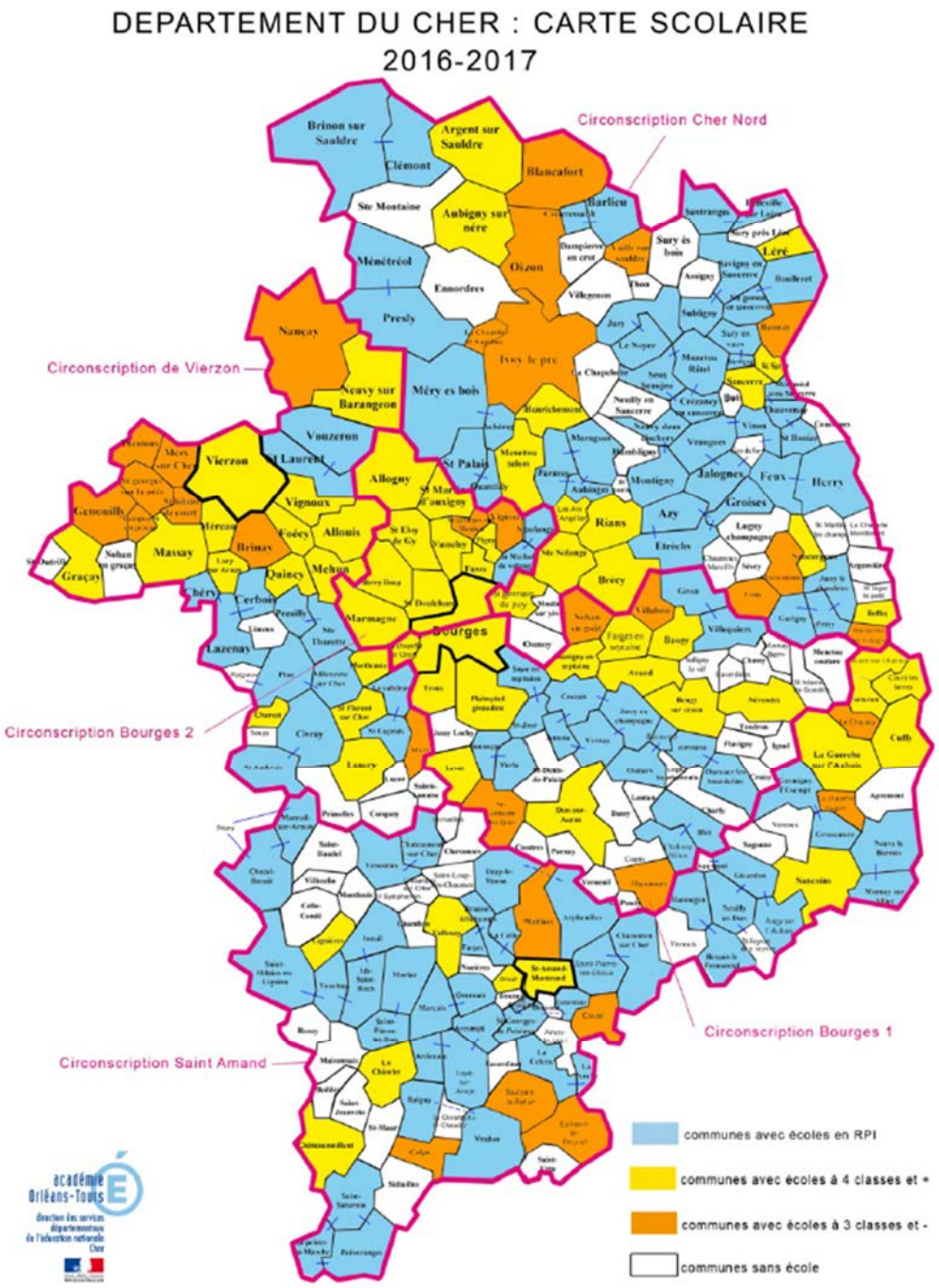
Source : SDAASP, département du Cher, Insee

Tableau n° 8 : temps moyen d'accès aux paniers de services* par commune en 2016

(en minutes)	Panier «jeunes»	Panier «parents»	Panier «seniors»	Panier «biens usuels»	Moyenne
Cher (18)	**19,29**	**18,79**	**12,65**	**8,41**	**14,79**
Eure-et-Loir (28)	15,73	15,46	10,77	7,46	12,36
Indre (36)	21,08	19,77	12,98	8,72	15,64
Indre-et-Loire (37)	15,17	14,83	10,43	6,85	11,82
Loir-et-Cher (41)	16,18	15,82	11,07	7,64	12,68
Loiret (45)	15,55	15,62	11,12	7,03	12,33
Région Centre	17,17	16,72	11,5	7,69	13,27

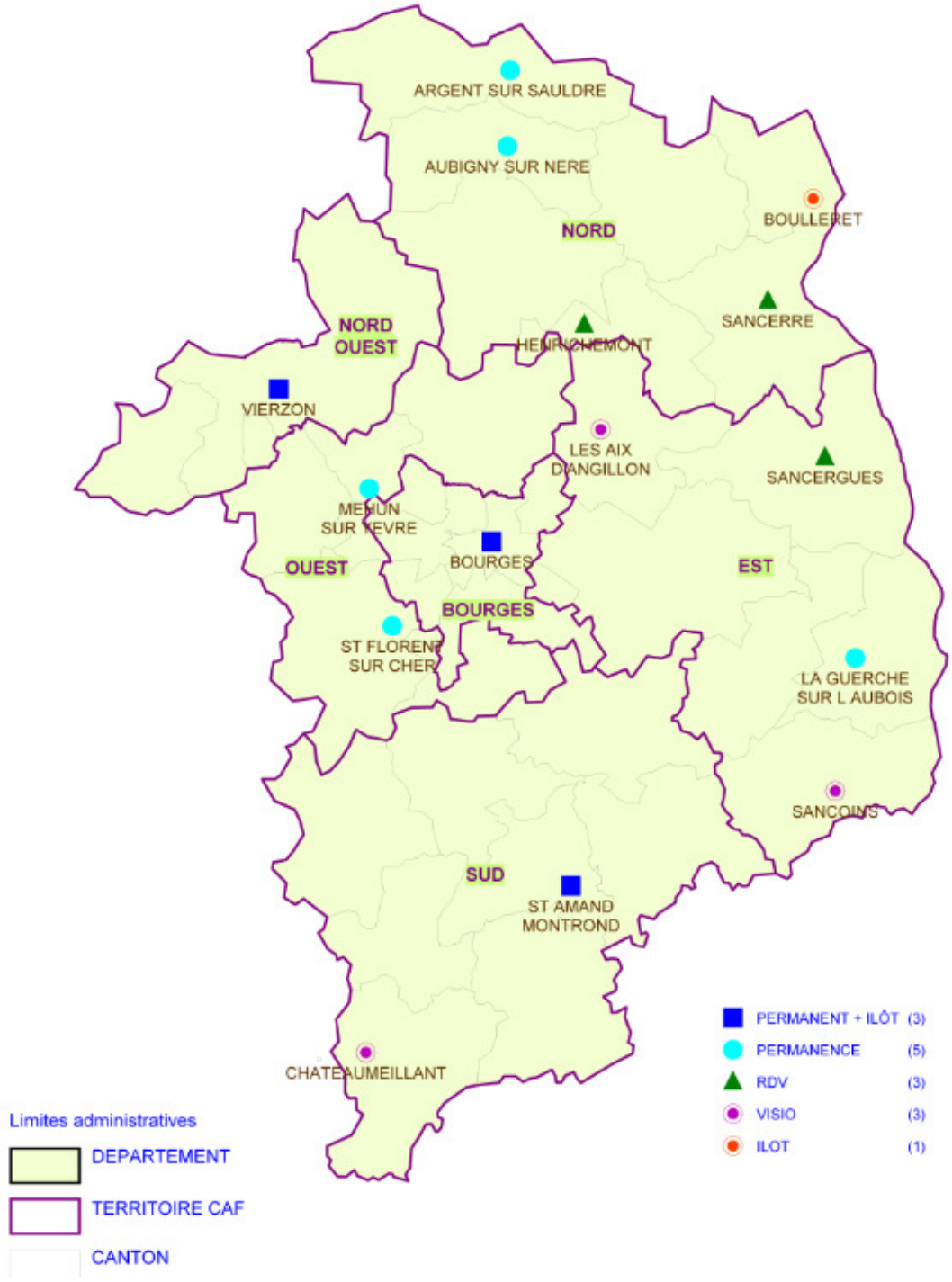
** Notion Insee pour recenser les équipements ou services considérés comme essentiels dans la vie courante*
Source : SDAASP, Insee

Annexe n° 4 : carte scolaire du Cher – Année 2016-2017



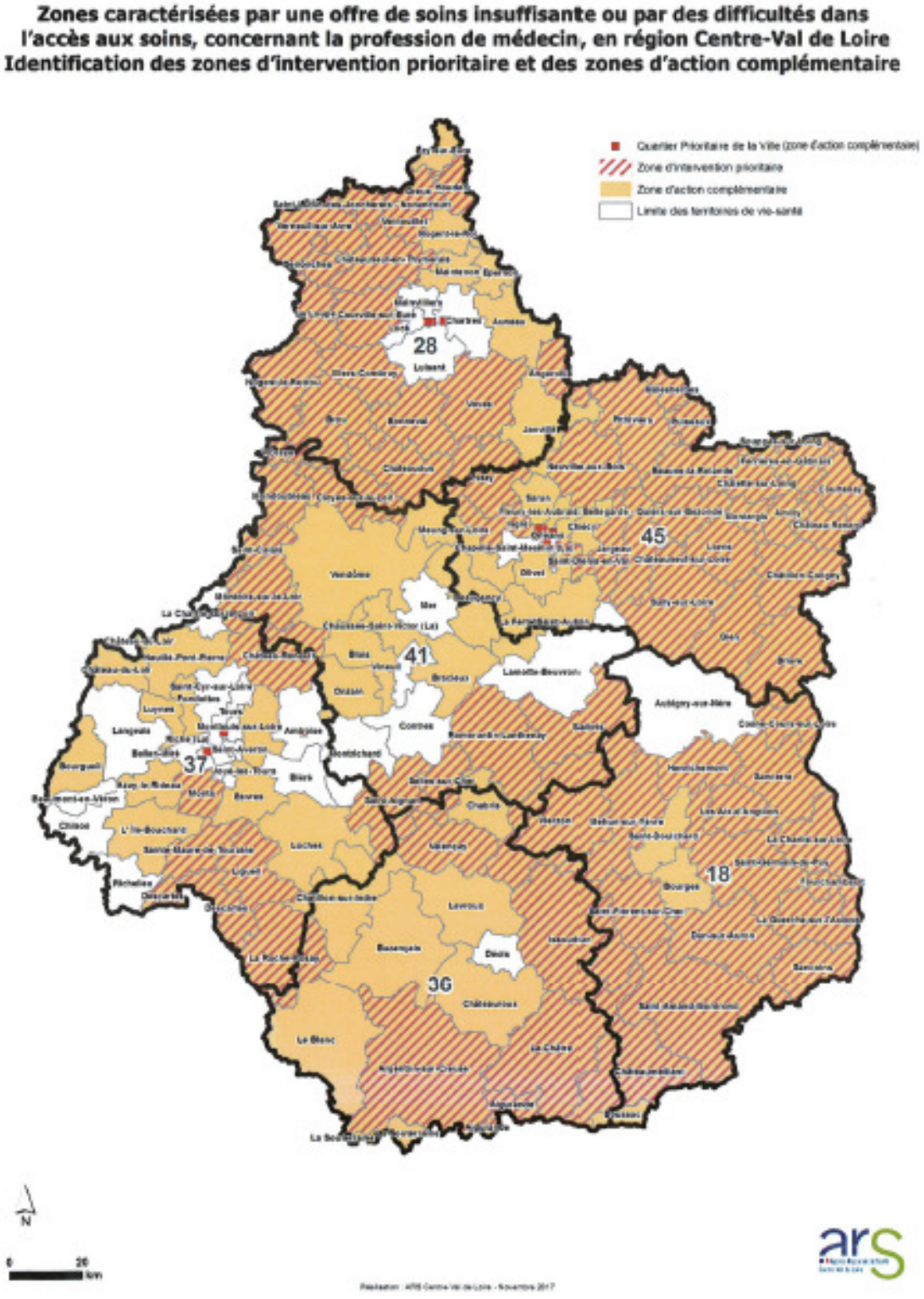
Source : SDAASP du Cher

Annexe n° 5 : offre d'accueil de la Caf du Cher au 1er janvier 2018



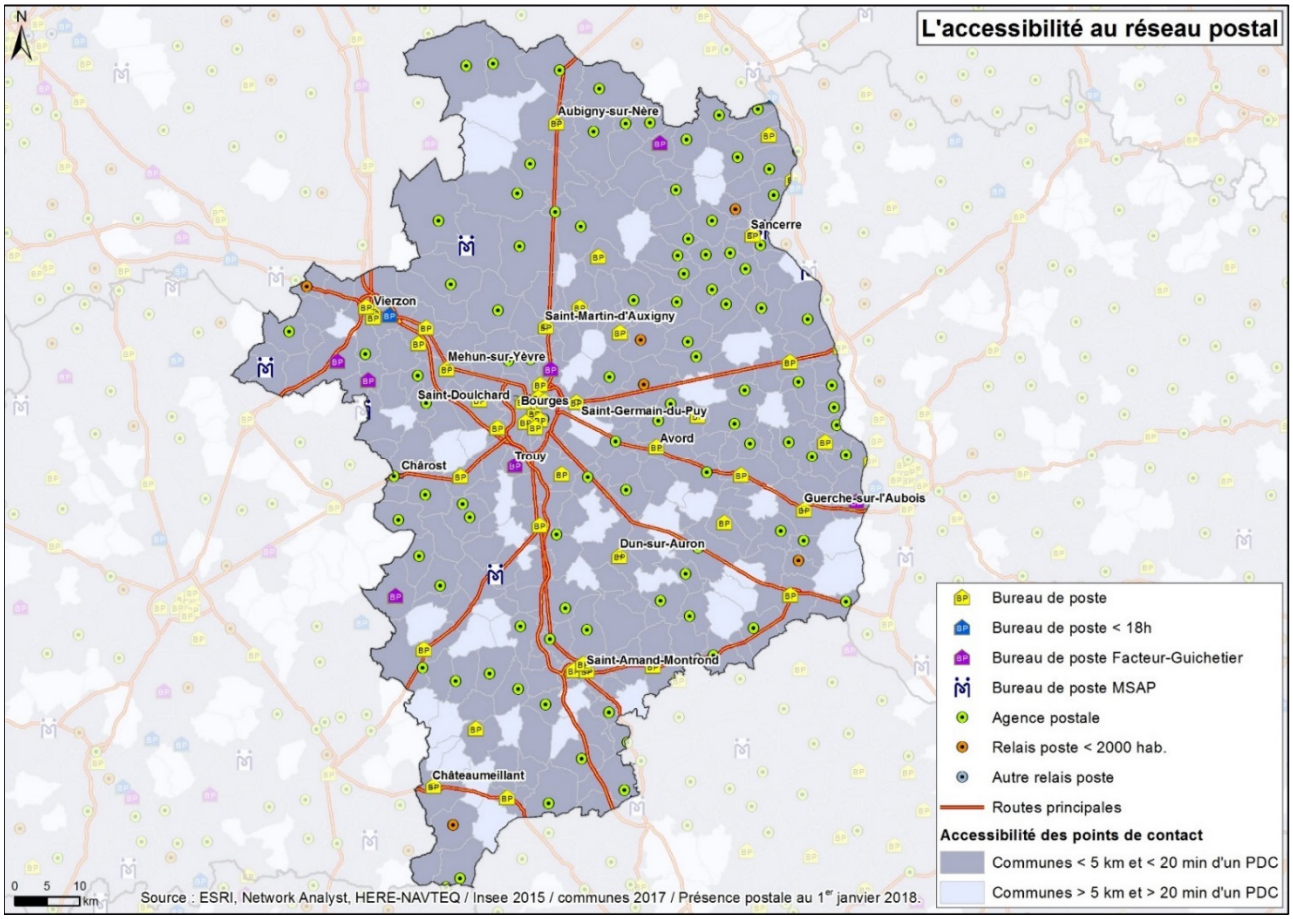
Source : Caf du Cher

Annexe n° 6 : zones sanitaires prioritaires en région Centre-Val de Loire (2017)



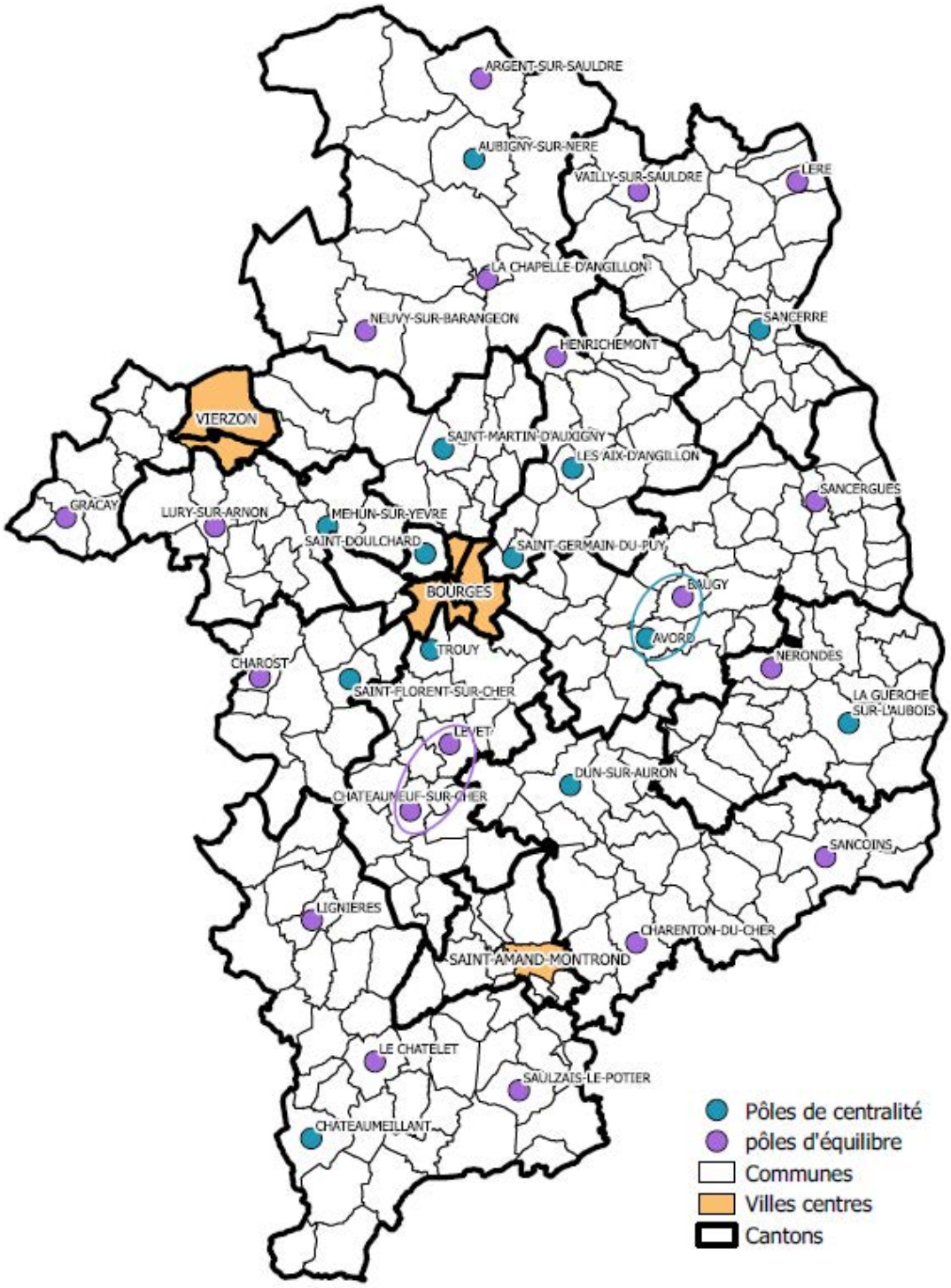
Source : ARS

Annexe n° 7 : points de contact et accessibilité du réseau postal dans le Cher



Source : La Poste

Annexe n° 8 : cartographie de la politique d'aménagement du territoire du conseil départemental du Cher



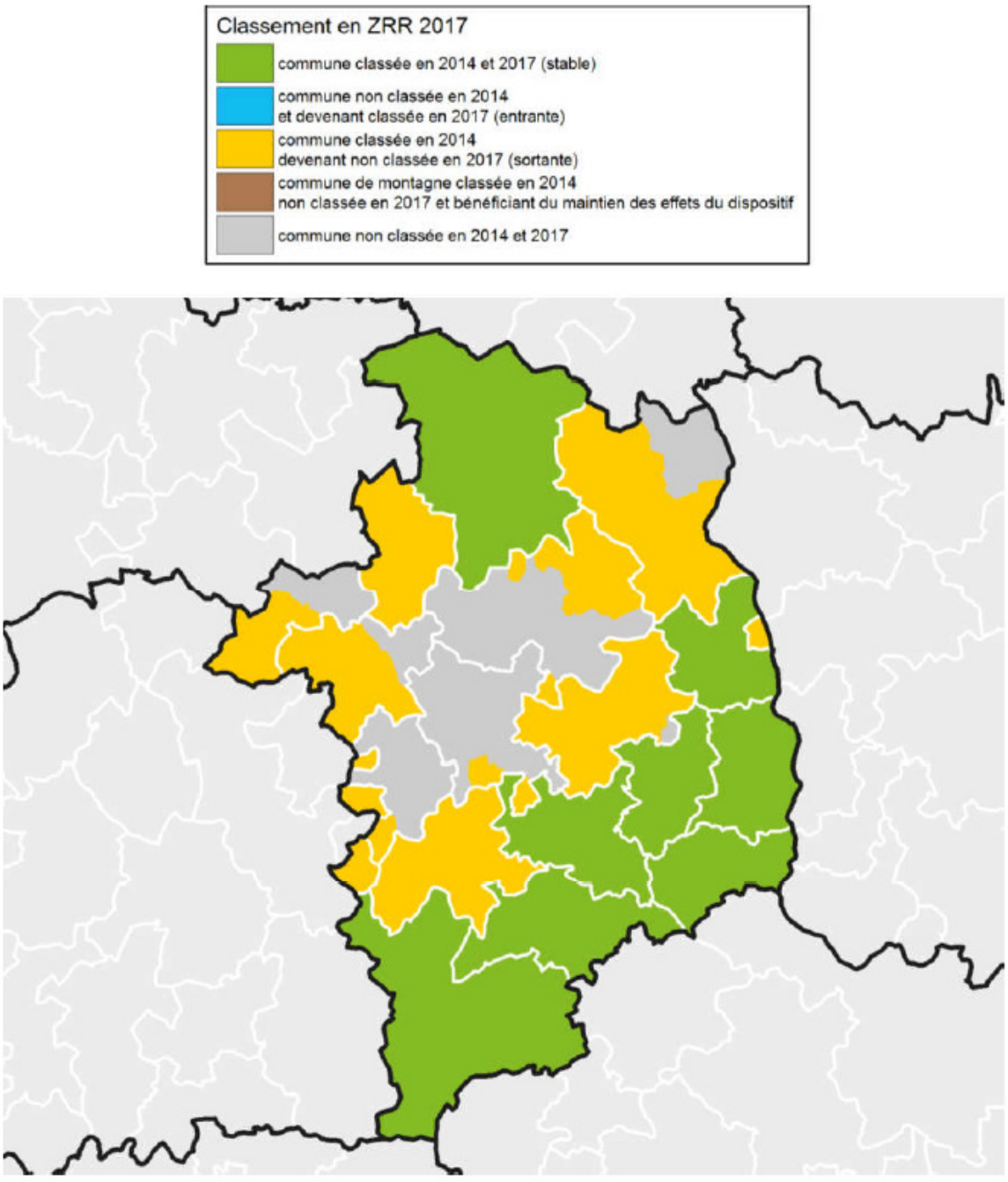
Source : Conseil départemental du Cher

Annexe n° 9 : récapitulatif du plan d'action du SDAASP du Cher

Orientations		Actions		Sous-actions
N°1. Garantir l'accès au numérique et à la téléphonie	1	Assurer à tous un accès de qualité aux services numériques et téléphoniques	1.1	Résorber les dernières zones grises
			1.2	Développer le haut et très haut débit
	2	Structurer le domaine des usages du numérique	2.1	Favoriser le partage et le retour d'expérience sur l'accompagnement des publics dans les usages du numérique
			2.2	Construire un réseau départemental de points d'accès à internet
N°2. Favoriser et faciliter la mobilité	3	Veiller au maintien et à l'amélioration de l'offre de transport	3.1	Améliorer la lisibilité de l'offre de transport, notamment sur le plan de la communication envers les usagers
			3.2	Développer et améliorer l'intermodalité dans les villes centres, les pôles d'équilibre et dans les pôles de centralité
	4	Développer les mobilités douces comme solutions complémentaires	4.1	Développer le covoiturage à l'échelle du territoire départemental
			4.2	Élaborer une cartographie du réseau des pistes cyclables (urbain et interurbain) et développer un outil de consultation en ligne
	5	Favoriser la mobilité des publics fragiles	5.1	Soutenir les actions de solidarité qui favorisent la mobilité des publics en difficulté
			5.2	Répondre aux besoins des individus en situation de handicap
			5.3	Développer un accompagnement des publics dans les MSAP pour l'utilisation des réseaux de transport
N°3. Organiser la présence des services de santé	6	Approfondir et mettre en œuvre la gouvernance départementale	6..1	Instituer un comité de pilotage territorial chargé du suivi de la démographie médicale
	7	Lutter contre la désertification médicale	7.1	Compléter le maillage territorial en MSP et cabinets médicaux
			7.2	Développer des solutions innovantes
			7.3	Impulser une politique d'accueil des professionnels de santé
N°4. Permettre à tous les publics d'accéder aux services du quotidien	8	Favoriser le maintien des activités commerciales et organiser leur présence sur les territoires	8.1	Anticiper les cessations d'activité et construire un maillage autour des pôles de centralité, d'équilibre et les villes centres
			8.2	Garantir l'accès aux services postaux via la commission de présence postale
	9	Étendre la dématérialisation des démarches tout en maintenant un service de qualité	9.1	Développer l'e-administration
	10	Maintenir une offre d'éducation de qualité dans les territoires ruraux	10.1	Adapter et optimiser l'offre d'éducation
	11	Développer l'accès aux activités culturelles et artistiques	11.1	Déconcentrer l'offre existante pour proposer une offre culturelle et artistique de qualité sur tous les territoires
			11.2	Compléter les équipements numériques dans les écoles, collèges et lycées
	12	Répondre aux besoins des jeunes	12.1	Développer le réseau départemental des acteurs jeunesses du Cher
			12.2	Mettre en avant la solution de l'internat pour encourager la poursuite des études secondaires
			12.3	Conforter Bourges comme 3e pôle régional d'enseignement supérieur
	13	Soutenir la parentalité	13.1	Développer le réseau des modalités d'accueil pour les jeunes enfants
N°5. Accompagner tous les publics dans l'accès aux services	14	Structurer et développer l'offre d'accompagnement de tous les publics	14.1	Compléter le réseau des MSAP et maintenir les maisons de l'État
			14.2	Donner une lisibilité aux services existants
	15	Développer le réseau des CIAS	15.1	Soutenir le développement en proposant un accompagnement d'ingénierie sociale
	16	Garantir au maximum l'autonomie des personnes fragiles à domicile	16.1	Faire des services de maintien à domicile une priorité
	17	Promouvoir l'insertion et la formation pour lutter contre le chômage	17.1	Compléter l'offre existante de formation et lever les freins à son accès
			17.2	Développer les clauses sociales dans les marchés publics
			17.3	Simplifier l'orientation et la mobilité des individus en recherche d'emploi
	18	Structurer l'information en matière d'accès au logement à l'échelle départementale et locale	18.1	Élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs
N°6. Piloter le schéma et animer le territoire	19	Mettre en place une politique d'animation du territoire en lien avec les politiques publiques existantes	19.1	Développer le travail en réseau par une plate-forme partagée d'animation des territoires
			19.2	Consolider le maillage territorial organisé autour des pôles de centralité et d'équilibre
			19.3	Assurer la mise en œuvre du schéma par la mise en cohérence des politiques publiques
	20	Assurer la mise en application des actions et suivre l'évolution du schéma	20.1	Organiser la gouvernance de mise en œuvre et de suivi du Schéma
			20.2	Créer et animer un observatoire pour évaluer le Schéma
	21	Informer les participants au schéma et la population	21.1	Communiquer sur la mise en œuvre du schéma auprès des élus, des opérateurs, des habitants
			21.2	Informer les habitants sur les différents services présents dans le schéma

Source : SDAASP du Cher

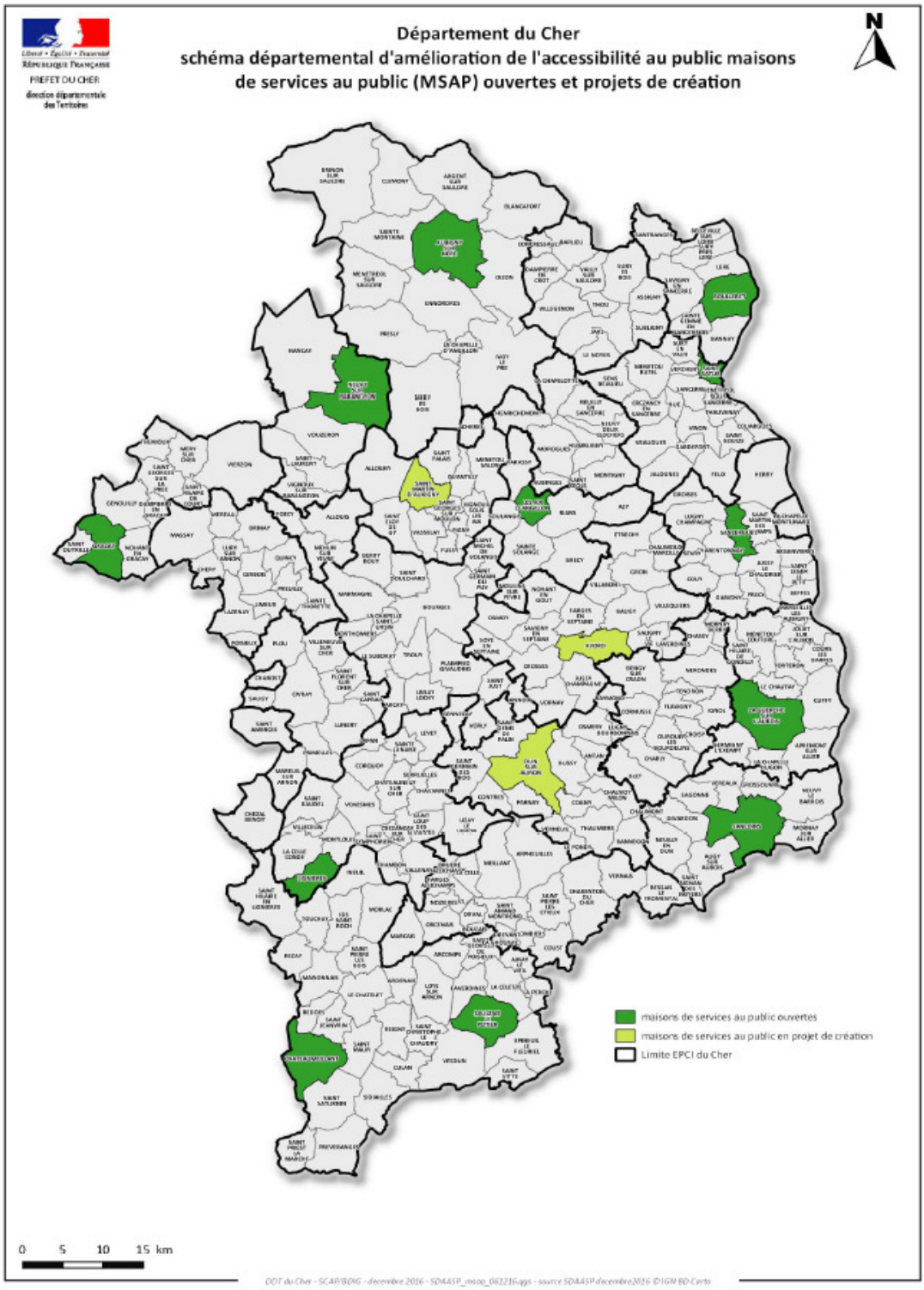
Annexe n° 10 : zones de revitalisation rurale du département du Cher en 2017



source : CGET – DST – Bureau de l'Observation des Territoires (Kim Antunez) pour le calcul des données et la réalisation de la carte

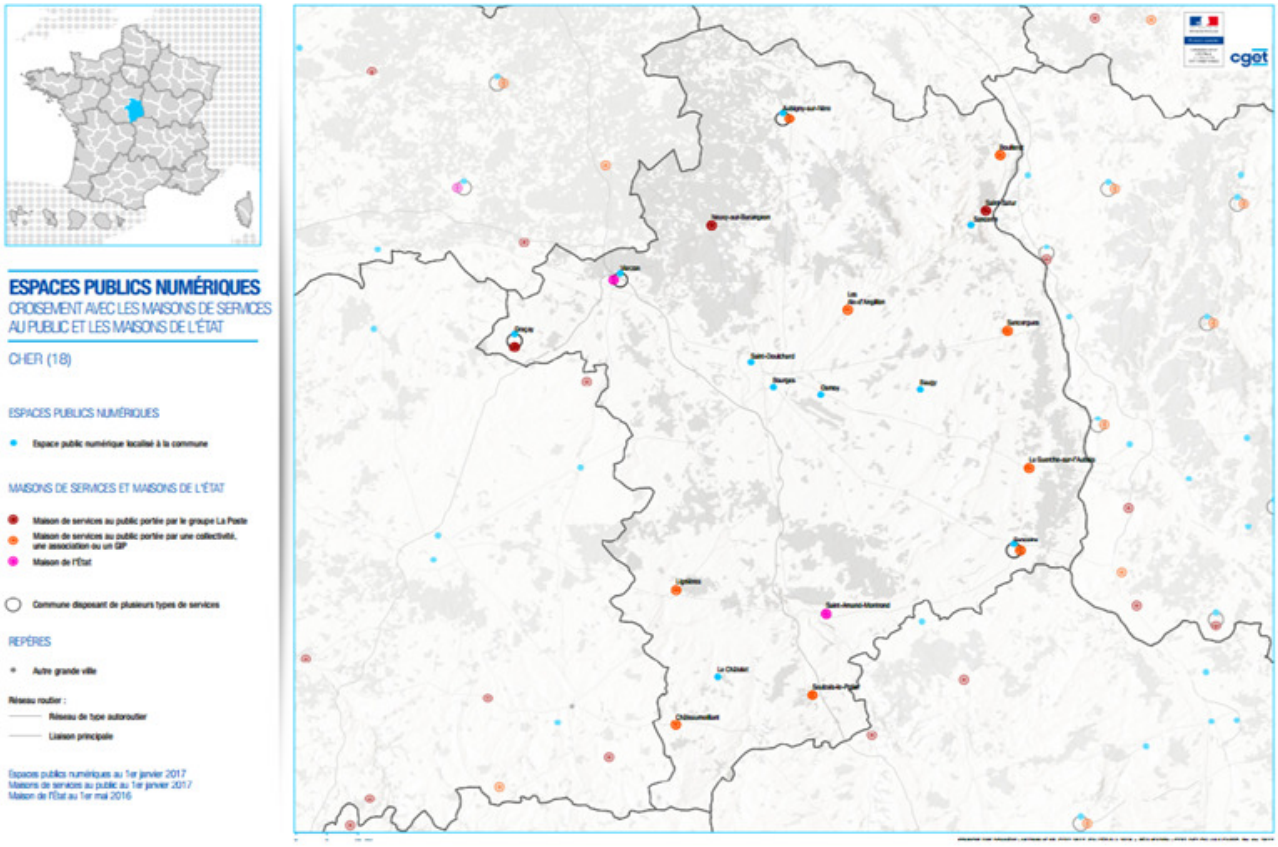
Source : Préfecture du Cher

Annexe n° 11 : maisons de services au public (MSAP) du Cher en 2016



Source : SDAASP du Cher – Annexe 4 Recueil cartographique par thème de services

Annexe n° 12 : espaces publics numériques (EPN) du Cher en 2016



Source : SDAASP du Cher – Annexe 4 : recueil cartographique par thème de services

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté

(départements de la Corrèze et de la Creuse)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **7**

INTRODUCTION **9**

CHAPITRE I LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC **11**

I - UN SCHÉMA OBJET D'UN LARGE CONSENSUS **11**
II - LES ENJEUX MAJEURS **11**
A - L'opportunité d'un pilotage transversal 11
B - L'enjeu de la portée opérationnelle 12

CHAPITRE II PRÉFECTURE ET SOUS-PRÉFECTURES : ÉVOLUTION DU RÉSEAU ET DES MISSIONS **13**

I - UN RÉSEAU MIS EN COHÉRENCE AVEC LA NOUVELLE CARTE INTERCOMMUNALE **13**
II - LES EFFETS DU PLAN « PRÉFECTURES NOUVELLE GÉNÉRATION » **13**
III - UN DÉPLOIEMENT OPÉRÉ SELON UNE LOGIQUE PUREMENT QUANTITATIVE **13**
IV - LES CARTES GRISES : UN OUTIL NUMÉRIQUE COMPLEXE À UTILISER **14**
V - LES STRUCTURES PUBLIQUES ÉCARTÉES DE LA DÉLIVRANCE DES CARTES GRISES **14**

CHAPITRE III UN RÉSEAU DES FINANCES PUBLIQUES DENSE ET EN PROFONDE RESTRUCTURATION **15**

I - UN DÉPARTEMENT AU MAILLAGE HISTORIQUEMENT DENSE **15**
II - LE COÛT DU RÉSEAU EXISTANT **15**
III - LES PRINCIPES DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU **15**
A - Les orientations stratégiques fixées par le SDAASP 15
B - Le processus décisionnel d'évolution du réseau 16

IV - LE NUMÉRIQUE : UN BESOIN D'ACCOMPAGNEMENT, LES LIMITES DE LA TECHNICITÉ DES DOSSIERS **16**
A - Une évolution vers un usage accru des services numériques 16
B - Le recours aux structures mutualisées pour accompagner les usagers 16

CHAPITRE IV L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE **17**

I - CARACTÉRISTIQUES DES FAMILLES ET PRÉSENCE DE LA CAF SUR LE TERRITOIRE **17**
II - L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE **17**
A - Une offre d'accueil inégale sur le territoire de Haute-Corrèze 17
B - Une compétence très partiellement transférée à la CC Haute-Corrèze Communauté 18

CHAPITRE V UN DÉPARTEMENT À LA DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE DÉCLINANTE **19**

I - UNE DOTATION PLUTÔT FAVORABLE, COMPTE TENU DE LA DIMINUTION DES EFFECTIFS **19**
II - L'ÉVOLUTION DE LA CARTE SCOLAIRE : DONNER PLUS DE VISIBILITÉ **19**
A - Les fermetures de classe : des seuils explicites 19
B - Une double problématique de démographie scolaire et d'attractivité du territoire 20
C - Un bilan en demi-teinte de la convention de ruralité 20

III - UNE RÉFLEXION VERS UNE ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DE LA CARTE SCOLAIRE....20

CHAPITRE VI LA PRISE EN CHARGE DE LA DÉPENDANCE....23

I - UN RÉSEAU DE PROXIMITÉ RECENTRÉ SUR SES MISSIONS D'ACCUEIL, D'INFORMATION, DE SUIVI ET DE COORDINATION....23
II - DES MODALITÉS DE FINANCEMENT TOURNÉES VERS LE DÉVELOPPEMENT DES MISSIONS SOCLES....23

CHAPITRE VII L'ACCÈS AUX SOINS : UN ENJEU PRIORITAIRE....25

I - UNE OFFRE DE SOINS LIBÉRALE FAIBLE....25
II - UNE OFFRE HOSPITALIÈRE SATISFAISANTE, EXCEPTÉ POUR LA CHIRURGIE....25
III - UN ACCÈS AUX SOINS DIFFICILE POUR 38 % DE LA POPULATION DE HAUTE-CORRÈZE....25
IV - LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES....26
V - UN SECTEUR MÉDICO-SOCIAL ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LA FONDATION JACQUES CHIRAC....26
VI - DES DISPOSITIFS POUR ÉLARGIR L'OFFRE DE SOINS....27
A - Des exemples de dispositifs e-santé offrant de nouveaux services....27
B - Le pôle de santé Mille Soins : une maison de santé virtuelle....27

CHAPITRE VIII L'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC DE L'AIDE À L'EMPLOI....29

I - LA STRUCTURE DE L'EMPLOI SUR LE TERRITOIRE....29
II - LES ÉVOLUTIONS DU RÉSEAU DE PÔLE EMPLOI....29
III - LA MESURE DU NIVEAU ET DE LA QUALITÉ DE SERVICE....30
IV - LE DÉPLOIEMENT DES OUTILS NUMÉRIQUES POUR LIMITER LES RISQUES DE FRACTURE....30

CHAPITRE IX LA POSTE : UN MAILLAGE ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LES AGENCES COMMUNALES....33

I - UN NIVEAU D'ACCESSIBILITÉ SUPÉRIEUR AUX NORMES APPLICABLES....33
II - UNE LARGE PRÉPONDÉRANCE DES AGENCE POSTALES COMMUNALES....33
III - LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS PEUT CONTRIBUER À MAINTENIR L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC....34
IV - L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU : UN TRANSFERT DE CHARGE VERS LES COMMUNES ?....35

CHAPITRE X LE RÉSEAU DES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC....37

I - CARACTÉRISTIQUES DU RÉSEAU CORRÉZIEN DES MSAP....37
II - UN RÉSEAU CRÉÉ SUR LA BASE DU TISSU LOCAL....37
A - Une implication forte et originale du département....37
B - Les MSAP portées par La Poste....38
C - Un réseau partenarial plutôt satisfaisant quoique limité aux principaux opérateurs....38
D - Une fréquentation des MSAP La Poste difficile à apprécier....38
III - LES MSAP COMMUNALES : DES STRUCTURES ORIGINALES....39
IV - UN COÛT DE FONCTIONNEMENT HOMOGÈNE POUR LES MSAP PORTÉES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES....41
V - QUELLE MARGE D'ACTION POUR HAUTE-CORRÈZE COMMUNAUTÉ ?....42

CHAPITRE XI ZONES RURALES : QUAND LES COMMUNES PALLIENT L'ABSENCE D'INITIATIVE PRIVÉE 43

CHAPITRE XII LE DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE 45

I - UNE COUVERTURE INSUFFISANTE NÉCESSITANT UN RÉAJUSTEMENT 45

A - Des objectifs initiaux non atteints 45

B - Un projet de réseau d'initiative public de deuxième génération 45

II - UNE COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE AU SERVICE DU THD 46

A - Le rôle de l'échelon régional 46

B - Quel rôle pour Haute-Corrèze Communauté en matière de haut débit ? 46

III - RÉSEAU DE TÉLÉPHONIE MOBILE : RÉSORBER LES ZONES BLANCHES 47

GLOSSAIRE 49

Synthèse

Le département de la Corrèze, à dominante fortement rurale, n'est pas pour autant isolé, dans la mesure où il bénéficie de la desserte des autoroutes A89 et A20. Située au nord du département, la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté regroupe 71 communes situées pour partie dans la zone de montagne du plateau de Millevaches.

Nonobstant la desserte autoroutière directe de la commune centre, Ussel, le temps d'accès est une problématique pour ce territoire qui connaît un tassement démographique et un vieillissement de sa population.

Dans ce contexte, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, dont l'élaboration a reposé sur un double principe de co-construction et de concertation, dresse un diagnostic faisant consensus entre tous les acteurs locaux. Pour autant, la portée opérationnelle de ce document demeure incertaine.

Dans un département où le maillage administratif et les dotations ont peu évolué, en dépit des évolutions démographiques, la rationalisation du réseau se pose avec d'autant plus d'acuité, et plaide pour une approche transversale rompant avec un fonctionnement encore largement en « tuyaux d'orgue », chaque administration ou opérateur gérant son réseau sans réflexion globale.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé) semble avoir imposé l'échelon intercommunal comme l'unité territoriale pertinente de redimensionnement des réseaux (trésoreries et carte scolaire notamment).

Pour autant, si la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté est bien identifiée en tant qu'échelon de réflexion, elle estime que la concertation avec les services de l'État et les opérateurs est insuffisamment développée. Par ailleurs, cette communauté, au périmètre fortement étendu par la loi NOTRé, consacre l'essentiel de ses moyens à consolider son propre fonctionnement et ne parvient pas à exercer effectivement ses compétences en matière de numérique ou de maisons de services au public, champs déjà fortement investis par les autres acteurs locaux.

Le dynamisme du conseil départemental et des communes pour pallier les difficultés d'accès aux services publics se manifeste par des initiatives locales, déjà anciennes, qui ont été intégrées dans les maisons de services au public.

En matière d'accessibilité des services au public, il ressort de l'enquête de terrain que la diversité des territoires plaide pour des dispositifs nationaux souples et peu prescriptifs, pouvant être déclinés et adaptés localement. Surtout, la visibilité des financements et dotations apparaît comme la condition indispensable de la stabilisation et du développement des solutions locales.

Introduction

Situé en région Nouvelle Aquitaine, le département de la Corrèze s'étend sur des reliefs variés avec la zone de montagne du plateau de Millevaches. Il est traversé par les autoroutes A89 et A20, qui structurent les points d'attractivité et de développement du territoire.

Les principales aires urbaines sont constituées autour de Brive la Gaillarde (90 000 habitants), Tulle (43 000 habitants) et Ussel (17 000 habitants). En dehors de ces trois agglomérations, les petites communes sont nombreuses (31 % ont moins de 200 habitants).

La communauté de communes (CC) Haute-Corrèze Communauté a été créée le 1er janvier 2017, par application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé). Elle regroupe 71 communes situées pour partie dans le département de la Corrèze et pour autre partie dans celui de la Creuse.

La ville centre est Ussel, qui compte 9 783 habitants. La partie nord du territoire est située en zone de montagne et pour partie incluse dans le parc naturel régional du plateau de Millevaches. Le temps d'accès aux services inclus dans le panier « vie courante », tel qu'évalué par l'Insee, permet de constater que pour la majorité de la population (55,84 %) le temps de trajet est supérieur à 14 minutes pour accéder aux commerces et principaux services publics.

Chapitre I

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

I - Un schéma objet d'un large consensus

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) de la Corrèze a été arrêté au terme d'une procédure ayant largement associé les différentes parties prenantes : services déconcentrés de l'État, collectivités locales et opérateurs nationaux.

Son contenu fait l'objet d'un consensus. Le schéma présente l'intérêt d'une double entrée : thématique (éducation, petite enfance, autonomie, insertion…) et géographique afin d'affiner le diagnostic et les priorités d'action par « territoire de projet ».

II - Les enjeux majeurs

A - L'opportunité d'un pilotage transversal

Le pilotage des services publics repose sur une logique très cloisonnée, les administrations ou opérateurs gérant leurs dispositifs isolément (CDEN pour l'Éducation nationale, CDPPT pour le maillage des implantations postales, comité de pilotage - COPIL- des maisons de services au public – MSAP – pour ces structures mutualisées, etc.).

Si le préfet dispose d'une vision transversale de l'ensemble des services publics et services au public, l'absence de lien hiérarchique ou l'absence de pouvoir prescriptif ne permet aucun pilotage coordonné de l'accessibilité de ces services dans leur globalité.

Le COPIL du SDAASP peut ainsi devenir une instance de pilotage transversal, moyennant l'implication de l'ensemble des acteurs ainsi que leur capacité à donner une portée opérationnelle au schéma.

B - L’enjeu de la portée opérationnelle

Aussi juste et complet que soit le diagnostic retracé dans le schéma, ce document programmatique ne sera pertinent que s’il trouve une traduction concrète. À ce stade, il est prématuré de porter une appréciation sur cette dimension opérationnelle, compte tenu de la faible antériorité du SDAASP.

Chapitre II

Préfecture et Sous-préfectures :

évolution du réseau et des missions

I - Un réseau mis en cohérence avec la nouvelle carte intercommunale

Le département de Corrèze est découpé en trois arrondissements : Tulle (préfecture), Brive-La-Gaillarde et Ussel (sous-préfectures). Afin de tenir compte des enjeux spécifiques des territoires ruraux, le sous-préfet d'Ussel dispose d'une délégation spéciale du préfet pour intervenir sur les sujets tels que les MSAP, la couverture numérique, la présence postale, etc.

Afin de rendre le réseau de sous-préfectures cohérent avec le découpage intercommunal issu de la loi NOTRé, la sous-préfecture d'Ussel compte désormais 81 communes, contre 69 précédemment.

II - Les effets du plan « Préfectures Nouvelle Génération »

En prévoyant le recentrage des préfectures et sous-préfectures sur leurs missions prioritaires, le plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) a généralisé le recours aux téléprocédures, notamment pour la délivrance des titres règlementaires.

III - Un déploiement opéré selon une logique purement quantitative

Le département de Corrèze est équipé de quinze stations fixes réparties sur l'ensemble du territoire, ainsi que d'une station mobile destinée en priorité aux personnes qui ne peuvent se déplacer pour raison de santé. Les stations implantées dans les départements limitrophes sont également accessibles aux usagers de Corrèze.

Le déploiement des dispositifs de recueil (DR) fixes et mobiles est un point de désaccord entre les élus locaux et l'État pour plusieurs raisons :

- le nombre de stations par département obéit à une logique quantitative (3 750 titres annuels par DR pour pouvoir prétendre à des équipements supplémentaires alors que le nombre de titres annuels par DR en Corrèze n'est que de 1 150), sans considération de l'étendue du territoire ;
- le refus opposé aux collectivités ou EPCI ayant souhaité faire l'achat d'un DR sur leurs propres deniers, pour des raisons tenant au seuil de délivrance et aux contraintes liées à la transmission des données, sans qu'aucune alternative ne soit recherchée.

IV - Les cartes grises : un outil numérique complexe à utiliser

Les demandes ou modifications de cartes grises s'effectuent désormais exclusivement via le site de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). La mise en œuvre rapide de la téléprocédure s'est effectuée sans que le ministère de l'Intérieur ne prévoie de former, dans les territoires, les agents ou structures susceptibles d'accompagner les usagers.

Sur ce volet de l'accompagnement, même après la phase de déploiement, l'État reste très absent alors que les personnels des MSAP évoquent encore un besoin de formation.

V - Les structures publiques écartées de la délivrance des cartes grises

Les MSAP ou communes qui souhaitent accompagner les usagers ne peuvent que les aider à créer leur compte personnel. Il ne leur est pas possible de posséder leur propre agrément afin d'effectuer elles-mêmes les démarches alors que, dans le même temps, des structures privées sont habilitées à effectuer l'intégralité des démarches et délivrent des cartes grises, le service étant facturé à l'usager.

Chapitre III

Un réseau des finances publiques dense

et en profonde restructuration

I - Un département au maillage historiquement dense

Historiquement, la cartographie des trésoreries s'est calquée sur la carte cantonale, ce qui conduit les départements ruraux à avoir un ratio de trésoreries par habitant plus élevé que la moyenne nationale. « Terre de Présidents », la Corrèze se caractérise par une densité des services supérieure à la moyenne nationale (21 sites).

II - Le coût du réseau existant

De 2013 à 2018, les effectifs de la DDFIP ont diminué de 14,3 %. En Corrèze, les dépenses de personnel des trésoreries représentent 4,9 M€ annuellement. Le coût horaire des postes ouverts plus de 26 heures par semaine (86,01€) est très largement inférieur à ceux ouverts moins de 16 heures (241,58 €).

III - Les principes de la restructuration du réseau

A - Les orientations stratégiques fixées par le SDAASP

Dans le cadre du SDAASP, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) s'est engagé au maintien d'un réseau de proximité.

La restructuration du réseau est confrontée à la problématique des trésoreries souffrant d'un défaut de taille critique. Les postes dits « ruraux » pâtissent d'un fort déficit d'attractivité, qui se traduit par des vacances marquées.

Dans ce contexte, la réorganisation du réseau des trésoreries s'appuie sur plusieurs points :

- le regroupement des trésoreries en tenant compte du périmètre des EPCI ;
- à l'horizon 2020, la fin des trésoreries mixtes avec une spécialisation des structures ;
- la fusion des unités situées sur une même emprise immobilière ;
- pour le réseau rural, le regroupement des plus petites structures.

B - Le processus décisionnel d'évolution du réseau

Le projet annuel de réorganisation, conçu par la DDFiP et pré-validé par l'administration centrale (en avril), est soumis à la concertation avec les élus locaux et les représentants du personnel (mai-juin), avant validation finale du ministre et publication au journal officiel en fin d'année.

Selon les élus, la démarche s'apparente davantage à un porter à connaissance, car ils n'ont pas de réel pouvoir d'amendement sur le projet de restructuration.

IV - Le numérique : un besoin d'accompagnement, les limites de la technicité des dossiers

A - Une évolution vers un usage accru des services numériques

Sur la période 2013-2017, l'utilisation des procédures et des moyens de paiement dématérialisés progresse. Le nombre d'usagers reçus au guichet (- 22,9 %) baisse alors que celui des appels téléphoniques et des paiements dématérialisés progresse (+ 22,5 %).

B - Le recours aux structures mutualisées pour accompagner les usagers

La DDFiP assure une formation des personnels des MSAP, afin de compenser la fermeture des points de contact de proximité et d'assurer le déploiement du dépôt obligatoire des déclarations fiscales à l'horizon 2019. Du point de vue du directeur départemental des finances publiques, l'accompagnement réalisé au sein des MSAP est réellement efficace pour ce qui concerne les démarches purement liées à la prise en main du site impots.gouv.fr (savoir créer un compte, savoir y accéder, savoir y naviguer, savoir y effectuer une démarche).

Cette assistance de premier niveau est réellement facilitatrice de l'appropriation de l'outil par les usagers et, par conséquent, de l'accès à ce service public. Elle décharge aussi les agents des services fiscaux, moins sollicités sur ces sujets.

En revanche, le constat est plus nuancé pour ce qui concerne les postes numériques en libre accès dans les SIP. Au SIP de Tulle par exemple, deux postes connectés sont disponibles pour que les redevables puissent y effectuer leurs démarches, avec l'aide constante de deux jeunes en service civique.

Or l'expérience révèle que les redevables qui se rendent au SIP de Tulle ne font pas la démarche par simple difficulté d'accès à l'outil numérique mais bien pour évoquer des questions liées à leur dossier, que ni les sites impots.gouv.fr, ni les jeunes en service civique ne peuvent résoudre.

Dans ce cas, l'outil numérique trouve ses limites et pour ces usagers, la démarche donne le plus souvent lieu à un échange avec un agent, seul capable de répondre précisément aux questions.

Chapitre IV

L'accueil de la petite enfance

I - Caractéristiques des familles et présence de la CAF sur le territoire

Le schéma départemental des services aux familles 2015-2018 décrit une situation en Haute-Corrèze moins favorable que dans le reste du département[1], s'agissant notamment de la part des 0-2 ans vivant en familles monoparentales (12,19 % contre 11,33 % en Corrèze) et de ceux vivant dans des familles à bas revenus (31,40 % contre 22,20 % en Corrèze).

Aucune fermeture de point d'accueil n'est prévue pour les années à venir. Sur l'ensemble du département, la fréquentation des points d'accueil est plutôt en hausse : 43 500 visites en 2013 et 45 000 en 2017.

Pour la CAF, l'inclusion numérique est en enjeu important car, conformément à la convention d'objectifs et de gestion, s'amorce la mise en place du « 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé ». Dans ce contexte, les MSAP sont considérées comme l'un des maillons devant accompagner ce virage numérique.

II - L'accueil de la petite enfance

A - Une offre d'accueil inégale sur le territoire de Haute-Corrèze

S'agissant des structures d'accueil collectif, la cartographie des structures d'accueil en 2013 laisse apparaître un taux de couverture sur le périmètre de la CC Haute-Corrèze Communauté supérieur à la moyenne départementale (64 %).

Pour ce qui concerne l'accueil individuel, la CAF relevait une diminution du nombre d'agréments d'assistante maternelle à partir de 2013, du fait d'une modification des critères d'agrément (23 % de refus en 2013 contre 11 % en 2012). L'accueil individuel apparaît aujourd'hui comme une offre à développer, surtout dans certains territoires de Haute-Corrèze où des palliatifs à l'accueil collectif sont nécessaires.

[1] Source CAF 19, 2012, territoire CDC Ussel – Meymac – Haute Corrèze.

B - Une compétence très partiellement transférée à la CC Haute-Corrèze Communauté

À la suite de la création de la CC Haute-Corrèze Communauté, la compétence relative à l'accueil de la petite enfance a été transférée de manière « territorialisée ». Les communes d'Ussel, Meymac et Bort les Orgues ont souhaité garder l'exercice de la compétence, sans la transférer à l'EPCI.

La CC se trouve donc devoir gérer les effets de ce transfert partiel en créant une offre d'accueil à proximité de ces trois communes, avec le risque de voir apparaître une concurrence entre les structures et une accessibilité différenciée selon le lieu de résidence des familles.

Chapitre V

Un département à la démographie scolaire déclinante

I - Une dotation plutôt favorable, compte tenu de la diminution des effectifs

Le département de Corrèze connaît une chute des effectifs des élèves scolarisés dans les établissements du 1er degré avec une baisse constatée de 1 116 élèves entre 2013 et 2017 et une diminution attendue dans des proportions équivalentes pour les trois prochaines années scolaires.

Le nombre d'élèves scolarisés dans des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) sur le territoire de la CC Haute-Corrèze Communauté est en diminution sur cette même période, tant dans l'enseignement préélémentaire qu'élémentaire.

Sur la période 2013-2017, le département de Corrèze a bénéficié de + 11 postes malgré une baisse constatée des effectifs de 1 088 élèves. Les années 2016 et 2017 sont particulièrement notables à cet égard, avec un nombre de postes maintenu en dépit d'une baisse importante des effectifs (- 483 et - 389 élèves). En 2018, la dotation a été diminuée de 9 postes.

II - L'évolution de la carte scolaire : donner plus de visibilité

A - Les fermetures de classe : des seuils explicites

En matière d'évolution du nombre de classes, les fermetures conditionnelles sont rattachées à des seuils explicites et connus à l'avance par les différentes parties prenantes :

- pour les RPI : si après fermeture d'une classe le nombre d'élèves par classe est supérieur à 23 alors il n'y a pas de décision de fermeture ;
- la même logique est suivie pour les écoles primaires et maternelles avec un seuil respectivement fixé à 24 et 25 élèves par classe après fermeture.

Cette approche a l'avantage de clarifier les critères applicables, même si elle n'évite pas les débats autour de l'insuffisance de concertation et de cohérence dans l'élaboration de la carte scolaire.

B - Une double problématique de démographie scolaire et d'attractivité du territoire

En pratique, le niveau de dotation, tel qu'il résulte de l'application du modèle de calcul national, est très peu amendable, et la brigade de remplacement devient donc la variable d'ajustement. Il est souligné que, dans des territoires ruraux, particulièrement ceux situés en zone de montagne, les temps de trajet ne sont pas pris en compte alors que les transports scolaires peuvent être longs et complexes.

Par ailleurs, les territoires très ruraux se révèlent peu attractifs pour les enseignants, et reviennent souvent à de jeunes enseignants. Cette caractéristique fait peser une contrainte sur l'emploi de la dotation car l'accompagnement de ces personnels implique une présence renforcée de conseillers pédagogiques (2 à 3 pour la seule circonscription d'Ussel), qui sont pris dans le contingent de la dotation.

Sur ce point, les RPI peuvent constituer une réponse à l'isolement professionnel et pédagogique des enseignants en zones rurales mais les effets de la convention de ruralité, encourageant à la création de RPI, se sont révélés plutôt décevants.

C - Un bilan en demi-teinte de la convention de ruralité

Cette convention conclue entre la préfecture de Corrèze, l'association départementale des maires et l'Éducation nationale visait une démarche incitative de création de nouveaux RPI et de transformation de RPI dispersés en RPI concentrés.

L'effet de levier attendu des doubles mesures incitatives, financières et d'effectifs, s'est révélé plutôt modeste. Les effectifs supplémentaires ont été déployés selon une pure logique de saupoudrage, employés selon les priorités des élus, sans véritable cohérence pédagogique.

III - Une réflexion vers une évolution pluriannuelle de la carte scolaire

Afin de donner la visibilité attendue, les SDEN travaillent à l'élaboration d'un dispositif contractuel alternatif, « le pôle en réseau des écoles », qui consiste à découper le territoire départemental en plusieurs pôles d'écoles tenant compte :

- du réseau existant, RPI et écoles communales ;
- des distances et temps de trajet.

Ce dispositif, qui devrait reposer sur un intense dialogue sur le terrain, vise une entrée « par la pédagogie, plus que par la calculette » avec l'objectif de profiter d'une dynamique de pôle et de mise en réseau sur des territoires cohérents pour :

- inciter à la création et au regroupement de RPI, non pas en octroyant des postes supplémentaires mais en figeant le nombre de classes ;
- rapprocher écoles et collèges ;
- anticiper sur les difficultés de mobilité des futurs collégiens en constituant les réseaux de sorte à ce que soient pris en compte les internats des collèges (10 en Corrèze).

Si cette logique d'anticipation à l'échelle de pôles cohérents semble pertinente, sa mise en œuvre pourrait être considérablement freinée par l'absence de visibilité des dotations, dont le rythme reste annuel.

Cette démarche pourrait gagner à être menée à un niveau intercommunal, mais la compétence scolaire reste encore essentiellement communale.

Chapitre VI

La prise en charge de la dépendance

I - Un réseau de proximité recentré sur ses missions d'accueil, d'information, de suivi et de coordination

Le conseil départemental de Corrèze s'appuie sur un réseau de proximité original existant depuis 40 ans : les instances de coordination et d'autonomie (ICA), soit 29 structures réparties sur l'ensemble du territoire, dont 26 portées par des associations et 3 par des EPCI.

Ces instances offrent un service de proximité continu aux personnes, à leurs familles, aux aidants ainsi qu'aux professionnels intervenant dans le champ de l'autonomie et du maintien à domicile.

Les missions des ICA comprennent :

- l'accueil, l'information et l'aide administrative ;
- la coordination du parcours de vie ;
- la veille et l'alerte sur les situations de fragilité ;
- la prévention de la perte d'autonomie ;
- l'animation d'ateliers numériques pour les plus de 60 ans ;
- les services de maintien à domicile : si les besoins mesurés et l'insuffisance de l'offre sur le territoire le nécessitent, des services de transport, portage de repas à domicile, etc., peuvent être proposés.

II - Des modalités de financement tournées vers le développement des missions socles

Le financement des ICA par le conseil départemental se décompose en une part fixe qui assure les missions de base et une part variable incitative au développement des missions de coordination :

- la part fixe de fonctionnement est de 27 000 € par ICA au titre de ses missions d'information et d'aide administrative ;
- la part variable est de 130 € par parcours de coordination.

Afin de suivre précisément l'activité de suivi des parcours, un outil informatique partagé entre le conseil départemental et les ICA permet de tracer le nombre de dossiers de coordination.

Chapitre VII

L'accès aux soins : un enjeu prioritaire

Le SDAASP classe le département de la Corrèze comme zone géographique prioritaire, excepté la ville de Brive. La permanence des soins est préoccupante compte tenu de la faible densité des professionnels de santé et de la démographie médicale, avec une population vieillissante.

I - Une offre de soins libérale faible

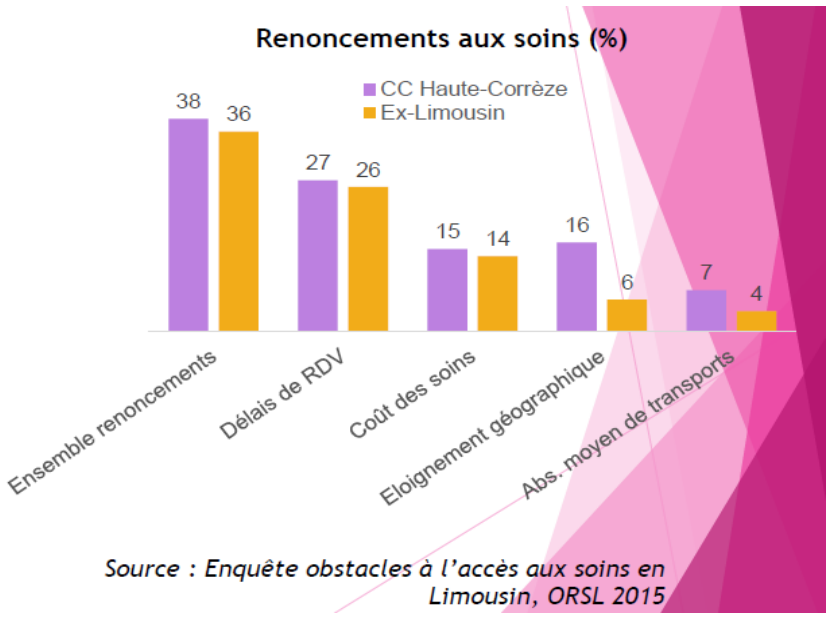
Sur le territoire de la CC Haute-Corrèze Communauté, la densité des professionnels de santé est majoritairement inférieure aux références départementales, régionales ou nationales. Six maisons de santé sont réparties sur le territoire.

II - Une offre hospitalière satisfaisante, excepté pour la chirurgie

Avec deux établissements de santé sur son territoire, le centre hospitalier d'Ussel et celui de Bort-les-Orgues, le territoire de Haute-Corrèze bénéficie d'un bon taux d'équipement en médecine, obstétrique, soins de suite et de réadaptation (SSR) et en unité de soins de longue durée (USLD), en revanche, le taux d'équipement en chirurgie est faible.

III - Un accès aux soins difficile pour 38 % de la population de Haute-Corrèze

Les obstacles de l'accès aux soins ont été constatés pour 38 % des foyers de la CC Haute-Corrèze Communauté qui ont renoncé aux soins pour les raisons suivantes : délais de rendez-vous (27 %) notamment pour les spécialistes, éloignement géographique (16 %), coûts des soins (15 %) et absence de moyens de transports (7 %).



IV - La prise en charge des personnes âgées

Sur le territoire de Haute-Corrèze Communauté, le taux d'équipement (hors unités de soins longue durée - USLD) en structures d'accueil pour personnes âgées est élevé : 286 places pour 1000 personnes âgées de plus de 75 ans, contre 105 en Nouvelle-Aquitaine et 100 en France métropolitaine. En matière d'établissements, cela se traduit par :

- 10 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) pour 1 135 places, dont 84 places Alzheimer ;
- 3 résidences autonomie pour 247 places ;
- 2 USLD.

V - Un secteur médico-social essentiellement porté par la fondation Jacques Chirac

En Corrèze, le taux d'allocataires de l'AEEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) et de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) est élevé par rapport aux références régionales et nationales. Ces niveaux s'expliquent par l'implantation de la fondation Jacques Chirac sur le département de la Corrèze qui est un véritable pilier du secteur médico-social sur ce territoire.

Cette structure est spécialisée dans la prise en charge de toute personne en situation de handicap pour la durée souhaitée. En 2017, elle accueille 1 200 personnes, emploie 830 salariés, ce qui en fait le premier employeur de la Corrèze. Au total, 18 établissements sont répartis dans plusieurs départements : le Cantal, la Creuse, le Puy-de-Dôme et la Corrèze où il y en a 8.

VI - Des dispositifs pour élargir l'offre de soins

A - Des exemples de dispositifs e-santé offrant de nouveaux services

Pour pallier une démographie médicale décroissante et conserver une égalité dans l'accès aux soins sur le territoire, le département de la Corrèze s'appuie sur différents dispositifs d'e-santé :

- une procédure de téléconsultation en neurologie, axée sur les accidents vasculaires cérébraux, avec le CHU de Limoges, en s'appuyant sur un dispositif IRM mobile présent au CH d'Ussel et un dispositif IRM fixe présent aux CH de Tulle et Brive ;
- le dispositif de télémédecine « Domoplaies » sur la prise en charge des plaies chroniques et complexes, qui permet aux personnels de santé de bénéficier d'un accompagnement par un professionnel du CH de Tulle en utilisant des tablettes tactiles.

B - Le pôle de santé Mille Soins : une maison de santé virtuelle

Le parc naturel régional de Millevaches dispose d'une maison de santé multisites, reliés grâce à un système d'information partagée. Le projet initial baptisé « Réseau de santé de la Montagne limousin » avait été bénéficiaire du label « pôle d'excellence rurale » et recensé comme une « initiative réussie » dans un rapport du conseil national de l'Ordre des médecins publié en décembre 2016.

Cette mise en réseau est née d'une double contrainte : optimiser l'offre de soins sur un territoire rural étendu à faible densité et créer un modèle coopératif indispensable pour l'attractivité des professionnels de santé en soins primaires (ou soins de premiers recours[2]).

Des professionnels de santé ont créé une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (Sisa), qui s'appuie sur quatre maisons de santé situées sur le plateau de Millevaches. Ce regroupement repose surtout sur un logiciel commun à tous les professionnels et consultable en tout point du territoire, expérimentation unique au plan national.

Ce réseau de professionnels n'est qu'un stade embryonnaire d'un projet de plus grande ampleur. En effet, le logiciel de santé utilisé représente pour les professionnels un outil qui doit être considéré comme un serveur médical des données de santé du patient, et qui pourrait être utilisé comme un point d'entrée d'un projet de santé du territoire.

De plus, un projet de « coopération territoriale pharmaceutique » est en cours d'élaboration. Conscients que la pérennité de cinq pharmacies de petite taille sur le territoire est incertaine, ces professionnels ont choisi d'expérimenter une forme de mutualisation. L'objectif est de spécialiser chacune d'entre elles dans un domaine spécifique tel que la préparation des doses administrées ou la pharmacie clinique.

[2] La prévention, le dépistage, le diagnostic, le traitement et le suivi des patients ; la dispensation et l'administration des médicaments, produits et dispositifs médicaux, ainsi que le conseil pharmaceutique ; l'orientation dans le système de soins et le secteur médico-social ; l'éducation pour la santé.

Chapitre VIII

L'accès au service public de l'aide à l'emploi

I - La structure de l'emploi sur le territoire

Au 31 mars 2018, le nombre de demandeurs d'emploi[3] sur l'ensemble du territoire de la CC Haute-Corrèze Communauté s'élève à 2 117.

Les principales caractéristiques sont les suivantes :

- 27,1 % des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans, soit 4 points de plus que pour la France métropolitaine ;
- une faible part des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA ;
- un faible niveau de qualification et de formation.

II - Les évolutions du réseau de Pôle emploi

Le maillage des agences de Pôle emploi repose sur le principe d'un réseau de proximité accessible pour 80 % des demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes de leur domicile.

Au plan général, les évolutions introduites depuis 2013 ont surtout consisté à améliorer l'accueil du public (halls d'accueil mieux adaptés et dotés de bornes interactives) et à homogénéiser l'offre de services des agences (notamment dans l'accompagnement des personnes licenciées économiquement).

Les permanences jugées précaires (faible fréquentation et/ou faible offre de service) ont été supprimées et remplacées par les partenariats avec les MSAP.

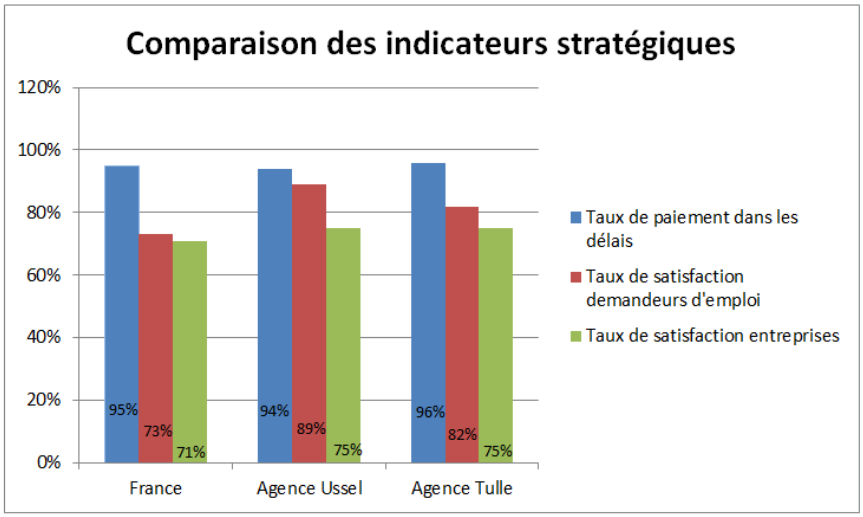
Le processus décisionnel d'évolution du réseau associe directement les autorités territoriales (préfet et sous-préfet), en concertation avec les élus du territoire. Il repose sur :

- une étude territoriale pluridisciplinaire et associant des partenaires externes (Insee, DARES, services du département, des collectivités) ;
- un maquettage financier du réseau et de son évolution ;
- un schéma immobilier.

[3] Les données qui alimentent cette partie ont été produites par pôle emploi. Elles sont datées de juin 2015, excepté pour le nombre premier constat où elles datent de mars 2018.

III - La mesure du niveau et de la qualité de service

Une première série d'indicateurs stratégiques est fixée par la convention tripartite État – UNEDIC – Pôle emploi. Ils portent sur le retour à l'emploi, l'offre de services aux demandeurs d'emploi, l'indemnisation et l'offre de service aux entreprises, le numérique et l'efficience.



Source : CRC Nouvelle Aquitaine

Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises est supérieur au résultat national pour les agences de Tulle et d'Ussel.

Les acteurs locaux soulignent la difficulté à recruter localement une main d'œuvre qualifiée, mais reconnaissent le travail entrepris par l'agence Pôle emploi d'Ussel pour favoriser un bon appariement.

À ces indicateurs stratégiques s'ajoutent trois indicateurs d'activité portant sur les volumes d'accueils, d'entretiens et de dossiers d'indemnisation traités.

Le volume des contacts sans entretien et celui des entretiens suivent une tendance haussière, particulièrement marquée sur le bassin d'Ussel et la CC Haute-Corrèze Communauté. Cette évolution, parallèle au développement des services numériques, souligne que ces nouveaux services ne se substituent pas nécessairement au besoin d'échanges avec un conseiller, quelles qu'en soient les modalités.

IV - Le déploiement des outils numériques pour limiter les risques de fracture

Les démarches d'inscription et d'indemnisation s'effectuent exclusivement en ligne sur le site de Pôle emploi. Par ailleurs, tous les documents peuvent être transmis par voie dématérialisée, pour les usagers qui le souhaitent.

Face à la généralisation, voire à la systématisation des services numériques, Pôle emploi déploie plusieurs types d'actions afin de limiter la fracture numérique :

- mise en place de postes d'accès à Internet (PAI) dans les agences avec accompagnement par des services civiques ;
- animation d'ateliers collectifs « utiliser un équipement informatique », « publier mon CV Pôle emploi », etc. ;
- création d'une interface « L'emploi store » centralisant divers services (e-learning sur sept savoirs de base, « se former au pack office » ;
- accompagnement par les agents des MSAP.

Si la diversité des outils d'accompagnement permet un suivi personnalisé, le choix de développer une offre de e-learning pour des usagers qui accèdent difficilement au numérique ou le maîtrisent insuffisamment, peut surprendre.

Chapitre IX

La Poste : un maillage essentiellement porté par les agences communales

I - Un niveau d'accessibilité supérieur aux normes applicables

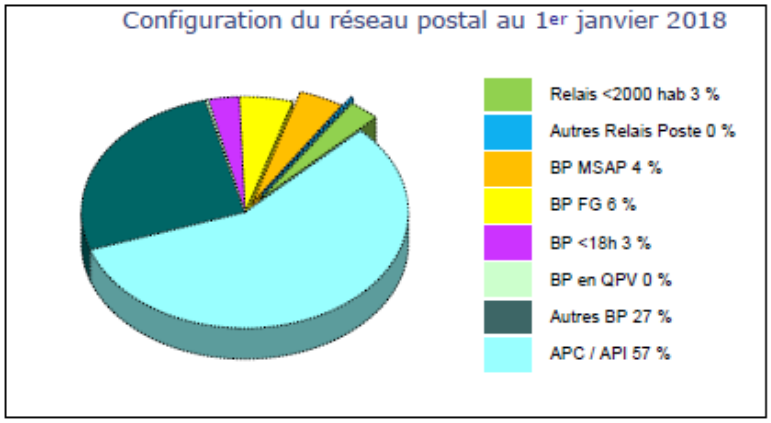
Le maillage du réseau postal territorial est soumis à des normes issues des lois du 20 mai 2005 et du 9 février 2010 prévoyant que, sauf circonstances exceptionnelles, 90 % de la population d'un département puisse accéder à un point de contact situé à moins de 5 km de distance et moins de 20 minutes de trajet automobile.

Le bilan annuel de la présence postale pour l'année 2017 indique que la norme est respectée pour 96 % de la population corrézienne à travers la présence de 162 points de contact composé de 64 bureaux de poste (dont 9 facteurs guichetiers et 7 MSAP), 93 agences postales communale (APC), 5 relais de poste (PR).

La commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT) est l'instance en charge de veiller à l'équilibre du maillage, à laquelle est soumis chaque année le bilan annuel de présence postale. En pratique, derrière une rédaction pour le moins laconique des comptes rendus de cette instance, l'on perçoit que si la CDPPT est décisionnaire de l'emploi du fonds de péréquation, elle l'est moins en matière de présence postale dans la mesure où ses membres prennent connaissance de décisions prises en amont par La Poste.

II - Une large prépondérance des agence postales communales

L'évolution de la structure du réseau dans le département de la Corrèze se caractérise par un nombre de points de contact quasi stable où la proportion de relais de poste demeure marginale. On observe surtout un effet de substitution des bureaux de poste par les agences postales communales. Depuis 2013, les agences postales communales sont devenues plus nombreuses que les bureaux de poste et représentent à elles seules 57 % des points de contact.



Source : La Poste

III - La diversification des activités peut contribuer à maintenir l'accessibilité des services au public

La Poste est confrontée à une érosion de son activité historique de distribution du courrier. Cette activité qui représentait 46 % du chiffre d'affaire il y a dix ans, n'en représente plus que 31 % en 2018 et 20 % en prévision en 2020, d'où une stratégie de diversification de ses activités qui, nonobstant leur caractère marchand, peut contribuer à améliorer l'accessibilité de certains services au public dans les territoires ruraux.

Exemple du portage de repas à domicile pour le compte de l'EHPAD d'Egleton

L'EHPAD d'Egleton gère un service de portage de repas à domicile sur la commune d'Egleton et plusieurs communes alentour. Pour les livraisons hors Egleton, le nombre de clients d'environ 10 personnes est trop faible pour assurer la rentabilité du service.

Ainsi, en 2017, sur un total de 14 619 journées alimentaires livrées à domicile, 10 855 portaient sur Egleton et 3 764 sur les communes alentour.

Internalisée, cette prestation occupait à 0,35 ETP un salarié recruté par le biais d'un groupement d'employeurs et mobilisait un véhicule. Dans un secteur rural où les distances et les temps de trajet sont conséquents, la direction de l'EHPAD a confirmé que la question de l'arrêt de ce service se serait sans doute posée à terme.

Sur une offre commerciale spontanée de La Poste, l'EHPAD a externalisé l'activité de portage de repas hors Egleton depuis le 1er juin 2016, via la tournée quotidienne des trois facteurs qui desservent le périmètre concerné. La phase de mise en place a été rapide, avec toutefois une légère réticence des agents de La Poste à sortir de leur activité classique de distribution du courrier.

Avec un recul d'une année, la direction de l'établissement dresse un bilan positif de l'expérience :

- la prestation est facturée au point de livraison et au nombre de livraisons, pour un coût mensuel compris entre 1 400 et 1 500 € TTC, légèrement plus avantageux économiquement, comparativement à la version internalisée du service ;

- l'activité de portage de repas à domicile est préservée, il n'est désormais plus envisagé de la stopper, pour un prix du repas qui n'a connu aucune augmentation difficilement supportable pour les bénéficiaires ;
- les réticences initiales semblent être levées et les retours côté bénéficiaires sont très positifs.

La direction de l'EHPAD souligne que, pour les personnes âgées isolées, le facteur représente une personne de confiance dont le passage quotidien pour le portage de repas contribue à rompre un peu l'isolement.

IV - L'évolution du réseau : un transfert de charge vers les communes ?

L'évolution du réseau de présence postale révèle assez nettement depuis 2013, un effet de substitution des bureaux de poste par les agences postales communales. Si le niveau de service est quasi équivalent, cette situation a entraîné un transfert de charges vers les collectivités, non intégralement compensé par le fonds de péréquation.

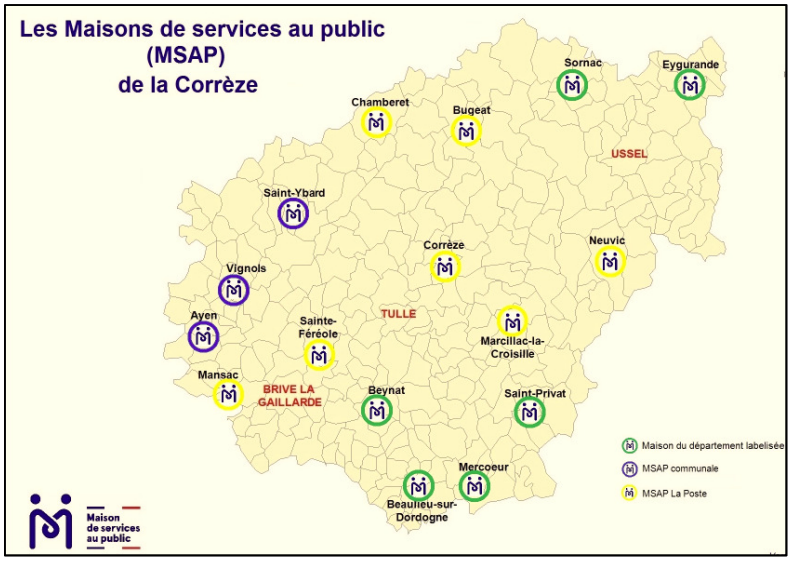
Pour La Poste, cette restructuration du réseau est indolore en termes d'image car les points d'accès sont maintenus. Au surplus, la signalétique des agences postales diffère assez peu de celle des bureaux de poste. Pour les clients, le changement de portage est apparemment neutre, ce qui permet à La Poste de conserver une image de proximité avec les territoires, avec le soutien financier des communes.

Chapitre X

Le réseau des maisons de services au public

I - Caractéristiques du réseau corrézien des MSAP

Le département de Corrèze compte 16 MSAP dont 6 portées par une maison du département, 7 par La Poste et 3 par des communes. Conformément aux critères de labélisation applicables lors de leur création, la répartition géographique respecte un temps de trajet d'au moins 20 minutes entre deux MSAP. Le choix a également été fait de privilégier les secteurs ruraux.



II - Un réseau créé sur la base du tissu local

A - Une implication forte et originale du département

Entre 2004 et 2009, le conseil général de la Corrèze a créé six maisons du département (MDD) animées par des agents spécialement formés sur les dispositifs départementaux. Les six MDD portent aujourd'hui des MSAP (dénommées localement maison du département de services au public – MDDSAP).

La qualité de service proposée est étendue, la constitution de dossiers et la prise de rendez-vous avec un conseiller partenaire représentant 17 % de l'activité de ces MSAP en 2017.

B - Les MSAP portées par La Poste

Conformément aux engagements nationaux pris en 2014 par La Poste au titre du contrat de présence postale territoriale, plusieurs bureaux de poste situés en zone rurale ou de montagne ont été proposés à la labélisation.

Sept bureaux accueillent aujourd'hui une MSAP, La Poste ayant accepté de proposer à la labélisation les sites de Bugeat et Neuvic qu'elle n'avait pas ciblés *a priori* mais dont l'insertion dans le réseau des MSAP permettait de couvrir des zones déficitaires.

C - Un réseau partenarial plutôt satisfaisant quoique limité aux principaux opérateurs

Entre les opérateurs et La Poste, il n'y a pas eu de difficultés particulières pour déterminer les lieux pertinents de création des MSAP. Pôle emploi et la CPAM ont été systématiquement associés.

Les structures mutualisées étant essentiellement perçues par les opérateurs comme une opportunité de réduire les effectifs répartis dans les territoires, le choix est systématiquement fait de confier l'accueil et l'orientation des usagers au chargé de clientèle de La Poste.

Afin d'animer le réseau des partenaires, La Poste a nommé un référent dédié sur les quatre départements de l'ex-région Limousin, soit un ensemble de 29 MSAP. Ce référent suit l'ensemble des formations proposées, lui permettant d'animer le réseau des opérateurs mais aussi d'assurer l'interface entre les chargés de clientèle présents dans les MSAP et les opérateurs.

Chaque opérateur a également lui-même nommé un référent MSAP que les chargés de clientèle peuvent solliciter. Selon les représentants de La Poste, ces référents ont vocation à faire émerger une « communauté », de sorte à inscrire les MSAP dans une dynamique d'amélioration.

Comparativement aux structures portées par les collectivités locales, La Poste reste concentrée sur les grands opérateurs nationaux, sans chercher à étendre son réseau vers certains partenaires originaux que l'on rencontre fréquemment dans les MDDSAP et MSAP communales.

Le type de services est également moins étendu car limité à de l'information, à la remise de documents ou à la connexion sur les portails ou sites web des partenaires.

D - Une fréquentation des MSAP La Poste difficile à apprécier

L'élaboration des statistiques de fréquentation procède d'une méthodologie peu lisible. La Poste indique que plusieurs services ne donnent pas lieu à comptabilisation : accueil, information, remise de documents, etc. Quant à la notion de « connexion », aucune réponse claire n'a été fournie, de sorte qu'il est impossible de définir si les connexions sont décomptées au clic, à la page, par opérateur contacté, etc.

Sur le plan des échanges directs que les usagers peuvent avoir avec les conseillers des partenaires, toutes les MSAP sont équipées de tablettes et d'un bureau isolé permettant des entretiens en face à face.

En revanche, les visioconférences avec les conseillers des partenaires sont rendues techniquement impossibles car les partenaires ont recours à Skype alors que La Poste utilise uniquement Adobe Connect, jugée plus sûre en termes de sécurité. Dès lors, la visioconférence n'est pas du tout utilisée alors que cet outil pourrait permettre une analyse conjointe et des réponses croisées dans le cas de dossiers complexes.

III - Les MSAP communales : des structures originales

Le département compte trois MSAP portées par des communes, toutes situées dans la partie sud-ouest du territoire à Ayen, Saint-Ybard et Vignols. La MSAP d'Ayen a été récompensée à plusieurs reprises pour son dynamisme.

La commune d'Ayen (750 habitants) a créé en 2007 le premier relais de services publics – RSP, labélisé MSAP en décembre 2015, située dans les mêmes locaux que l'agence postale communale.

La MSAP est ouverte 35 heures par semaine et animée par deux agents, pour un équivalent de 1,75 ETP, dont 1 ETP en contrat d'avenir et 0,75 ETP en emploi communal.

Outre les missions classiques des MSAP d'informations d'aide et de relai avec les opérateurs partenaires, de nombreuses demi-journées d'information sont proposées sur des thématiques pratiques : sécurité internet, sécurité routière, économies d'énergie, etc.

Un bureau des permanences permet également une présence régulière des partenaires. En 2017, 170 personnes y ont été accueillies.

Les partenariats sont très nombreux, la MSAP ayant conventionné avec une trentaine d'opérateurs dans les champs de l'emploi, de la famille, de l'habitat, de la mobilité et du tourisme.

Pour autant, les élus locaux maintiennent une forte dynamique et recherchent en permanence de nouveaux partenaires. Ainsi, des partenariats originaux ont encore été récemment conclus : association départementale pour l'Éducation routière, fédération de consommateurs UFC Que Choisir.

Cette MSAP a été distinguée par le Prix Territoria d'Or, organisé par l'observatoire national de l'innovation publique dans la catégorie « développement local ». En 2017, la MSAP a été lauréate du Grand prix des MSAP pour son dispositif de covoiturage de proximité.

Pour cette structure, la disparition des contrats aidés va poser une réelle contrainte budgétaire, avec un risque de diminution de l'amplitude horaire d'ouverture de la MSAP et / ou de redimensionnement de ses missions. À plus long terme, la pérennité du financement des agences postales communales est également un facteur important du maintien de ce type de structures mutualisées.

Enfin, l'on peut s'interroger sur la cohérence de faire reposer le financement, hors subventions, sur la seule commune d'Ayen, alors que cette MSAP rayonne sur 12 communes et que près de la moitié des usagers proviennent de communes alentour. Une évolution vers un portage intercommunal ne recueille cependant pas l'assentiment des élus municipaux. La mutualisation des charges entre les communes concernées pourrait garantir le maintien de cet outil dont l'utilité et le dynamisme ne sont pas contestés.

Le dispositif de covoiturage de proximité et solidaire de la MSAP d'Ayen

Ce dispositif original, créé à l'échelle de huit communes du plateau de l'Yssandonnais, a été élaboré en partenariat avec la fédération Ecosyst'm et SNCF – mobilité Limousin. L'originalité du dispositif repose sur la rémunération des conducteurs par une « monnaie » locale, le Y'ACA, élaborée par le collectif associatif « le durable a son village », des citoyens, des élus et l'association des commerçants d'Ayen.

La MSAP d'Ayen met en relation passagers et conducteurs et échange les carnets kilométriques achetés par les passagers contre la « monnaie » locale, acceptée par plus de 20 commerçants répartis sur huit communes. Plus récemment, une application mobile a également été développée et ce dispositif est également en ligne via la plate-forme de covoiturage « ID Vroom » de la SNCF.

Chaque passager achète des chèques kilomètre au tarif de 6 € / 100 km et le conducteur est rémunéré 5 € / 100 km, la différence venant financer le dispositif.

Chaque commune impliquée nomme un élu référent qui réalise le travail de communication et de relai du dispositif auprès des populations. Chaque mois, plus de 1 000 km de covoiturage sont effectués.

IV - Un coût de fonctionnement homogène pour les MSAP portées par les collectivités locales

TABLEAU COMPARATIF DES BUDGETS MSAP

DEPENSES

MSAP communale AYEN	2017
FONCTIONNEMENT	
Charges de personnel	48 133,07 €
Achats fournitures diverses	5 603,80 €
Frais de formation	3 268,00 €
Frais de déplacement et de réunion	1 330,00 €
Frais d'entretien des locaux dont loyer et assurance	7 549,10 €
Frais de communication, signalétique	2 853,20 €
Divers fluides (eau, électricité)	3 731,80 €
INVESTISSEMENT	
Travaux d'aménagement des locau	- €
Autres investissements	- €
	72 468,97 €

RECETTES

MSAP COMMUNALE AYEN	2017
FONCTIONNEMENT	
Financement de contrats aidés	13 322,40 €
Fonds interopérateurs + FNADT *(participation mensuelle)*	30 000,00 €
Loyer APC	13 584,00 €
Participation commune	15 562,57 €
INVESTISSEMENT	
Subventions diverses pour travaux *Détailler la liste*	- €
Subvention 1 - préciser	- €
Subvention 2 - préciser etc ...	- €
Financement sur fonds propres	- €
Fonds interopérateurs (participation mensuelle)	- €
	72 468,97 €

MDDSAP Sornac	2017
FONCTIONNEMENT	
Charges de personnel	53 817,89 €
Intervention technicien bâtiment et informatique	2 608,41 €
Achats fournitures diverses	53,39 €
Frais de formation	
Frais de déplacement et de réunion	1 111,56 €
Frais d'entretien des locaux dont assurance	8 958,00 €
Frais de communication, signalétique (internalisé)	0,00 €
Divers fluides (eau, électricité)	9 810,00 €
Téléphone, internet et Copieur	1 686,28 €
INVESTISSEMENT	
Travaux d'aménagement des locau	0,00 €
Autres investissements	0,00 €
	78 045,53 €

MDDSAP Sornac	2017
FONCTIONNEMENT	
Financement de contrats aidés	0,00 €
Subvention FNADT	15 000,00 €
Fonds interopérateurs *(participation mensuelle)*	15 000,00 €
Auto financement Conseil Départementa	48 045,53 €
Services payants (le cas échéant)	0,00 €
INVESTISSEMENT	
Subventions diverses pour travaux *Détailler la liste*	0,00 €
Subvention 1 - préciser	0,00 €
Subvention 2 - préciser etc ...	0,00 €
Financement sur fonds propres	0,00 €
Fonds interopérateurs (participation mensuelle)	0,00 €
	78 045,53 €

La structure et le niveau de budget de la MSAP communale d'Ayen et de la MDDSAP de Sornac sont similaires et situés dans une fourchette comprise entre 72 000 et 78 000 € environ. Seule différence notable : la commune externalise certaines prestations (communication et signalétique), que le département est en mesure de réaliser en interne.

Il est à noter qu'aucun comparatif n'a pu être réalisé avec les MSAP La Poste, l'opérateur n'ayant fourni aucune donnée budgétaire précise malgré les demandes réitérées.

V - Quelle marge d'action pour Haute-Corrèze Communauté ?

La CC Haute-Corrèze Communauté est compétente pour les maisons de services au public. Dans le contexte local, où chaque structure porteuse des maisons existantes (département et La Poste) assure la maîtrise du fonctionnement et des partenariats existants, aucune piste ne se dégage quant à la façon dont l'EPCI peut intervenir.

Cette situation illustre la difficulté, pour ces acteurs locaux nouvellement créés, de s'insérer dans des politiques publiques préexistantes, en y apportant une réelle valeur ajoutée, *a fortiori* dans des territoires où les dispositifs ont déjà été fortement investis.

Chapitre XI

Zones rurales : quand les communes pallient l'absence d'initiative privée

Dans les zones les plus isolées des territoires, le maintien d'un tissu minimum d'activités commerciales est un facteur d'attractivité et de dynamisme local. En Corrèze, six communes exploitent en régie des stations-service, service essentiel pour permettre les déplacements.

La commune de Sornac (750 habitants), située en Haute-Corrèze, à la frontière entre Corrèze et Creuse, exploite une pompe à essence et une boucherie municipales. Soucieuse de ne pas voir ces commerces déserter la commune, le conseil municipal a pris l'initiative de les gérer en régie en devenant propriétaire des équipements et des locaux et en choisissant les prestataires.

Chapitre XII

Le développement du numérique

I - Une couverture insuffisante nécessitant un réajustement

A - Des objectifs initiaux non atteints

En 2004, le département de la Corrèze a délégué sa compétence « aménagement numérique du territoire »[4] au syndicat mixte de Développement de l'Offre Régionale de Services et de l'Aménagement des télécommunications en Limousin (DORSAL). Créé en 2002, DORSAL est la structure *ad hoc* dont se sont dotées les collectivités limousines pour l'aménagement numérique du territoire.

DORSAL a initié un réseau d'initiative publique (RIP) dit de première génération en 2004, afin de déployer du haut débit, dans le cadre d'une délégation de service publique courant jusqu'en 2029.

Dans ce cadre, le schéma départemental d'aménagement numérique, feuille de route des collectivités en matière de déploiement numérique, n'a pas encore fait l'objet d'une traduction opérationnelle. En effet, DORSAL n'a toujours pas choisi le montage juridique et le déploiement reste limité à 6 200 prises pilotes.

B - Un projet de réseau d'initiative public de deuxième génération

Si les objectifs initiaux du SDAN avaient été menés à terme, seulement 16,5 % des Corréziens auraient été raccordables à la fibre en 2021.

Face au risque de fracture numérique sur le territoire, l'assemblée délibérante du conseil départemental a acté le 8 juillet 2016, le déploiement d'un réseau public régional deuxième génération « CORREZE 100 % FIBRE 2021 » sur l'ensemble du territoire, avec une couverture totale en très haut débit (THD) à l'horizon 2030. L'investissement total pour ce projet représente 143,8 M€ dont 48,5 M€ financés par l'État.

Ce projet prévoit la création d'une boucle locale THD entièrement en fibre optique avec des points de branchement à 150 m du domicile, charge à l'abonné de demander à être raccordé.

[4] Article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales.

Le territoire de Haute-Corrèze Communauté, excepté les communes situées en Creuse, sera le plus grand bénéficiaire de ce projet puisqu'il bénéficiera de près d'un tiers des prises (26 048 sur un total de 92 317).

II - Une coopération institutionnelle au service du THD

A - Le rôle de l'échelon régional

Pour créer ce RIP deuxième génération de fibre optique, la région Nouvelle-Aquitaine et sept départements (Charente, Corrèze, Creuse, Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne et Haute-Vienne) se sont associés par le biais de la société publique locale Nouvelle-Aquitaine très haut-débit (NATHD).

Créée en mars 2015, NATHD, dont sont actionnaires les syndicats mixtes départementaux[5] chargés de l'aménagement du numérique, doit permettre de mutualiser la gestion, l'exploitation et la commercialisation des réseaux publics de fibre optique.

L'objectif est notamment d'utiliser l'effet de levier que représente l'échelon régional pour réaliser des économies d'échelle en négociant les tarifs des prestataires et en rendant le dispositif plus attractif pour les fournisseurs d'accès. Par conséquent, ce montage vise à compenser la présence insuffisante des opérateurs privés dans les zones rurales, du fait du coût du déploiement des réseaux dans ces secteurs. Sur les sept départements, les zones couvertes par les opérateurs privés, c'est-à-dire les centres-villes et zones denses, ne représentent que 9 % du territoire et 30 % de la population.

Les réseaux sont construits par les syndicats mixtes qui en deviendront propriétaires et en confieront la commercialisation à la SPL.

B - Quel rôle pour Haute-Corrèze Communauté en matière de haut débit ?

La compétence « aménagement numérique, communications électroniques, dont la politique de développement des usages du numérique » prévue à l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, a été transférée à la communauté de communes Haute-Corrèze Communauté. Créé au 1er janvier 2017, cet EPCI a pris cette compétence alors que les dispositifs en matière de couverture numériques étaient déjà élaborés, notamment le projet Fibre 2021 porté par le conseil départemental de Corrèze. Le caractère interdépartemental de l'EPCI à cheval sur les départements de la Corrèze et de la Creuse, a conduit ce dernier à se doter de cette compétence, afin que toutes les communes du territoire, y compris celles situées en Creuse, disposent d'un accès homogène à la fibre optique.

[5] Lot-et-Garonne Numérique, Périgord Numérique, Sydec 40, DORSAL Limousin et Charente Numérique.

En pratique, l'EPCI a confié cette compétence au syndicat de la Diège. Crée en 1921, ce syndicat de communes, qui réunit 65 communes sur un périmètre allant au-delà de la communauté de communes, avait comme vocation unique l'électrification. Fort de sa connaissance des réseaux, il se positionne comme un maillon de proximité pour le transport et la distribution de la fibre, en travaillant notamment à la mutualisation des différents réseaux (électrique, eau, fibre). Sur le plan financier, le syndicat contribue à hauteur de 5,5 M€ au projet Fibre 2021.

Parmi les communes membres de Haute-Corrèze Communauté mais non adhérentes au syndicat se trouvent les 11 communes situées en Creuse[6]. Or, ce département, qui s'appuie également sur le syndicat mixte DORSAL, a un projet de déploiement de la fibre optique à l'horizon de 2030.

À ce jour, six communes[7] de la Creuse seront incluses dans le déploiement d'un premier jalon *bis* sur la Creuse à horizon 2025. DORSAL étudie avec le département de la Creuse, des solutions visant à raccourcir ce calendrier. Pour les autres communes creusoises, DORSAL s'engage à étudier les options techniques envisageables. Sur le plan financier, l'EPCI investit 1,2 M€ pour l'accès à la fibre dans les départements de la Creuse.

Dans ce contexte, le territoire de la CC Haute-Corrèze Communauté risque fort de connaître des écarts dans le mode et la qualité de couverture par le réseau THD. L'une des difficultés consistera sans doute à les résorber, tout en restant dans le cadre de la politique de déploiement fixée par chacun des deux départements.

Compte tenu de la faible marge de manœuvre dont elle dispose sur la partie « réseau » de sa compétence, il est vraisemblable que c'est sur le volet « contenu » que cet EPCI aura le plus de valeur ajoutée en développant des usages numériques adaptés aux particuliers et acteurs économiques du territoire. De ce point de vue, une réflexion d'ensemble pourrait être menée en intégrant, dès l'élaboration du projet de territoire, encore en cours, la problématique de l'accessibilité des services publics.

III - Réseau de téléphonie mobile : résorber les zones blanches

Le département de la Corrèze est marqué par de nombreuses zones blanches (aucune présence d'opérateur) et zones grises (signal faible ou instable qui rend difficile la tenue d'une communication téléphonique).

Pour tenter de pallier ces inégalités sur le territoire départemental, la Corrèze s'est investie dans un programme national de résorption des zones blanches articulé autour de deux axes : les zones blanches centres-bourgs et 1 300 sites stratégiques.

Sur le territoire de Haute-Corrèze Communauté, plusieurs communes ont présenté des projets : Bellechassagne, Chavanac et Millevaches au titre du premier appel à projet « zones blanches centre-bourgs ».

[6] Et trois communes en Corrèze : Bort-les-Orgues, Lamazière-Basse et Davignac.
[7] Poussanges, Magnat, Beissat, Mallaret, Saint-Oradoux et Saint-Merd-la-Breuille.

Ce premier volet, qui s'inscrit dans le cadre de la loi « croissance, activité et égalité des chances » du 9 août 2015, vise à subventionner à hauteur de 100 000 € maximum par installation (130 000 € en zone de montagne), la construction d'antenne relai de téléphonie mobile par les collectivités elles-mêmes.

Six communes de Corrèze ont été retenues au titre de cet appel à projet : Bellechassagne, Branceilles, Chavagnac, Espagnac, Millevaches, Veix[8].

Le site touristique du Pont d'Aubert et le sentier de randonnée du « Pont de Lamirande », situés sur la commune de Soursac, ont quant à eux candidaté pour le second appel à projet « 800 sites mobiles stratégiques ». Ces deux sites ont été retenus par l'Agence numérique de l'État.

Au titre de cet appel à projet, il est prévu une prise en charge par l'État, pour moitié, des frais d'installation et de déploiement du réseau, y compris de fibre optique, le cas échéant.

Au plan national, le « *new deal* » proposé par l'État aux collectivités locales et aux opérateurs de téléphonie mobile pourrait également contribuer à améliorer l'accès à la technologie 4G en milieu rural.

[8] Liste établie par arrêté du 8 février 2016 du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Glossaire

AAEH..... Allocation d'éducation de l'enfant handicapé
AAH ..... Allocation aux adultes handicapés
ADAPEI ..... Association départementale de parents et d'amis des personnes handicapées mentales
AFPI ..... Association de formation professionnelle de l'industrie
AMII..... Appel à manifestation d'intention d'investissement
ANTS ..... Agence nationale des titres sécurisés
APC ..... Agence postale communale
ARAMIS ..... Auto-régulation de l'autisme en milieu scolaire
ARS ..... Agence régionale de santé
ATSEM ..... Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AVS..... Assistant de vie scolaire
AvS..... Animation de la vie sociale
CAF ..... Caisse d'allocations familiales
CdC ..... Communauté de communes
CDPPT ..... Commission départementale de présence postale
CDEN..... Commission départementale de l'éducation nationale
CNI..... Carte nationale d'identité
CPAM ..... Caisse primaire d'assurance maladie
CQPM ..... Certificat de qualification paritaire de la métallurgie
CRC..... Chambre régionale des comptes
CTSD ..... Comité technique spécial départemental
DASEN ..... Directeur académique des services de l'Éducation Nationale
DDFIP ..... Direction départemental des finances publiques
DORSAL..... Syndicat mixte de développement de l'offre régionale de services et de l'aménagement des télécommunications en Limousin
DETR ..... Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux
DR ..... Dispositif de recueil
EHPAD ..... Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunale
ETP..... Équivalent temps plein
EVS ..... Emplois vie scolaire
FTTH..... *Fiber to the Home*, ce qui signifie « Fibre optique jusqu'au domicile »
ICA..... Instance de coordination de l'autonomie
LPR ..... La Poste Relais
MDD ..... Maison du département
MSA ..... Mutualité sociale agricole
MSAP..... Maison des services aux publics
NOTRé..... Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi)
OTI..... Office de tourisme intercommunal

PETR ..... Pôle d'équilibre territorial et rural
POEC ..... Préparation opérationnelle à l'emploi collective
PPNG ..... Plan préfectures nouvelle génération
RIP ..... Réseau d'initiative public
RPI ..... Regroupement pédagogique intercommunal
RSA ..... Revenu minimum d'activité
RSP ..... Relais de services publics
SDAASP ..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDAN ..... Schéma directeur d'aménagement du numérique
SDCI ..... Schéma départemental de coopération intercommunale
SDEN ..... Syndicat Départemental Éducation Nationale
SIEP ..... Service des impôts des particuliers
SPL NATHD .. Société publique locale Nouvelle-Aquitaine très haut débit
SSIAD ..... Services de soins infirmiers à domicile
SSR ..... Soins de suite et de réadaptation
THD ..... Très haut débit
USLD ..... Unité de soins de longue durée
ZRR ..... Zone de revitalisation rurale

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes du Pays châtillonnais (département de la Côte-d'Or)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **5**

INTRODUCTION **9**

CHAPITRE I L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS DANS LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNE DU PAYS CHÂTILLONNAIS ET EN CÔTE-D'OR DEPUIS 2013 ..... **13**

I - ÉVOLUTION DE L'ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE AUX SERVICES PUBLICS DEPUIS 2013 ..... **13**

A - Les services de l'État 13
B - La Poste 16
C - Les organismes de sécurité sociale et de retraite 17
D - Les services sociaux du département 19
E - Pôle emploi 20
F - La chambre de commerce et d'industrie (CCI) 21

II - APPROCHES THÉMATIQUES **22**

A - L'offre scolaire 22
B - La mobilité : enjeux et aides 25
C - L'offre de soins 26
D - La petite enfance et la jeunesse 27
E - Les maisons de retraite 28

III - LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION À MOYEN TERME DE L'ACCÈS PHYSIQUE AUX SERVICES PUBLICS **28**

IV - LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN POUR FAVORISER L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS. **29**

A - La mobilisation de l'EPCI 29
B - Le soutien financier de l'État, du département et de la région 30

CHAPITRE II LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC (SDAASP) ET SA PORTÉE **33**

I - LE PROJET DE SDAASP **33**

A - La méthodologie 33
B - Le processus d'adoption 33

II - APPRÉCIATION PORTÉE PAR LES ACTEURS SUR LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU SDAASP **34**

III - L'ARTICULATION DES STRATÉGIES DES ACTEURS ET DES PROCESSUS DÉCISIONNELS EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX SERVICES AU PUBLIC **35**

A - Un processus décisionnel des acteurs très marqué par le cloisonnement 35
B - Une place à construire dans une mosaïque de contractualisation 35
C - Une articulation à construire entre les SDAASP et le SRADDET 36

CHAPITRE III LES AXES DE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL 37

I - LES DISPOSITIFS DE MUTUALISATION DANS LE PAYS CHÂTILLONNAIS 37

A - Les maisons de services au public 37
B - Le projet de maison de territoire à Recey-sur-Ource 39
C - Le projet de maison de santé 40

II - LES MSAP À L'ÉCHELLE DÉPARTEMENTALE 41

A - Bilan des MSAP dans le département 41
B - Le projet de MSAP Crédit agricole 43

III - LE DÉVELOPPEMENT DE LA DIGITALISATION DES SERVICES PUBLICS 43

A - La généralisation de la stratégie multicanal des acteurs et les mesures d'accompagnement des usagers 43
B - La couverture numérique (fixe et mobile) dans les territoires ruraux 47

ANNEXES 49

Synthèse

La communauté de communes du Pays châtillonnais (CCPC) est l'intercommunalité la plus rurale et la plus étendue (107 communes) de Côte-d'Or[1].

L'accès physique aux services publics dans le Pays châtillonnais ne s'est pas réduit mais a évolué dans ses modalités

Depuis 2013, l'accès physique aux services publics dans le Pays châtillonnais ne s'est pas dégradé en termes de maillage des points d'accueil, à l'exception notable de l'offre de soins de second recours. Le « recul » des services publics dénoncé par certains élus et la population s'inscrit dans une échelle temporelle plus longue ou concerne des services en dehors du périmètre de l'enquête (services hospitaliers…).

La dégradation ressentie de l'offre de services est liée à l'évolution des modalités d'accueil dans ces points de contact : transformation d'un point de contact pérenne en permanence, réduction des horaires d'ouverture, accueil par un médiateur numérique et non par des services métiers, et réforme des modalités de délivrance des titres d'identité.

L'implantation des points de contact avec les usagers correspond globalement à des maillages historiques et fondés sur des critères administratifs et démographiques. Elle se caractérise par une forte polarisation des services publics par la ville-centre, Châtillon-sur-Seine, au détriment des quatre anciens chefs-lieux de canton.

La majorité des entités interrogées ne prévoient pas, *a priori*, de fermeture de points de contact dans le territoire, et ne disposent pas d'un schéma prévisionnel d'implantation à moyen terme ou d'analyse de l'attractivité des points d'accueil, à l'exception de la CAF et de la MSA. Néanmoins, les services de la DGFiP, les organismes de sécurité sociale et Pôle emploi réexamineront à moyen terme leur maillage et les modalités d'accueil sans disposer à ce jour de tous les éléments de décision (projet de réforme du réseau DGFiP, renouvellement en cours des conventions d'objectifs et de moyens avec l'État).

Le maintien des services publics en milieu rural fait l'objet d'un soutien financier dont la mesure s'avère délicate en raison des systèmes d'information des administrations et de la diversité des supports de financement (investissements des communes et des EPCI, dotations de l'État, subventions de projets dans le cadre d'une contractualisation, fonds de péréquation de présence postale) qui ne sont pas propres aux territoires ruraux.

[1] Cf. présentation dans l'introduction.

Le projet de SDAASP, en attente de signature, suscite peu d'attentes

Le projet de schéma n'est pas arrêté en raison des fortes réticences du département. Ce dernier s'est retiré dès 2016 de la gouvernance politique du projet au motif que l'État serait responsable de la disparition de nombreux services publics en milieu rural et incite à développer des dispositifs contractuels dans lesquels les principaux financeurs sont les collectivités locales.

Les entités interrogées indiquent avoir été convenablement associées à la phase de diagnostic, mais beaucoup moins à l'élaboration du projet de plan d'actions, lequel ne leur a pas été communiqué à ce jour. Le projet de schéma ne suscite pas d'attentes pour l'essentiel des acteurs qui doutent de sa plus-value opérationnelle et de son impact sur les processus décisionnels qui demeurent très cloisonnés. De surcroît, pour la communauté de communes étudiée, le schéma s'ajoutera à la sédimentation existante des politiques contractuelles qu'elle porte avec tous ses partenaires, et qui tend à affaiblir ses marges de manœuvre au profit de la recherche de financements de projets ou de postes.

Les leviers d'amélioration de l'accessibilité des services publics

Un territoire et un département encore peu maillés par des dispositifs de mutualisation des services publics

Les dispositifs de mutualisation (MSAP, MSP) sont peu nombreux en Côte-d'Or en comparaison avec les maillages dans les autres départements de la région.

Le Pays châtillonnais dispose de deux MSAP mais d'aucune maison de santé pluridisciplinaire. Un projet de maison de territoire à Recey-sur-Ource, avec sa logique intégrée, pourrait constituer une piste pour des MSAP de seconde génération. Le projet de maison de santé, considérée comme indispensable au vu des carences de l'offre de soins, se heurte à des difficultés de gouvernance entre les acteurs.

Les MSAP de Châtillon-sur-Seine (portée par l'EPCI) et de Recey-sur-Ource (La Poste) affichent un dynamisme et des modalités de fonctionnement très disparates. La tenue de permanences des partenaires, la collaboration entre l'animateur et les référents métiers, et des locaux assurant la confidentialité, une attente particulièrement forte en milieu rural, apparaissent comme autant de facteurs cumulatifs de réussite de la MSAP de la ville-centre. Pour les deux MSAP, des axes de progrès résident dans la mise en place des comités de suivi, pourtant prévus par les conventions constitutives, et dans l'évolution de l'outil de gestion, manifestement délaissé par manque d'ergonomie. Une mise en réseau de ces deux structures apparaît indispensable.

Une digitalisation croissante de l'accès aux services qui ne s'accompagne pas de mesures transitoires d'accompagnement suffisantes

Si une stratégie multicanal adaptée constitue une tendance de fond pour l'accès aux services publics, sa mise en œuvre et la mesure de son impact sont très inégales selon les entités interrogées. Les collectivités territoriales apparaissent en retrait du processus de digitalisation alors que les organismes sociaux et les opérateurs nationaux ont une avance qui n'est pas sans lien avec les conventions d'objectifs nationales dont ils relèvent.

S'agissant de la dématérialisation des procédures de l'État, les collectivités regrettent l'absence d'information préalable et d'accompagnement de la réforme de la délivrance des titres d'identité, qui serait responsable d'un important effet report sur les services sociaux des collectivités.

Les entités interrogées se montrent impliquées globalement dans l'amélioration de l'accès à l'outil numérique par les usagers mais elles ne construisent pas de politique de médiation numérique spécifiquement dédiée aux publics fragiles (précaires, personnes dépendantes, allophones…). Les dispositifs de médiation numérique apparaissent insuffisants en quantité et en qualité.

La couverture numérique du territoire étudié, pourtant ciblé comme prioritaire par le schéma départemental d'aménagement numérique du territoire (SDANT), connaît un retard dans le déploiement de la fibre optique. L'état d'avancement du SDANT est globalement méconnu des parties intéressées.

Introduction

Présentation de la communauté de communes du Pays Châtillonnais (CCPC)

Un territoire peu dense et isolé

La CCPC est située au nord de la Côte-d'Or, en limite de trois départements (Yonne, Aube, Haute-Marne). Créée en 2004, elle regroupe 107 communes, lesquelles constituent un seul canton depuis 2015.

Cinquième communauté de communes de France par le nombre de communes, elle rassemble moins de 4 % de la population de Côte-d'Or sur 20 % du territoire départemental. Avec 20 482 habitants (11 habitants/km²) en 2014, le Châtillonnais est le moins peuplé des huit territoires qui composent le département. 55 % de ses habitants se concentrent dans la « vallée », une longue et large dépression orientée Est-Ouest.

Le territoire est marqué par une unité géographique constituée d'un vaste plateau (altitude moyenne supérieure à 300 m) maillé par de nombreuses vallées qui représentent autant d'axes pénétrants que de freins aux flux de circulation.

Le territoire est isolé des grands axes de communication. Les réseaux ferrés national et régional ne drainent pas le Châtillonnais ; la population y accède par des dessertes en car TER qui relie Châtillon-sur-Seine à Montbard (34 km). En l'absence de réseau autoroutier, le réseau des routes départementales assure la desserte du territoire, en particulier avec le réseau interurbain de bus (TRANSCO).

Le plus fragile des huit territoires du département

Le Pays châtillonnais est le seul des huit territoires du département à connaître une décroissance démographique générale, avec un taux de variation annuelle moyen de - 0,6 % de 1999 à 2014 (contre + 0,3 % pour le département). La présence d'une population âgée (31 % contre 25 % en moyenne départementale) est renforcée par le phénomène de départ des jeunes.

Les indicateurs sociaux montrent une forte précarité sociale pour une part importante de la population. Les agriculteurs (9,1 %) et ouvriers (33,3 %) sont surreprésentés dans la population (moyenne respective de 4 % et 28,3 % dans le département, hors communauté urbaine de Dijon et Beaune). À l'échelle de l'aire urbaine de Châtillon-sur-Seine, le taux de pauvreté en 2014 s'élève à 15,2 %, contre 11,4 % de moyenne départementale. La part des ménages fiscaux imposés (53,2 %) est très inférieure à la moyenne départementale (61,5 %). La forte proportion d'agriculteurs implique une demande d'accessibilité aux services de la MSA tandis que la faiblesse des revenus dans les franges les plus rurales pose la question du maillage des divers services sociaux.

La dominante rurale du territoire ainsi que les caractéristiques socio-économiques et démographiques impactent les mobilités individuelles. Ainsi, le niveau de motorisation des ménages y est inférieur à la moyenne départementale (hors communauté urbaine de Dijon et Beaune) : 13,8 % des ménages sont sans véhicule (contre 10,3 %) et seulement 37 % des ménages ont plus de deux véhicules (contre 47,7 %).

Des difficultés prégnantes d'accessibilité aux services publics

• *L'armature territoriale des services publics est très fragile*

Le diagnostic territorial établi dans le cadre du SDAASP indique le recul progressif des services publics sur le territoire et le développement du numérique qui renforce les fractures territoriales (territoires équipés ou pas, usages développés ou pas). Les permanences de services publics sur les anciens chefs-lieux de canton ont quasiment disparu et celles sur Châtillon-sur-Seine ont sensiblement reculé.

La polarisation des services publics par la ville-centre est forte, au détriment des communes anciens chefs-lieux de canton (Recey-sur-Ource, Laignes, Baigneux-les-Juifs, Montigny-sur-Aube). Cette centralisation concerne les structures sociales d'accompagnement des publics âgés, jeunes enfants et handicapés (ADMR, Agence solidarité famille, mutualité, CAF, CPAM) ainsi que les structures d'insertion (point relais local de Pôle emploi, mission locale, centre de formation pour adultes, CCAS, aides aux adolescents, etc.).

Les enjeux d'accessibilité sont renforcés par une méconnaissance de l'offre de services par le grand public, entraînant un niveau important de non recours aux droits. L'amélioration de la visibilité de l'offre de services du territoire est un des axes opérationnels des documents contractuels (contrat de ruralité 2017-2020, contrat de territoire 2016-2017, contrat local de Santé 2016-2020, et projet de SDAASP).

• *Des dispositifs de mobilités collectives très limités*

Le réseau départemental interurbain TRANSCO, à la politique tarifaire très favorable aux publics fragiles (billet à 1,5 €), joue un rôle essentiel en matière de transport collectif au sein du territoire et pour le relier aux territoires environnants. À l'échelle intercommunale, en l'absence de transport à la demande, la CCPC a mis en place une plateforme mobilité portée par la mission locale à Châtillon-sur-Seine. Un guichet SNCF est présent à l'office du tourisme du Pays châtillonais.

Globalement, en dehors des lignes TRANSCO, l'offre de transport collectif demeure insuffisante et peu adaptée aux besoins de la population.

• *Des dispositifs de mutualisation peu nombreux*

Le territoire ne compte que deux structures de mutualisation des services publics :

- une maison de services au public (MSAP), située dans la ville-centre, portée par la CCPC, et dont le fonctionnement est cofinancé pour moitié par l'État. Elle accueille de nombreux services : CAF, CPAM, MSA, Pôle emploi, ADIL, ANTS, CIDFF, conciliateur de justice, régime social des indépendants. Elle organise des permanences hebdomadaires délocalisées dans les anciens bourgs-centres ;

- une MSAP La Poste à Recey-sur-Ource avec la CAF, la MSA, la CPAM, l'accompagnement aux services numériques de l'Assurance Retraite, GRDF et Pôle emploi.

Il n'existe pas de maison de santé pluriprofessionnelle, et aucun projet d'exercice coordonné n'est identifié à ce jour bien qu'il constitue une piste d'action prévue par le SDAASP. À défaut de dispositif mutualisé, les acteurs de santé s'efforcent de renforcer la coordination territoriale et interdépartementale de l'offre dans le cadre du contrat local de santé 2016-2020, autour des services hospitaliers de Châtillon-sur-Seine. L'objectif est également d'améliorer la coordination de la prise en charge globale du patient en s'appuyant sur l'association des acteurs de santé du Châtillonais.

- *Territoire prioritaire pour l'amélioration de la desserte numérique*

Le schéma directeur d'aménagement numérique du territoire (SDANT) prévoit pour la période 2013-2025 le déploiement de la fibre optique et d'Internet à très haut débit pour l'ensemble du département. La CCPC est l'un des deux territoires de la phase 1 (2013-2017) du déploiement de la fibre optique jusqu'au domicile (FTTH).

Chapitre I

L'évolution de l'offre de services publics dans la communauté de commune du Pays châtillonnais et en Côte-d'Or depuis 2013

I - Évolution de l'accessibilité physique aux services publics depuis 2013

Les élus rencontrés[2] ont le sentiment d'un recul depuis plus de 20 ans de la présence des services publics sur le territoire intercommunal. Au cours de la période plus récente (depuis 2013), l'accès physique aux services publics a évolué de manière variée selon les entités publiques.

A - Les services de l'État

1 - Le réseau préfecture-sous-préfectures

L'accueil physique n'a pas évolué depuis 2013 avec l'implantation historique de la sous-préfecture à Montbard, chef-lieu du canton voisin situé à 35 minutes de Châtillon-sur-Seine. L'évolution majeure réside dans la réforme des modalités de délivrance des titres suite au plan préfectures nouvelle génération (PPNG).

En 2017, l'ANTS a doté 22 communes du département en dispositifs de recueil de titres (DR), dont la moitié dans les mairies de l'agglomération dijonnaise. L'indicateur d'activité fait apparaître pour chaque équipement le traitement de 3 750 titres par an, soit 312 titres en moyenne par mois. La CCPC était initialement dotée de deux équipements, l'un dans la commune chef-lieu, l'autre à Baigneux-les-Juifs (bassin de vie de 3 000 habitants). Au regard

[2] Jérémie BRIGAND, Président de la communauté de communes, Hubert BRIGAND, maire de Châtillon-sur-Seine, et Pierre VINOT, Maire de Recey-sur-Ource.

de la nette sous-utilisation de celui de Baigneux-les-Juifs (en moyenne 11 demandes par mois en 2017), la préfecture de Côte-d'Or a décidé son transfert vers la commune de Venarey-Lès-Laumes, située dans la périphérie sud de la CCPC et dont le bassin de vie est de 10 000 habitants.

Les élus de la CCPC ne manquent de souligner l'incohérence du maillage qui attribue ainsi deux DR au canton voisin de Montbard, pourtant moins peuplé que celui de Châtillon-sur-Seine (18 663 habitants contre 20 482 habitants) et moins étendu (746 km² contre 1 813 km²). Leur proposition de financer le DR a essuyé un refus de la préfecture, ce qui suscite leur incompréhension.

Les usagers de Baigneux-les-Juifs doivent déposer leurs demandes de titres dans les communes de Montbard, Venarey-Lès-Laumes et Saint-Seine-L'Abbaye, situées entre 19 et 28 km de distance, alors que les usagers du canton de Montbard disposent de deux équipements distants de 15 km seulement. Les mesures compensatrices avancées par la préfecture apparaissent aux élus inopérantes :

- compte tenu du délai de transport (aller-retour) jusqu'à Dijon, le DR mobile présente d'importantes limites d'utilisation : il est réservé aux publics dépendants ou hospitalisés, et son utilisation à la journée n'est que théorique compte tenu du délai de transport jusqu'à Dijon (selon les communes, de 2 à 3 heures aller-retour), incompatible avec les horaires de travail de nombreuses secrétaires de communes rurales ;
- la dématérialisation des procédures n'a pas coïncidé avec leur simplification. Chaque étape du processus de demande suppose un déplacement et l'accès aux équipements numériques : rassembler les pièces (faire des photos d'identité et des photocopies), déposer une pré-demande en ligne, déposer la demande, puis enfin retirer le titre. Chaque étape peut devenir problématique en milieu rural, en particulier pour les publics les moins mobiles (jeunes et personnes âgées) ;
- solliciter un accompagnement dans les MSAP ne résout pas les difficultés liées à la mobilité puisque les usagers de Baigneux-les-Juifs ont 35 minutes de trajet pour atteindre les MSAP de Châtillon-sur-Seine ou Recey-sur-Ource.

Ainsi, la nécessaire sécurisation des titres d'identité a réduit l'accès à ce service dans le territoire étudié sans que les MSAP ou les services d'état-civil de la commune chef-lieu aient bénéficié d'une formation aux téléprocédures. L'absence de mesures transitoires d'accompagnement de la réforme a eu un effet report certain vers les services administratifs, sociaux et de médiation numérique des collectivités (*cf. infra*).

2 - Le réseau DGFiP

La gestion de la CCPC relève de la compétence de trois trésoreries :

- deux trésoreries mixtes (TM) : Recey-sur-Ource (population gérée de 5 613 habitants) et Venarey-lès-Laumes (population gérée de 9 105 habitants dont 1 439 situés dans la CCPC) ;
- à Châtillon-sur-Seine : une trésorerie spécialisée (TS, population gérée de 13 294 habitants) et un service des impôts des particuliers (SIP, population gérée de 21 790 habitants).

À cela s'ajoutent les permanences à Aignay-le-Duc et Montigny-sur-Aube à raison d'une ou deux demi-journées par semaine en fonction des besoins.

Les communes d'accueil ont procédé à des investissements pour l'amélioration des conditions de travail et d'accueil du public. L'implantation de Châtillon-sur-Seine bénéficie de nouveaux locaux réhabilités par la commune à compter de 2010 pour un coût de 1,05 M€ HT[3], ce qui a permis la fusion des secteurs fiscalité et trésorerie. Ces locaux étant devenus trop grands, la DDFiP recherche d'autres administrations à accueillir. À Recey-sur-Ource, la commune a financé l'agrandissement des locaux existants, sans appliquer de surloyer.

L'administration fiscale avait réduit sa couverture du territoire avant 2013. En 2012, deux trésoreries ont fermé : celle de Laignes (population gérée de 2 753 habitants) par regroupement avec les SIP et TS de Châtillon-sur-Seine, et de Montigny-sur-Aube (population gérée de 2 372 habitants) par regroupement avec la TM de Recey-sur-Ource. En guise de mesure compensatrice, une permanence à Laignes a été mise en place à compter de 2013. Peu fréquentée, elle a été fermée en 2015 à la demande de la commune qui souhaitait y installer un cabinet médical.

La couverture du territoire châtillonnais est assurée par de très petites structures (maximum six emplois) qui ont connu une baisse d'effectifs depuis 2013 (19 agents en 2017 contre 26 agents en 2013) en raison principalement de la réorganisation des services. Ainsi, en 2017, le SIPE (service des impôts aux particuliers et aux entreprises) est transformé en SIP, en raison de la faible activité provenant d'un tissu économique peu dense et de la très forte dématérialisation de ce service depuis 2012. Le service SIE est alors transféré à Dijon.

Les trois principaux indicateurs d'activité montrent une tendance générale à la baisse de l'activité des structures, qui va s'accentuer avec la réforme de la taxe d'habitation et la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

À l'échelle départementale, le réseau de la DGFiP est implanté dans 24 communes : 32 centres de finances publiques (contre 35 en 2013[4]) soit 40 structures (contre 43 en 2013). À cela s'ajoutent six permanences (contre sept en 2013[5]).

Le maillage connaît un fort déséquilibre entre des grandes structures dijonnaises (13 réparties sur 7 points de contact), les structures moyennes beaunoises (2 sur un seul point de contact) et des structures plus réduites hors de ces deux agglomérations avec des trésoreries mixtes (TM). Ainsi, 13 TM comptent de 1 à 4 agents de catégories B et C, et 18 des 19 trésoreries mixtes sont installées en milieu rural.

Le réseau s'est rationalisé selon les axes suivants :

- la prise en compte de la population desservie, des distances et du réseau routier disponible ;
- la spécialisation des structures (transfert du recouvrement des trésoreries mixtes vers les services des impôts des particuliers et regroupement des missions en secteur public local de la gestion hospitalière et des EPSMS[6] dans des trésoreries spécialisées) ;

[3] Cf. délibérations des 26 mars 2009, 5 mai 2009, et 30 mars 2010.
[4] Fermeture en 2015 à Précy-sous-Thil (regroupement avec Vitteaux), en 2016 à Selongey (regroupement avec Is-sur-Tille) et en 2018 à Gevrey-Chambertin (regroupement avec Nuits-Saint-Georges).
[5] Fermeture de la permanence de Laignes (dans la CCPC).
[6] EPSMS : établissement public social ou médico-social.

- la constitution de structures viables, par regroupement des plus petites unités pour assurer la continuité du service et/ou un seuil d'expertise suffisant. L'administration fiscale est confrontée à la faible attractivité, pour le personnel, des résidences éloignées de l'agglomération dijonnaise, ce qui suscite des vacances de poste fragilisant les petites structures en milieu rural ;
- la mise en cohérence du réseau des postes comptables avec les évolutions des territoires, en particulier celles liées aux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ou aux regroupements hospitaliers.

B - La Poste

Le territoire comprend deux bureaux de poste (BP) et 22 agences postales (AP). Depuis 2013, quatre bureaux de poste (Aignay le Duc, Baigneux-les-Juifs, Laignes et Saint Marc-sur-Seine) ont été transformés en agences postales. Le maillage de la CCPC[7] apparaît satisfaisant et ne fait pas l'objet de réclamations notamment dans le cadre de la Commission Départementale de Présence Postale Territoriale (CDPPT).

L'activité du réseau connaît une baisse, plus marquée dans les bureaux de poste que dans les agences postales :

- baisse de 5 % dans les 22 agences postales : le nombre moyen de clients par jour passe de 104 en 2015 (pour 172 opérations par jour) à 99 (pour 141 opérations par jour) en 2017 ;
- pour les deux bureaux de poste : baisse de 30 % au PB de Châtillon-sur-Seine (335 clients par jour en 2013 contre 235 en 2017) et baisse de 193 % au BP de Recey-sur-Ource (85 clients par jour en 2013 contre 29 en 2017).

À l'échelle départementale, le maillage territorial est stable depuis 2013 avec 181 points de contact mais évolue dans sa composition :

- baisse de 29 % du nombre de bureaux de poste (62 BP en 2017 contre 87 en 2013) ;
- hausse de 22 % du nombre d'agences postales (89 AP en 2017 contre 73 en 2013) ;
- hausse de 45 % du nombre de relais poste (29 RP en 2017 contre 20 en 2013).

L'évolution du maillage ne répond pas à un schéma cible, et résulte d'une analyse de l'activité, au cas par cas, des points de contact en lien avec les élus concernés et ceux de la CDPPT. Le respect des obligations légales en matière de maillage territorial s'accompagne d'une réflexion constante sur les modalités de l'offre de services. Actuellement, 92,9 % de la population du département dispose d'un point de contact à moins de 5 km et à moins de 20 minutes de trajet automobile alors que la cible est à 90 %.

Le réseau départemental a néanmoins connu une baisse de 33 % de ses effectifs (hors agglomération dijonnaise)[8] entre 2013 et 2017.

---

[7] Cf. carte accessibilité aux services de La Poste (extraite du projet de schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, SDAASP).

[8] Situation en 2013: 99 personnes représentant 94 équivalent temps plein (ETP). Situation 2017 : 66 personnes représentant 63 ETP.

C - Les organismes de sécurité sociale et de retraite

1 - La CPAM

Le maillage départemental est constitué de l'agence fusionnée de Dijon, des trois agences dans les principales villes secondaires (Beaune, Montbard, Auxonne) et des 17 points de permanences. Il s'est resserré depuis 2013 avec la fermeture de 9 points de contact ; un recul compensé par l'intégration au dispositif MSAP qui accueille 8 permanences.

Divers critères sont pris en compte pour le maintien ou la fréquence des permanences d'accueil : le niveau de population, la distance d'une agence ou le temps de parcours, la fragilité sociale et sanitaire des populations.

Dans le Pays châtillonnais, le maillage de la CPAM repose sur trois points d'accueil sous forme de permanences (Laignes, Châtillon-sur-Seine et Aignay-le-Duc), auxquels s'ajoutent les points relais dans les deux MSAP ainsi que l'agence de Montbard (chef-lieu du canton voisin, situé à 35 minutes de Châtillon-sur-Seine). Les permanences dans les points d'accueil sont assurées par un agent d'accueil itinérant rattaché au centre de Montbard. Entre 2013 et 2015, le niveau de fréquentation des permanences (nombre moyen d'usagers par permanence) progresse légèrement, s'élevant à 7 usagers à Aignay-le-Duc, et passant de 6 à 7 usagers à Laignes, de 13 à 15 usagers à Châtillon-sur-Seine. L'accessibilité physique demeure par conséquent relativement restreinte.

2 - La MSA

La MSA tient une permanence à la MSAP de Châtillon-sur-Seine. La permanence est assurée par un agent venant de l'agence de Dijon, tous les dix jours environ, selon le niveau de la demande. L'organisme est partenaire également de la MSAP La Poste de Recey-sur-Ource qui offre un premier niveau d'information ; néanmoins l'activité de celle-ci est atone. De fait, l'accessibilité physique aux services de la MSA est centrée sur la commune chef-lieu. En 2017, 217 adhérents ont été reçus à la permanence.

Depuis 2012, la MSA Bourgogne reçoit exclusivement sur rendez-vous sur les 14 points d'accueil secondaires, dont celui de Châtillon-sur-Seine. Le maillage est stable depuis 2013.

Le choix de l'accueil exclusif sur rendez-vous relève d'une logique d'efficacité car un rendez-vous permet de traiter trois demandes en moyenne contre une seule en accueil spontané. L'objectif de 90 % de personnes accueillies dans un délai inférieur à 20 minutes pour tout type d'accueil physique est dépassé, avec un taux de 98 % atteint en 2017.

L'accueil sur rendez-vous permet un examen complet et préparé de la situation sans attente inutile, mais se heurte à la nécessité d'un délai raisonnable d'attribution du rendez-vous (objectif inférieur à 15 jours) et du remplissage suffisant des plages d'accueil compte tenu du déplacement des personnels. En 2017, seulement 46,8 % des rendez-vous ont été fixés sous 15 jours.

Un autre mode de contact est également pratiqué avec les visites sur place. Les conseillers en protection sociale, les travailleurs sociaux, les médecins du travail, les médecins conseil, les conseillers en prévention des risques professionnels se déplacent à la demande sur le lieu de travail ou au domicile des adhérents.

Une démarche se développe également avec l'offre de « Rendez-vous Prestations » qui permet de faire un tour d'horizon complet de l'accès aux droits en termes de couverture sociale. Ils sont prioritairement proposés aux publics fragiles ou exposés au risque de précarité, et permettent l'ouverture en moyenne de 1,6 droit.

Enfin, depuis 2017, un nouveau mode de contact est mis en place avec le rendez-vous téléphonique pour certaines démarches et est assuré par une plateforme dotée de 18 téléconseillers et située à Mâcon en Saône-et-Loire.

3 - La CAF

Au plan départemental, le maillage de la CAF repose sur une seule agence à Dijon et des permanences administratives dans les principales villes secondaires (Beaune, Montbard, Auxonne et Châtillon-sur-Seine). À cela s'ajoutent 13 « points relais CAF », à travers des bornes libre-service au sein de structures très variées (MSAP, Point info jeunesse, centre multimédia, maison des solidarités, centre social, maison de l'emploi, bibliothèque municipale, CCAS[9], point Sati de médiation numérique) choisies au gré des partenariats locaux.

L'accessibilité physique aux services de la CAF dans le Pays châtillonnais est faible avec l'essentiel du territoire situé à plus de 30 minutes de la permanence administrative de Montbard, située dans le canton voisin.

La CAF dispose d'un point de contact à Châtillon-sur-Seine avec une permanence administrative une fois par mois et une permanence sociale deux fois par mois au sein de la MSAP. Alors qu'à l'échelle du département, l'organisme a de nombreux points relais dans des structures très variées, le territoire étudié, pourtant le plus étendu des territoires ruraux du département, ne dispose que d'un seul point relais dans la MSAP de Recey-sur-Ource, laquelle a une activité quasi inexistante. L'organisme reconnaît ne pas avoir de stratégie de maillage en points relais dans le Pays châtillonnais, comme à l'échelle du département.

4 - La CARSAT

La CARSAT ne dispose plus de point de contact dans le Pays châtillonnais depuis la suppression de la permanence dans la ville-centre en 2013.

5 - Le RSI

Le RSI ne dispose pas de point de contact dans le territoire de la CCPC. Les usagers sont donc situés entre 40 minutes et 1h30 de l'agence dijonnaise.

---

[9] CCAS : Centre communal d'action sociale.

D - Les services sociaux du département

Le territoire de la CCPC est couvert par l'agence de Montbard qui compte 63 agents (hors PMI[10] et APA[11]-MAIA[12]) dont 17 dans l'accueil solidarités famille (ASF) de Châtillon-sur-Seine. Au total, tous professionnels confondus, 30 agents départementaux interviennent dans le Pays châtillonnais.

L'accueil est assuré en trois points de contact : l'ASF de Châtillon-sur-Seine, et les permanences de Laignes (mensuelle) et Montigny-sur-Aube (sur demande).

Tableau n° 1 : activité des points de contact des services sociaux départementaux dans la CCPC (2017)

2017	Nombre de rencontres sur sites Point d'accueil	Nombre de visites à domicile et accompagnements sur secteur concernés	Nombre entretiens téléphoniques avec usagers concernés par le site
Laignes	331	208	349
Montigny-sur-Aube	99	78	15
Châtillon-sur-Seine	2 860	867	1 508

Source : département de la Côte-d'Or

En dépit d'une stabilité globale, depuis 2013, du nombre d'usagers suivis (en moyenne 950 par an sur la période) et du nombre de mesures ASE[13] (environ 126 en moyenne sur la période), les services sociaux du département connaissent une forte hausse des fréquentations. La hausse de l'accueil téléphonique (+ 7,5 %) et de l'accueil physique (+ 32,5 %) est liée en particulier à l'effet report de certaines carences en services : absence d'offre de pédiatrie libérale depuis 2014 et manque d'accompagnement des usagers sollicitant des titres auprès de la préfecture ou le droit au RSA.

Le maillage territorial départemental des services sociaux repose sur 25 Accueils Solidarité et Famille (ASF, *front office*) et six agences (fonction de coordination des ASF) qui regroupent au total 500 professionnels. Depuis 2016, un processus de territorialisation et de mutualisation des fonctions APA et MAIA, auparavant centralisées à Dijon, a permis de renforcer l'offre de proximité.

D'autres modalités d'accueil sont assurées : les visites à domicile des services de la prévention et de la protection de l'enfance, l'accueil sur rendez-vous dans les 38 PMI, et les visites à domicile des services d'instruction de l'APA.

Le département développe les partenariats avec certains organismes sociaux. À l'échelle locale, une meilleure articulation des interventions sociales est recherchée avec les centres communaux d'action sociale (CCAS). Depuis 2012, les conventions territoriales de partenariat

[10] PMI : protection médicale infantile.
[11] APA : allocation personnalisée à l'autonomie.
[12] MAIA : méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie.
[13] ASE : aide sociale à l'enfance.

ont été signées avec sept CCAS dans le département. À ce stade, aucune convention n'est signée dans les communes du Pays châtillonnais. L'objectif est d'améliorer l'accès aux droits et la qualité de la réponse sociale par la recherche de complémentarité des missions respectives en matière de repérage puis de prise en charge des personnes en difficulté. À titre d'exemple, les fiches actions en annexe de la convention avec le CCAS de Semur-en-Auxois attestent d'une dimension opérationnelle marquée de la démarche. En outre, le département développe une offre de contractualisation avec les communes non dotées de travailleurs sociaux, dont les communes du Pays châtillonnais ne se sont pas encore saisies.

À l'échelle départementale, le schéma directeur de l'animation de la vie sociale 2017-2022 avec la CAF, la MSA et la Fédération départementale des centres sociaux vise à mieux structurer l'offre de services en matière de soutien à la vie sociale et associative en veillant à un équilibre territorial rural/urbain (quatre centres sociaux sont situés en zone de revitalisation rurale, ZRR, et les six espaces de vie sociale de Côte-d'Or sont en milieu rural). Le département souhaite ainsi s'appuyer sur la fonction d'accueil des centres sociaux et espaces de vie sociale qui constituent des lieux d'accès aux droits et de veille sociale. La participation financière du département aux centres sociaux en 2016 est de 266 000 €, soit 1,9 % du financement total, les principaux financeurs étant les collectivités (49,5 %) puis la CAF (27,9 %).

E - Pôle emploi

L'accès aux services de Pôle emploi repose sur l'antenne Pôle emploi de Châtillon-sur-Seine, qui dépend de l'agence de Montbard, et sur les deux MSAP. Située dans la nouvelle zone d'activité commerciale ACTIPOLE, l'antenne Pôle emploi a bénéficié de la construction de nouveaux locaux par la commune pour un coût de 582 000 € HT[14]. L'agence de Montbard compte 31 ETP[15] et 5 services civiques, et se compose du directeur, d'un référent métier, d'un psychologue, de conseillers entreprises, de conseillers en charge du suivi, et de conseillers en charge de l'indemnisation. Tous les postes de travail des conseillers sont équipés d'une caméra et d'un casque pour mener un entretien à distance avec les demandeurs volontaires, mais actuellement seulement deux conseillers sont formés.

De 2013 à 2017, les effectifs de l'antenne ont connu une progression moins forte que celle des effectifs départementaux (+ 19 % contre + 23,2 % à l'échelle départementale).

76,3 % des demandeurs d'emploi du ressort de l'agence habitent à moins de 30 minutes, alors que la cible est de 80 % et la moyenne départementale est de 88,5 %. Ce chiffre est à mettre au regard de l'implantation effective des demandeurs. Ainsi, la répartition territoriale des demandeurs d'emploi se concentre sur Châtillon-sur-Seine, la seconde commune étant Sainte-Colombe-sur-Seine. Dans 41 communes de l'EPCI (soit 38 % des communes), le nombre de demandeurs d'emploi est inférieur à 5.

[14] Cf. délibération du conseil municipal de Châtillon-sur-Seine du 7 octobre 2015.
[15] ETP : équivalent temps plein.

Le bassin d'emploi du Pays châtillonnais se caractérise par :

- 1 617 demandeurs au 31 décembre 2017, soit une hausse de 4,9 % par rapport à 2016 quel que soit le niveau de qualification (sauf niveau inférieure à CAP/BEP qui est en baisse). La progression est plus marquée qu'en Côte-d'Or (+ 2 %) ou que dans la région (+ 0,7 %) ;
- de 2013 à 2017, les offres enregistrées varient entre 440 et 536 par an (soit une moyenne annuelle de 491 offres) ;
- la composition des demandeurs d'emploi : 52 % de femmes, 14 % de jeunes (-12,5 % par rapport à 2013), 32 % de seniors (+ 25 % depuis 2013) ;
- une relative stabilité du nombre de demandeurs de très longue durée (+ 2,9 % depuis 2013 contre + 19,5 % en moyenne régionale) ;
- près des deux tiers des demandeurs sont indemnisés (+ 18,6 % depuis 2013) ;
- les trois métiers les plus recherchés depuis 2013 (assistance auprès des enfants, auprès des adultes et services domestiques) correspondent aux trois métiers les plus demandés par les inscrits ;
- la personnalisation de la relation aux entreprises se développe avec la mise en place d'un conseiller entreprise clairement identifié pour chaque entreprise ;
- les entreprises situées sur le territoire de la CCPC sont peu au fait des mécanismes actuels du marché du travail, ce qui constitue une fragilité face à la reprise économique atone dans le département et dans tous les secteurs. En vue de les sensibiliser, l'agence anime le club « entreprises dans le Châtillonnais », ainsi qu'un forum intergénérationnel.

F - La chambre de commerce et d'industrie (CCI)

L'antenne CCI de Haute Côte-d'Or mobilise les ressources suivantes :

- une animatrice territoriale chargée de l'animation économique territoriale, de l'accueil d'investisseurs, de la valorisation numérique du territoire, et des relations avec l'État, les collectivités, les institutions et les partenaires du développement économique ;
- un animateur industrie chargé de l'accompagnement individuel et collectif des entreprises industrielles, de l'animation du dispositif Alizé, et du club des Entreprises du Châtillonnais ;
- un animateur commerce-tourisme chargé de l'accompagnement individuel et collectif des entreprises commerciales, de services à la personne et du secteur du tourisme, du e-commerce, de l'animation des dispositifs Achat Côte-d'Or et Alerte Commerce, des unions commerciales, du club Hôteliers et restaurateurs de Haute Bourgogne ;
- une animatrice ressources humaines en charge de l'animation de la GTEC Haute Côte-d'Or (1 CDD 2015/2018) ;
- une conseillère création-reprise et formalités d'entreprises ;
- une assistante chargée du suivi administratif, et de l'animation des réunions collectives.

Cette offre de services de la CCI s'appuie sur la convention de partenariat économique entre la CCI et la communauté de communes du Pays châtillonnais de 2004 qui prévoit la création d'une délégation Haute Côte-d'Or par la mise en place des antennes de Châtillon-sur-Seine et de Montbard, et la mise à disposition par la collectivité de deux bureaux d'accueil et d'un agent assistant l'animateur économique de la CCI.

En sus des accompagnements individuels , la CCI mène des actions collectives et de soutien à l'ingénierie : diagnostic économique territorial sollicité par la CCPC en 2016-2017 dans le cadre du programme Leader du Pays châtillonnais, lobbying pour le projet de Parc national depuis 2009 (élaboration de propositions de mesures d'accompagnement des entreprises, de défense de leurs intérêts et de développement économique), analyses thématiques et information des acteurs locaux, création et animation d'une association d'entreprises et acteurs économiques présents sur le Pays châtillonnais (50 membres), et apport d'ingénierie sur les projets.

La chambre consulaire s'inquiète de la pérennité des services de proximité compte tenu de la diminution importante, à moyen terme, des recettes issues de la taxe pour frais de chambre aux CCI. Le président de la CCPC ne doute pas de l'implication de la CCI mais souhaiterait une action plus efficace qui se traduise concrètement par de nouvelles installations d'entreprises sur le territoire.

II - Approches thématiques

A - L'offre scolaire

Depuis 2013, le nombre d'écoles est passé de 31 à 26, et le nombre de classes de 76 à 72. En 2014, la baisse du nombre d'écoles maternelles est obtenue par la fusion des écoles d'Aignay-le-Duc et de Recey-sur-Ource dans le cadre des pôles scolaires et la fermeture des écoles du RPI d'Aisey-Saint Marc. À moyen terme, les regroupements prévus sont peu nombreux du fait du nombre de pôles scolaires existants et des restructurations déjà réalisées. Certaines restructurations se heurtent à des difficultés de temps de transport trop long notamment.

Le ratio nombre d'élèves par classe (E/C) en maternelle et en élémentaire est inférieur à celui constaté au niveau départemental, et cet écart s'est accru depuis 2013.

Tableau n° 2 : l'évolution du ratio E/C dans le Pays châtillonnais (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
effectifs maternelles	624	597	594	567	549
nb classes maternelles	27	26	26	26	26
E/C maternelles	23,11	22,96	22,85	21,81	21,12
E/C départemental maternelles	*24,80*	*24,39*	*24,30*	*24,12*	*24,05*
effectifs élémentaires	964	967	974	955	934
nb classes élémentaires	49	46	48	48	46
E/C élémentaires	19,67	21,02	20,29	19,90	20,30
E/C départemental élémentaires	*21,80*	*21,73*	*21,64*	*21,72*	*21,71*
total élèves	1588	1564	1568	1522	1483
E/C global	20,89	21,72	21,19	20,57	20,60
E/C départemental global	*22,88*	*22,68*	*22,59*	*22,58*	*22,56*
E/C national global	*23,69*	*23,68*	*23,64*	*23,54*	

Source : Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)

La circonscription de Châtillon-sur-Seine étant la plus étendue du département, elle est un peu mieux dotée que le reste du département en nombre de remplaçants par nombre d'élèves. Le taux d'efficacité du remplacement sur la circonscription de Châtillon-sur-Seine est supérieur au taux d'efficacité départemental (91,0 % contre 86,7 %). En outre, lors de la réorganisation départementale des RASED[16] en 2015, la circonscription de Châtillon-sur-Seine a été renforcée de deux postes RASED pour atteindre neuf postes en 2017.

L'affectation des personnels sur les zones rurales de Haute Côte-d'Or, Châtillon-sur-Seine et Semur-en-Auxois est difficile malgré une valorisation du barème des postes de certaines écoles rurales ou des postes isolés. Six écoles sont concernées par cette mesure ; une bonification de 7 points s'applique aux enseignants affectés comme titulaires de postes dans l'une de ces écoles à la condition de rester en poste au moins trois ans.

À la rentrée scolaire 2016, le redécoupage des zones géographiques du mouvement, en réduisant leur nombre, a permis de mieux pourvoir les postes situés dans les circonscriptions rurales de Châtillon-sur-Seine et Semur-en-Auxois. Néanmoins, à l'issue du mouvement principal et avant la phase d'ajustement, les postes restés vacants dans ces zones représentent environ 33 % des postes vacants au niveau départemental. Les effectifs enseignants de ces zones connaissent un important mouvement. Les enseignants ayant une faible ancienneté de service sont affectés sur ces zones en raison de leurs faibles barèmes et, lorsqu'ils remplissent les conditions réglementaires, sollicitent souvent des temps partiels de droit, des disponibilités ou des congés parentaux.

Depuis 2013, le nombre de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)[17] est globalement stable (dix en 2017) avec la fermeture d'un seul RPI dispersé situé à Aisey - Saint Marc. La création de nouveaux RPI concentrés est concertée avec les élus et la collectivité en charge du transport scolaire (le département, puis la région depuis septembre 2017).

La question du temps de transport fait l'objet d'études d'impact préalables. Parfois, la difficulté ne réside pas tant dans les distances que dans la qualité du réseau routier. Avant le transfert en 2017 de la compétence transport à la région, les services du département et de l'Éducation nationale se concertaient, chaque année, en vue d'élaborer un plan de transport adapté au projet de carte scolaire soumis aux collectivités à l'échelle des cantons. Deux critères étaient pris en compte : aucun temps de transport quotidien supérieur à 45 minutes et pas de point d'arrêt inférieur à 2 km. En l'absence de réponse de la région sur ce point, l'absence actuelle de plan de transport concerté ne peut être éclairée.

À l'échelle départementale, depuis 2013, 10 RPI dispersés ont été fermés et le nombre de classes uniques divisé par trois[18]. Les pôles scolaires sont passés de 19 à 26, dont 5 dans la CCPC, attestant d'un mouvement continu de réorganisation du réseau pour limiter les petites structures. Le dispositif de pôle scolaire, créé par le conseil départemental en lien avec l'Éducation nationale en 1998[19], engage cette dernière notamment en matière de maintien du nombre de postes constatés à l'ouverture du dispositif pendant deux ans pour les pôles de plus de 110 élèves.

---

[16] RASED : Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté.
[17] Cf. Annexe 2.
[18] Cf. Annexe 2.
[19] Cf. Convention cadre pour la scolarisation en milieu rural (1998) et Convention relative aux pôles scolaires (2013).

Néanmoins, la création de pôles scolaires ne garantit pas le maintien des effectifs dans ces structures rurales. Sur la période 2013 à 2017, 11 pôles scolaires ont vu leurs effectifs se maintenir ou progresser jusqu'à 45 %. *A contrario*, 15 pôles ont connu une baisse d'effectifs pouvant atteindre 26 %. La création de pôles scolaires ne constitue pas une garantie pour dynamiser les établissements, mais permet de réduire, au moins temporairement, le risque de fermeture.

La Côte-d'Or se distingue dans l'académie en raison de sa forte ruralité qui a suscité un important travail de restructuration :

- part de communes sans écoles la plus élevée ;
- part de communes en RPI la plus élevée ;
- proportion d'élèves en pôles scolaires ou RPI la plus élevée.

En matière de dispositif innovant susceptible d'accroître l'attractivité des établissements scolaires en milieu rural, un dispositif dit « l'école du socle » est actuellement en réflexion. Ce dispositif lie les premier et second degrés afin de répondre aux objectifs fixés par le socle commun de connaissances et de rendre plus attractif un territoire rural par des organisations et des projets innovants en partenariat avec les acteurs territoriaux (élus, entreprises, associations ou autres structures locales). Cette « école du socle » pourrait être expérimentée dans un collège et des écoles situés sur le territoire de la CCPC.

À l'échelle du département pour l'année 2017-2018, les services de l'Éducation nationale ont évalué le surcoût des RPI à 23 postes, et la ruralité du département représenterait un surcoût de 20 postes.

Le modèle d'allocation des moyens aux académies instauré en 2015 n'a pas d'impact à l'échelle infradépartementale. L'inspection académique répartit les moyens selon une approche qui se veut à la fois quantitative et qualitative. Les écoles sont classées par taille et type d'école (élémentaires, maternelles, primaires, éducation prioritaire, RPI). Chaque école est comparée à des écoles dont la situation est proche en termes de fonctionnement. Des caractéristiques socio-économiques sont prises en compte avec le calcul d'un indice de difficulté sociale. Cet indice prend en compte le revenu médian des ménages, la part de PCS défavorisées et le taux de chômage dans la commune. La valeur de l'indice s'échelonne de 0 (difficulté sociale la plus faible) à 3 (difficulté sociale la plus forte). La plupart des communes de la CCPC sont ainsi classées en catégorie de difficulté sociale très élevée (indice compris entre 2 et 3). Cet outil, qui n'est pas utilisé par toutes les DSDEN, permet d'objectiver les difficultés sociales avancées par les élus et d'arbitrer l'allocation des moyens au plus près des réalités socio-économiques des établissements.

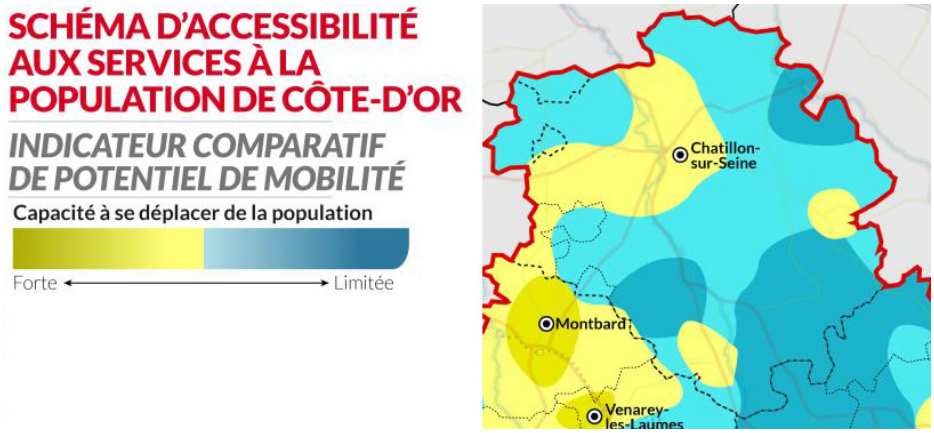
La communication, dans le cadre de la carte scolaire, est rendue plus complexe par le grand nombre de maires, de présidents de SIVOS ou SIVOM ou de communautés de communes (deux disposent de la compétence scolaire). À titre d'exemple, parmi les 18 communes de la CCPC abritant des écoles, la compétence scolaire est assurée par 9 communes, 4 SIVOM et 2 SIVOS, ce qui ne favorise pas une politique scolaire à la bonne échelle de territoire. La présentation des enjeux de l'équité territoriale est menée au sein du CDEN[20] mais également dans le cadre de réunions dédiées menées par la Rectrice d'académie.

[20] CDEN : comité départemental de l'Éducation nationale.

B - La mobilité : enjeux et aides

Le diagnostic du potentiel de mobilité établi dans le cadre du projet de SDAASP montre que la capacité à se déplacer est assez satisfaisante dans le quart nord-ouest du Pays châtillonnais (autour de la ville chef-lieu) et autour des anciens chefs-lieux de cantons Baigneux-les-Juifs et Recey-sur-Ource. Le reste du territoire intercommunal est marqué par de réelles difficultés de mobilité, en particulier pour les jeunes et les personnes âgées, en raison d'un taux d'équipement en voiture insuffisant et de réseaux de transports publics inégalement répartis.

Carte n° 1 : Accessibilité aux services à la population de Côte-d'Or



Source : projet de SDAASP

Le territoire n'a pas d'accès direct au réseau autoroutier puisque les autoroutes A5, A6 et A31 passent en périphérie du Châtillonnais. La seule ligne ferroviaire est accessible (par bus TER) à la gare TGV de Montbard située à 34 km de la ville centre, et un guichet SNCF est disponible à l'office de tourisme du Pays châtillonnais[21].

Le réseau départemental interurbain TRANSCO[22] irrigue davantage le territoire mais les horaires ne sont pas toujours adaptés aux besoins de la population. La politique tarifaire, très favorable aux publics fragiles (billet à 1,5 €), joue un rôle essentiel en matière de transport collectif au sein du territoire et pour le relier aux territoires environnants.

Par conséquent, le territoire est éloigné des grands pôles urbains : depuis la ville centre, plus d'une heure en moyenne en voiture est nécessaire pour relier les pôles urbains départementaux environnants (Dijon, Troyes, Auxerre et Chaumont).

En l'absence de transport à la demande, la CCPC a mis en place avec le soutien financier de partenaires[23] une plateforme mobilité portée par la mission locale de Châtillon Portes de Bourgogne qui offre plusieurs services : location de véhicules 2 roues et 4 roues, diagnostic et

[21] Cf. carte du réseau TER Bourgogne.
[22] Cf. carte du réseau TRANSCO.
[23] Co-financeurs de la plateforme mobilité (en 2017) : la région (20 000 €), le département (20 000 €), et la communauté de communes du Montbardois (4 300 €).

accompagnement individuel, ateliers collectifs mobilité, et soutien au code de la route. Les publics sont orientés vers cette plateforme par diverses structures prescriptrices : Pôle Emploi, l'association GREN, la mission locale, les CCAS, les travailleurs sociaux du département, ID'EES Intérim et ADECCO. En 2017, 79 personnes ont bénéficié des services de la Plateforme Mobilité dont 71 % domiciliés sur le Pays châtillonnais pour un coût total de 56 767 € (soit 719 € par usager).

En outre, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'une prise en charge des billets de train, ou d'une aide au permis de conduire (70 aides octroyées en 2017). Un auto-école sociale portée par une association de Sainte Colombe-sur-Seine (appelée « GREN ») est en projet compte tenu du tissu peu dense d'auto-écoles souvent très onéreuses. Les financeurs pressentis sont l'EPCI, l'État, le département, et des fondations privées.

Le contrat de ruralité prévoit trois projets mobilité d'ici 2020 :

- une étude de faisabilité de réhabilitation des anciennes voies ferrées en vue de la mise en place d'itinéraires de mobilité douce ;
- Montigny-sur-Aube : Création d'itinéraires de mobilité douce ;
- association GREN : Création d'une auto-école à vocation sociale.

S'agissant des perspectives d'évolution du transport TER ou interurbain, la région n'indique pas de projet spécifique d'amélioration de l'accès à ses réseaux. Néanmoins, un projet pourrait émerger autour de Montbard (canton voisin) avec une plateforme multimodale en rural combinant une plateforme de covoiturage, la densification des cars TER entre Montbard et Châtillon, voire des vélos électriques.

C - L'offre de soins

En 2017, la MSA a réalisé en coordination avec l'ARS un diagnostic territorial de santé sur l'accès aux soins primaires sur le territoire qui met en exergue le risque de rupture en matière d'accès aux soins primaires. Le territoire cumule en effet d'importants besoins de santé :

- une population vieillissante avec une part élevée des patients âgés de 75 ans et plus sans médecin traitant ;
- des taux élevés de prévalence affection longue durée (ALD), diabète et cancer pour les patients MSA de plus 45 ans ;
- des taux de participation au dépistage des cancers du sein et du col de l'utérus inférieurs aux moyennes nationales.

L'offre de soins est insuffisante :

- en offre ambulatoire : la densité de médecins généralistes (14 au total), d'infirmiers (25 au total), de kinésithérapeutes et de dentistes libéraux est très inférieure à la moyenne nationale avec une activité moyenne par médecin généraliste supérieure à la moyenne nationale ;
- l'offre de soins de second recours s'est déjà réduite avec l'absence de pédiatre, d'ophtalmologue, et de gastro-entérologue en libéral ;
- une démographie médicale vieillissante chez les médecins généralistes. À titre d'exemple, les cinq médecins installés dans les cantons d'Aignay-le-Duc et de Recey-sur-Ource ont plus de 56 ans.

L'offre de soins[24] est inégalement répartie sur le territoire avec une concentration des libéraux à Châtillon-sur-Seine. Le territoire est néanmoins plutôt bien doté en offre médico-sociale[25].

L'accès aux soins primaires pâtit de l'absence de cohérence territoriale et politique par défaut de concertation entre les acteurs politiques, les professionnels et l'ARS, notamment en ce qui concerne la recherche de nouveaux médecins généralistes.

Le manque de gouvernance, à l'échelle intercommunale, des enjeux sanitaires, se traduit pas des initiatives en ordre dispersé, voire une concurrence entre communes, pour faire face à la démographie médicale vieillissante. La mise en œuvre du contrat local de santé 2016-2018 constitue un cadre opérationnel inadapté à l'échelle de l'EPCI : les espaces vécus et les logiques d'acteurs s'inscrivent davantage à l'échelle des anciens cantons. Ainsi, le maire de Châtillon-sur-Seine a sollicité un cabinet de recrutement pour anticiper le départ d'un médecin généraliste. De même, un ensemble de communes s'est rassemblé au sein d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) pour répondre à un manque sur leur territoire en matière de Service de Soins Infirmiers à Domicile (SSIAD). À l'origine il s'agit d'un regroupement de 22 maires avec une extension à 39 communes à la demande de l'ARS.

Plusieurs dispositifs attestent d'un effort de coordination des professionnels : une permanence des soins en kinésithérapie respiratoire, une coordination territoriale pour le maintien à domicile, une unité mobile de soins palliatifs et cinq médecins se sont regroupés pour travailler avec une infirmière ASALEE (Action de Santé Libérale En Équipe). Le pôle de santé, créé en 2012, visait à mettre en cohérence ces dispositifs, mais il n'est pas devenu le lieu de concertation et de réalisations escompté par d'aucuns.

D - La petite enfance et la jeunesse

Le territoire de la CCPC est couvert[26] par quatre AEJE[27] (pour une capacités de 58 places) et 135 assistantes maternelles (pour une capacité de 223 places). Un relais d'assistantes maternelles (RAM) existe à Châtillon-sur-Seine, géré par l'EPCI depuis 2015, et un RAM itinérant est en projet mais le recrutement s'avère difficile. La population des assistantes maternelles connaît un vieillissement : 39 % des AM ont plus de 55 ans dont 13 % ont plus de 60 ans.

Le territoire est parmi les moins bien dotés du département en 2015[28] avec 60,6 à 70,3 places (AEJE et assistantes maternelles) rapportées à la population de moins de trois ans, alors que les territoires les mieux lotis disposent du double de capacité. Selon l'observatoire du Relais Petite Enfance du Pays châtillonnais, il manquerait encore 112 places d'accueil sur l'ensemble du territoire, soit 19 % des enfants de moins de quatre ans. En particulier, les deux bassins de vie de Laignes et Montigny-Sur-Aube restent pauvres en matière d'accueil de la petite enfance.

[24] Cf. carte accessibilité à l'offre de santé (extraite du projet de SDAASP).
[25] Cf. carte accessibilité offre médico-sociale (extraite du projet de SDAASP).
[26] Cf. carte répartition des places AELE et AM dans la CCPC (extraite du projet de SDAASP).
[27] AEJE : accueil et éveil des jeunes enfants.
[28] Cf. carte accessibilité offre petite enfance (extraite du projet de SDAASP).

La fréquentation effective des AEJE en 2017 atteint les deux tiers des capacités d'accueil, sauf pour l'AEJE de Recey-sur-Ource (42,3 %), essentiellement en raison des nombreux contrats avec de faibles volumes horaires.

Le contrat enfance jeunesse signé avec la CAF représente une enveloppe prévisionnelle de 1,5 M€ pour la période 2015-2018.

E - Les maisons de retraite

L'offre de maisons de retraite est composée de trois EHPA[29] et des cinq EHPAD[30] pour une capacité totale de 369 places[31].

En 2016, les taux d'occupation des EHPAD de la Haute Côte-d'Or se situent entre 95,13 et 99,94 %, ce qui atteste d'une bonne couverture des besoins (hors pluri-inscriptions de précaution).

À l'échelle du département, l'offre s'élève à 6 227 places d'EHPAD qui représentent 123,8 places pour 1 000 habitants de 75 ans et plus, soit un niveau supérieur au taux en France métropolitaine à 121,9 (*source PRS*). L'offre du canton de Châtillon-sur-Seine (114,9 places pour 1 000) est inférieure à celle du canton rural voisin (Canton de Montbard : 134,2 places pour 1 000 habitants). Fin 2017, une trentaine de dossiers étaient en attente d'admission, dont 18 dossiers urgents car correspondant à des demandes uniques.

III - Les perspectives d'évolution à moyen terme de l'accès physique aux services publics

La majorité des entités interrogées ne prévoient pas, *a priori*, de fermeture de points de contact dans le territoire. Ils ne disposent pas d'un schéma prévisionnel d'implantation à moyen terme à l'exception de la CAF qui prévoit un plan d'accessibilité aux services 2018-2022 élaboré au cours du 2ème semestre 2018 sur la base du nouveau contrat d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

La communauté de communes du Pays châtillonnais et la commune chef-lieu sont les seules entités à prévoir la création de trois nouveaux services inscrits au projet de territoire et au contrat de ruralité : un établissement d'accueil de jeunes enfants à Baigneux-les-Juifs, une médiathèque à Châtillon-sur-Seine (portée par la commune) et un espace économique territorial.

Les implantations des points de contact du réseau fiscal seront réexaminées à moyen terme, compte tenu notamment des évolutions techniques (digitalisation croissante), législatives (prélèvement à la source, suppression de la taxe d'habitation) et budgétaires (réforme annoncée du réseau). La DGFiP souhaite développer les partenariats avec les MSAP comme mesure compensatrice d'éventuelles fermetures de points de contact.

---

[29] EHPA : établissement d'hébergement pour personnes âgées.
[30] EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.
[31] Cf. Annexe n°3.

S'agissant des organismes sociaux et opérateurs, l'évolution des points de contact est susceptible d'évoluer principalement en raison d'enjeux internes :

- la perspective de baisse des effectifs à Pôle emploi dans le cadre de la négociation en cours de la convention tripartite ne se traduirait pas, *a priori*, par une réduction du nombre de points de contact conformément à la priorité de la direction générale de Pôle emploi de maintenir le maillage ;
- à la CPAM, compte tenu des départs en retraite de personnels en charge des permanences en points d'accueil et de la nécessité de maintenir une continuité de service d'accueil sur l'agence de Montbard, la fréquence ou le maintien de certains points d'accueil pourra être questionné *;*
- pour la MSA, un diagnostic de l'attractivité de ses points de contact est en cours, qui devrait conduire non à réviser le maillage, mais à développer les partenariats, notamment avec les MSAP, partant du constat que 10 à 15 actes concentrent environ 40 % de sollicitations relativement simples à traiter à la condition d'être formé aux outils de gestion de l'organisme ;
- La Poste et le SIVOM de Recey-sur-Ource ont engagé une réflexion sur la transformation du bureau de poste en agence postale dans le cadre d'un projet de maison de territoire porté par l'établissement (cf. *infra*). Aucune autre évolution des points d'accès de la zone ou de leur statut n'est actuellement envisagée.

IV - Les dispositifs de soutien pour favoriser l'accès aux services publics.

A - La mobilisation de l'EPCI

La CCPC a investi dans le maintien ou l'amélioration des services publics :

- réhabilitation de locaux pour les services de la DDFiP pour un coût total de 1,05 M€ HT dont 39 % autofinancé (cofinancement État 110 000 €, département 110 000 €, et loyer DDFiP 418 000 €) ;
- construction de nouveaux locaux pour Pôle emploi pour un coût total de 582 000 € HT dont 200 000 € autofinancé (cofinancement État de 133 000 €, DETR) ;
- 3 M€ HT d'investissements en matière de petite enfance et de pôles scolaires : pôle petite enfance de Châtillon (1,4 M€), pôle périscolaire et scolaire d'Aignay-le-Duc (848 000 €), et pôle périscolaire de Recey-sur-Ource (751 000 €).

B - Le soutien financier de l'État, du département et de la région

1 - Le soutien financier de l'État

Pour la période 2013-2017, le soutien financier de l'État à l'investissement local repose sur une multiplicité de dispositifs (DETR[32], FNADT[33], et FSIL[34]) pour un montant total supérieur à 55 M€[35].

La DETR, réservée aux territoires ruraux, s'est imposée comme le principal levier de financement avec un doublement sur la période et une progression qui se confirme en 2018 (13,4 M€ soit + 9,8 % par rapport à 2017). La répartition de l'enveloppe départementale tient compte des taux de financement arrêtés par la commission départementale dédiée et des catégories fixées par circulaire ministérielle :

- les espaces mutualisés de SP et la revitalisation des centres bourgs ;
- les communes nouvelles ;
- la rénovation thermique et la transition énergétique ;
- l'accessibilité des établissements publics recevant du public ;
- l'implantation de la gendarmerie en milieu rural ;
- les espaces numériques ;
- le dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP+.

La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) repose sur une stratégie de financement de projets structurants, une notion qui n'est toutefois pas définie par les circulaires d'application. Cette dotation n'est pas réservée aux territoires ruraux, de sorte que sa répartition n'est pas sans susciter des rapports de force entre communes urbaines et petites communes périurbaines et rurales. Ainsi, l'attribution du plus de 25 % de l'enveloppe départementale 2018 qui s'élève à 4,4 M€ (+ 69 % par rapport à 2017) à des projets de Dijon métropole et son agglomération (travaux pour le crématorium, l'auditorium et l'accessibilité de la mairie de Dijon) est incompréhensible pour les élus ruraux rencontrés.

Ce rapport de force entre les territoires inscrits dans la métropolisation et les autres territoires pourrait s'accentuer avec l'intégration, à compter de 2018, du FNADT ruralité à la DSIL et la fongibilité des crédits entre les deux cibles de la DSIL (priorités d'investissement et financement des projets inscrits aux contrats de ruralité) décidée par la préfecture de région.

Il n'existe pas de concertation avec les autres financeurs. La préfecture procède à la vérification des plans de financement afin que les financements publics ne dépassent pas 70 % ou 80 % en cas d'exception.

---

[32] DETR : dotation à l'équipement des territoires ruraux.
[33] FNADT : fonds national d'aménagement et de développement du territoire.
[34] FSIL : fonds de soutien à l'investissement public local.
[35] Cf. Annexe n° 3.

2 - Le soutien financier et en ingénierie du département

La collectivité n'a pas fourni une information consolidée des soutiens financiers à l'investissement pour les services publics en milieu rural relevant de l'enquête. Elle indique néanmoins avoir mobilisé pour la période de 2013 à 2017 plus de 12 M€ pour des politiques sectorielles :

- 10,8 M€ au titre des programmes Bâtiments communaux, équipements sportifs et constructions scolaires ;
- 1,5 M€ pour le soutien à six maisons de santé pluridisciplinaires.

Par ailleurs, une mission conseil et assistance (MICA) aux collectivités dans les domaines de l'eau-assainissement, du bâtiment, juridique, et de voirie-espaces publics a été mise en place en 2011. Elle traite en moyenne 327 dossiers par an depuis 2011.

3 - Le soutien financier de la région

Comme dans le cas du département, le soutien à l'investissement de la région relève soit d'interventions sectorielles (maisons de santé), soit d'interventions contractuelles multithématiques (en particulier les contrats dits « projets de territoire » des EPCI[36]). La collectivité n'a pas transmis de données chiffrées, à l'exception du cofinancement du schéma départemental d'aménagement numérique du territoire à hauteur de 12,85 M€ (hors FEDER) qui concerne en partie les territoires ruraux.

4 - Le fonds de péréquation de présence postale

Le maintien de la présence postale dans les milieux ruraux bénéficie d'un financement du fonds inter-opérateurs, dont l'enveloppe départementale est entièrement gérée, depuis 2017, par la commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT). En cumulé depuis 2013, ce financement s'élève à près de 10 M€.

Tableau n° 3 : évolution du fonds de péréquation de présence postale (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017
Fonds de péréquation	1 971 000 €	2 005 000 €	2 036 000 €	1 968 000 €	1 968 000 €	9 948 000 €

Source : Délégation régionale du groupe La Poste

[36] Cf. contrat de territoire du Pays châtillonnais (2018-2020), et délibération du conseil régional du 28 juin 2018.

Chapitre II

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) et sa portée

I - Le projet de SDAASP

A - La méthodologie

L'élaboration du SDAASP, débutée en 2015, a abouti en février 2017 à un projet qui se compose de deux parties :

- un diagnostic de l'accessibilité des services au public sur la base d'un panier de services type et d'une logique de bassins de vie qui exclut toutefois les agglomérations dijonnaise et beaunoise. L'analyse cartographique de l'Insee s'est accompagnée d'une concertation large afin de dégager, non pas un diagnostic exhaustif de l'offre de services mais les problématiques clés, les services à enjeu, et les territoires à traiter en priorité ;
- un plan d'action, dont la rédaction a été confiée au cabinet Rouge-Vif Territoires. Les besoins ressentis des usagers au travers d'enquêtes auprès des habitants et des élus ont été croisés avec les données issues de l'offre et de la demande de services. Une cartographie des besoins de services des habitants a été élaborée, ainsi que des fiches territoriales par bassin de vie.

B - Le processus d'adoption

Après validation en comité de pilotage du 21 février 2017, la préfecture de Côte-d'Or a soumis le projet à l'avis du conseil communautaire du Pays châtillonnais et, ensuite, aux avis respectifs du conseil régional de Bourgogne Franche-Comté et de la conférence territoriale de l'action publique. Le département a refusé que le projet de SDAASP soit présenté à la conférence territoriale de l'action publique considérant qu'il présente une faiblesse de fond qui rend impossible son approbation en l'état par le conseil départemental.

Lors de la session du 27 novembre 2017, l'assemblée départementale a décidé de ne pas approuver le schéma de la Côte-d'Or. Si le département partage le diagnostic établi, il pointe néanmoins l'incohérence de l'État qui dresse des constats de carences de services publics alors qu'il ferme des brigades de gendarmerie et des trésoreries, l'absence de portage par l'État d'actions préconisées, ainsi que l'incertitude quant au financement des mesures.

Le refus du président du conseil départemental s'est manifesté dès le printemps 2016 et s'est traduit par le retrait du département du copilotage politique, avec maintien d'une participation de la collectivité au niveau technique. À ce jour, le SDAASP n'est pas arrêté, faute d'adoption par l'assemblée départementale.

II - Appréciation portée par les acteurs sur le processus d'élaboration du SDAASP

La CCPC a été associée à l'élaboration du SDAASP, et sa participation aux groupes de travail et aux comités de pilotage ne s'est pas faite au niveau politique mais au niveau technique. L'actuel président et son prédécesseur n'ont pas d'attente vis-à-vis de ce schéma, qu'ils considèrent être un énième diagnostic depuis 30 ans des carences en services publics générées par l'État qu'ils tentent, à leur mesure, de limiter.

Le degré d'adhésion des élus du département à la méthode de travail, qui vise à élaborer une stratégie en vue de prioriser les projets des territoires, a été variable tandis que l'espoir de financement a été prégnant dans les motivations. De fait, le travail de diagnostic a eu pour vertu d'alimenter les six contrats de ruralité signés en 2017.

Les entités interrogées indiquent avoir été convenablement associées à la phase de diagnostic, mais beaucoup moins concertées pour le processus d'élaboration du plan d'actions qui leur apparaît peu lisible. Ils n'ont d'ailleurs pas connaissance du projet final et des perspectives d'adoption du SDAASP. Ils ont souvent le sentiment d'avoir été mobilisés comme opérateurs de données et non comme partenaires connaisseurs de la matière et du terrain contribuant à la construction d'une intelligence collective. À titre d'exemple, la délégation régionale du groupe La Poste regrette que la réflexion ait été centrée sur la logique de points de contact, en écartant du périmètre l'offre de services de proximité développée par l'entreprise. Enfin, selon la DDFiP, le projet de schéma ne répond pas aux problématiques du réseau fiscal.

Pour les opérateurs ou organismes de sécurité sociale, le SDAASP constitue davantage une forme d'engagement politique pour éviter autant que faire se peut l'absence d'informations des acteurs locaux. Le schéma n'aurait pas la même portée opérationnelle que les schémas sectoriels relatifs aux services aux familles ou à l'animation de la vie sociale. Leur stratégie et leur action étant structurées selon la logique de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre leur organisme de tutelle et l'État, le schéma n'est pas susceptible d'influer sur leur stratégie et les modalités de décisions relatives à l'accès à leurs services.

Le refus d'adoption du projet de SDAASP par le département relève d'une critique politique vis-à-vis de l'État, mais se fonde également sur une critique de la méthode en considérant que l'État n'a pas sollicité les organismes sociaux et opérateurs au-delà de ce qu'ils proposaient. À titre d'exemple, l'offre de services de proximité du groupe La Poste via son réseau de facteurs constitue un vrai potentiel pour un meilleur repérage ou accompagnement

des personnes âgées isolées ou en perte d'autonomie en milieu rural. La collectivité souligne, avec raison, que cette piste de travail suppose de réfléchir à des modalités concrètes de complémentarité entre les travailleurs sociaux et les facteurs, et non de superposer les offres de services dont l'une est payante et onéreuse, et l'autre est gratuite pour les usagers.

III - L'articulation des stratégies des acteurs et des processus décisionnels en matière d'accès aux services au public

A - Un processus décisionnel des acteurs très marqué par le cloisonnement

L'évolution des services publics dans le territoire étudié est perçue par les élus rencontrés comme un désengagement de l'État et de ses opérateurs. Ils indiquent que les seuls domaines où leur information, voire la concertation, est vraiment assurée sont les implantations scolaires et le réseau postal. La digitalisation croissante des procédures ou de l'accès aux services est considérée comme une réussite par les services concernés, qui ne perçoivent pas l'effet report des usagers en besoin d'accompagnement vers les services sociaux locaux (CCAS, ASF). Selon les élus, les MSAP portées par les collectivités prennent le relais du désengagement de l'État et de ses opérateurs.

Au sein des services de l'État, les décisions relatives à l'accessibilité des services publics font l'objet d'une information mais pas d'une réelle concertation. Le comité de direction des services départementaux réuni sous l'égide du préfet est une instance d'information, et les services qui ne dépendent pas hiérarchiquement du préfet (DSDEN, DDFiP, ARS) privilégient l'échange bilatéral avec le préfet sur les fermetures de services pressenties. En outre, la qualité des relations interpersonnelles entre le sous-préfet ruralité et les chefs de services concernés a un rôle déterminant pour disposer d'une information la plus précoce possible.

La concertation relative à l'évolution de l'accessibilité des services des organismes de sécurité sociale et de Pôle emploi est inexistante alors que l'évolution de la présence postale bénéficie d'une instance partenariale (la CDPPT) qui organise la concertation d'autant plus efficacement que la contrainte légale s'impose à l'entreprise pour maintenir le nombre de points de contact.

S'agissant de la carte scolaire, le comité départemental de l'éducation nationale (CDEN) et le comité technique spécial départemental (CTSD) remplissent leur rôle d'information des services de l'État comme des élus et organismes syndicaux, mais ne constituent pas une enceinte de concertation susceptible de modifier sensiblement le projet de carte scolaire.

B - Une place à construire dans une mosaïque de contractualisation

En dépit du travail pertinent en matière de diagnostic comme de priorisation des enjeux, la place à accorder au SDAASP, une fois adopté, peut être questionnée compte tenu de la multiplicité des contrats sectoriels et multithématiques existant à différentes échelles.

L'annexe n° 4 présente une sélection de contrats que la CCPC est conduite à adopter pour traiter, sous différents aspects, de l'accès aux services publics dans son territoire rural et met en perspective la contractualisation correspondante chez l'un des partenaires, le département. Pour ces deux collectivités, les contrats relèvent, selon le cas, d'une logique intégrée ou sectorielle et leurs périmètres temporel et de signataires sont très variés.

Les contrats portés par l'EPCI résultent d'une sédimentation des politiques contractuelles menées par tous ses partenaires, en particulier l'État, le département, la région, les organismes de sécurité sociale (MSA, CAF), et l'Union européenne. La stratégie de la CCPC est adaptée afin de remplir les conditions contractuelles.

À titre d'exemple, l'annexe n° 5 illustre ce phénomène d'adaptation par les trois principaux contrats adoptés par la collectivité auprès de différents partenaires. Si l'articulation de ces trois contrats apparaît globalement opérante en offrant des fils directeurs, il n'en reste pas moins que la stratégie propre de l'EPCI tend à se diluer au profit de la recherche de financements de projets et de postes. Ce risque s'accroît avec la multiplicité des contrats sectoriels qui s'ajoutent aux contrats multithématiques. Dans ce contexte, le SDAASP peut apparaître comme un document stratégique thématique supplémentaire dont la valeur ajoutée au plan opérationnel est questionnée par les acteurs locaux.

C - Une articulation à construire entre les SDAASP et le SRADDET

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en cours d'élaboration par la région prend en compte l'accès aux services publics, dans la seconde orientation de l'axe 2 « Garantir un socle commun de services aux citoyens sur les territoires », et notamment l'objectif « Contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipements de base »[37].

Les milieux ruraux ne sont pas traités spécifiquement, mais se retrouvent dans les différents objectifs, alors que la région souhaite « promouvoir les nouvelles ruralités » en faisant de la ruralité « des territoires d'innovation, d'humanité et d'avenir ». Les pistes de mise en œuvre envisagées de cet objectif incluent notamment le rôle possible que la région pourrait jouer en matière d'articulation entre les SDAASP, en animant par exemple des instances de rencontres régulières avec les départements sur le sujet de l'accès aux services.

À ce stade, cette piste de mise en œuvre, bien que pertinente, apparaît limitée au regard des nombreuses thématiques couvertes dans les SDAASP et qui présentent un fort enjeu pour le SRADDET : le numérique (infrastructures et usages), la mobilité, l'accès aux services (santé et MSAP), la cohésion territoriale et la réduction des inégalités territoriales. L'enjeu est donc de définir le niveau de capillarité des actions de la région en matière d'accès aux services publics, dans et hors des territoires ruraux.

[37] Cf. débat sur les objectifs du SRADDET, assemblée du conseil régional, 14 et 15 décembre 2017.

Chapitre III

Les axes de développement de l'accessibilité des services publics en milieu rural

I - Les dispositifs de mutualisation dans le Pays châtillonnais

A - Les maisons de services au public

1 - La MSAP de Châtillon-sur-Seine

La MSAP de Châtillon-sur-Seine est mise en place en novembre 2016, en substitution du relais de services publics (RSP) situé dans le centre socio-culturel et de loisirs (CSCL). Cette localisation présentait des avantages organisationnels : des locaux disponibles et propriété de la collectivité, l'accueil mutualisé avec le CSCL, et le complément horaire (11 h) de l'animatrice au centre social. De plus, la tenue de permanences des organismes sociaux (MSA, CAF, CPAM) et la présence de l'Accueil Solidarité Famille du département facilite la collaboration et la complémentarité entre ces services et l'animatrice de la MSAP.

Ouverte 24 h par semaine, la MSAP est animée par un agent de la collectivité de catégorie C qui était en charge du RSP et avait été salarié à la CPAM. L'animatrice a bénéficié d'une formation initiale des partenaires : la CAF (2 à 3 jours), la CPAM (6 jours), la CARSAT (une demi-journée), le département (2 jours) et la MSA (1 jour). Des formations d'actualisation lui sont proposées par les partenaires chaque année, qui ne sont toutefois pas construites pour les seuls animateurs des MSAP.

Dans le hall d'accueil du centre social, les usagers disposent d'un accès en libre-service à un point numérique et à une borne CAF. Les services de Pôle emploi et des téléprocédures de l'État sont disponibles via ce point numérique.

L'accompagnement humain est assuré par l'animatrice, sur rendez-vous essentiellement. Ses missions sont définies par la convention constitutive de la MSAP : accueil, information, aide à la complétude de dossiers si besoin, et orientation des usagers vers les services métiers qui tiennent des permanences sur rendez-vous comme suit :

- CAF : une assistante sociale deux fois/mois et un technicien une fois/mois ;
- CPAM (une fois/mois) ;
- MSA (une fois/semaine) ;
- RSA (une fois/mois) ;
- ADIL (une fois/mois) ;
- CIDFF (une fois/mois) ;
- conciliateur de justice (2 fois/mois).

La fréquentation de la structure (RSP puis MSAP) s'élève à 737 usagers en moyenne chaque année depuis 2013. Les usagers viennent traiter 1,9 démarche par rendez-vous (3 683 usagers reçus depuis 2013 pour 7 167 demandes). Les deux premiers motifs de demandes concernent les droits CAF (44 %) et CPAM (23 %). 83 % de usagers habitent dans le canton de Châtillon-sur-Seine et sa ville chef-lieu.

À l'exception de la permanence de Recey-sur-Ource, les permanences délocalisées de la MSAP (2 h par mois) dans les anciens chefs-lieux de cantons peinent à trouver leur public en raison d'un manque de communication et/ou de soutien des communes d'accueil.

Le dynamisme de cette structure, reconnu par les partenaires interrogés, s'explique par le profil de l'animatrice, le soutien politique de la collectivité, la qualité des locaux, le nombre élevé de services proposés, et la bonne synergie entre les différents services publics présents. À titre d'exemple, la convention de partenariat existant entre l'ASF du département et la MSAP se traduit au plan opérationnel par des fiches de prescriptions vers la MSAP pour l'aide à l'accès aux démarches dématérialisées, et des fiches navette de suivi des usagers communs.

Les difficultés du public identifiées par l'animatrice concernent la maîtrise insuffisante du français, le manque de clarté du langage administratif et la complexité des procédures, l'évolution législative constante des dispositifs (ex : retraite, RSA, APL), et le manque de maîtrise des outils numériques. En particulier, le développement des téléprocédures par le réseau préfectoral aurait amplifié la problématique de l'accessibilité physique et numérique en milieu rural par l'accroissement du nombre de démarches pour un même titre à établir (création d'une boîte mail, achat de timbre fiscal dématérialisé qui ne pallie pas le maillage faible en points de vente physiques, prédemande en ligne, dépôt en accueil physique, retrait du titre).

Depuis 2015, le coût de fonctionnement de la structure s'élève en moyenne à 30 991 € par an. Les charges de personnel n'étant pas proratisées à la quotité de travail consacrée à la MSAP[38], la collectivité surévalue *de facto* les dépenses de personnel éligibles au FNADT.

L'outil de gestion national des MSAP est renseigné *a minima* par l'animatrice qui le juge peu ergonomique et chronophage, de sorte qu'elle a construit son propre tableau.

[38] L'agent consacre 11 h par semaine au centre social.

Le comité de suivi prévu par la convention ne s'est jamais réuni. La mise en réseau des deux MSAP du Pays châtillonnais n'est pas prévue et ne fait pas l'objet d'une réflexion des partenaires locaux.

2 - La MSAP de Recey-sur-Ource

La structure a été mise en place en juin 2016 au sein d'un bureau de poste aux locaux exigus et doté d'un distributeur de billets. À l'exception du bureau centre de Châtillon-sur-Seine, le bureau de poste de proximité de Recey-sur-Ource est le seul dans le territoire qui compte par ailleurs 22 agences postales. En 2015, il figurait dans la liste des 13 bureaux de poste du département susceptibles d'accueillir une MSAP soumise par la délégation régionale du groupe La Poste au préfet de département, sans information préalable des maires concernés. La mobilisation du maire, alors vice-président du conseil départemental, et la volonté du préfet de choisir un bureau hyper rural expliquent ce choix d'implantation qui a supposé une dérogation au volume horaire d'ouverture (21 h au lieu de 24 h).

La fiche de poste des cinq chargés de clientèle affectés par roulement au bureau (par séquence de trois semaines) prévoit l'animation de l'espace MSAP qui n'accueille aucune permanence métier. Les opérateurs partenaires sont Pôle emploi, la MSA, la CPAM et la CARSAT.

La visite de la structure a permis d'identifier les limites de fonctionnement suivantes :

- une fréquentation quasi inexistante : 42 usagers MSAP en 2017[39] pour 8 845 clients soit à peine 0,5 % de la fréquentation annuelle du bureau. Ainsi, avec 27 900 € de fonds de péréquation en 2017, le coût par démarche usagers s'élève à 664 € ;
- l'exiguïté des locaux du bureau ne permet pas d'assurer un espace de confidentialité ;
- une tablette Pôle emploi est disponible jamais utilisée et son fonctionnement est méconnu des chargés de clientèle ;
- l'absence de synergie avec les services partenaires : le réseau de référents métiers prévu par la convention n'est pas activé ;
- l'outil de gestion n'est pas maîtrisé ;
- l'absence de comité de suivi pourtant prévu par la convention.

Depuis sa création, le coût total de la MSAP supporté par le fonds inter-opérateurs, soit 69 217 €, s'avère donc disproportionné au regard du service rendu.

B - Le projet de maison de territoire à Recey-sur-Ource

La SIVOM de Recey-sur-Ource a élaboré un projet de « maison de territoire » qui a pour double objectif de rassembler les services utiles au quotidien des usagers et des élus, et d'offrir un lieu de resocialisation pour lutter en particulier contre la solitude des personnes âgées et des familles monoparentales. Le territoire concerné comprend 19 communes, compte 2 000 habitants éloignés du pôle châtillonnais de 25 à 50 km avec un tiers de personnes âgées de plus de 60 ans.

[39] Les données 2016 ne sont pas disponibles en raison d'une appropriation tardive de l'outil de gestion (Cf. rapport d'activité 2017 des MSAP La Poste).

La mutualisation de la fonction secrétariat du SIVOM et de 14 communes permettrait de constituer un pool administratif avec élargissement des horaires d'ouverture, la tenue de permanences hebdomadaires dans les communes, et de disposer d'un animateur de la maison de territoire.

Dans une logique d'entité intégrée, la maison de territoire offrirait une grande variété de services, aux particuliers mais également aux élus, aux associations et aux petits entrepreneurs :

- un espace MSAP avec, pour partenaires, la CARSAT, la CAF, Pôle emploi, la MSA, la CPAM, ainsi qu'une agence postale intercommunale. Le projet implique la fermeture du bureau de poste et de la MSAP La Poste, ce qui rencontre l'assentiment de l'opérateur. En fonction de la demande, des permanences des partenaires et des services sociaux du département sont souhaitées ;
- un espace de convivialité autour d'un espace de lecture et de jeux pour enfants ;
- un point d'accueil et d'information touristique, le territoire disposant de potentialités touristiques à développer, notamment dans le cadre du projet de Parc national Bourgogne Champagne ;
- un espace public numérique faisant office de tiers lieu : espace de télétravail et de *coworking* pour les petites entreprises et les porteurs de projet.

Le projet de maison de territoire apparaît encore immature, notamment en matière de plan de financement, et n'est pas assuré de pouvoir bénéficier de permanences à la demande des partenaires. Il porte néanmoins en germes des pistes de redynamisation des MSAP par leur inscription dans une entité multifonctionnelle et intégrée qui répond aux besoins de différentes catégories de publics : le renforcement des fonctions support des petites communes rurales et du SIVOM, l'accès aux droits, la socialisation, la mise en réseau des petits entrepreneurs, et la valorisation du potentiel touristique du territoire.

C - Le projet de maison de santé

Un projet de maison pluridisciplinaire de santé (MPS), ou à défaut un projet d'exercice coordonné, sont à l'étude compte tenu des carences de l'offre de soins. L'implantation des MSP présentée dans le projet de SDAASP montre que deux des cinq structures existantes en 2017 sont localisées dans les territoires périphériques sud-est du Pays châtillonnais (Montbard, Vénarey-lès-Laumes). À l'échelle régionale, la Côte-d'Or apparaît singulièrement sous dotée en structures mutualisées en matière de santé[40]

Bien que le territoire ne compte aujourd'hui aucune structure mutualisée, un pôle de santé existe depuis 2012, porté par l'Association des Acteurs de Santé du Châtillonnais (groupement de professionnels de santé libéraux) et qui travaille à une coordination de la prise en charge globale du patient. Ce pôle de santé constitue un atout pour le projet de mutualisation mais la dynamique initiale semble retombée, ralentissant l'émergence d'un projet de santé.

[40] Cf. carte régionale des structures mutualisées de l'offre de soins primaires (source SGAR).

En outre, le projet de maison de santé de heurte à plusieurs obstacles :

- la plupart des généralistes du secteur étant proches de la retraite et propriétaires de leur cabinet, parfois attenant à leur domicile, l'exercice coordonné apparaît davantage plébiscité qu'un dispositif de MPS ;
- le choix d'une implantation à Châtillon-sur-Seine est questionné car il renforcerait la répartition inégale de l'offre de soins ambulatoires (la ville chef-lieu concentre déjà les médecins et infirmiers libéraux alors que le sud châtillonnais connaît un déficit de l'offre de santé de proximité) ;
- bien que le renforcement de l'offre de santé soit inscrit dans le projet de territoire et le contrat local de santé, dans les faits la réponse politique n'est pas structurée à l'échelle de la communauté de communes. Les élus tendent à privilégier la recherche de solutions à l'échelle des anciens cantons ;
- des élus et des médecins peu convaincus par le soutien opérationnel de l'ARS en dépit du travail de l'animateur de santé porté par la CCPC dans le cadre du contrat local de santé et cofinancé par l'agence, ainsi que de l'agent à l'ARS en charge de ce territoire.

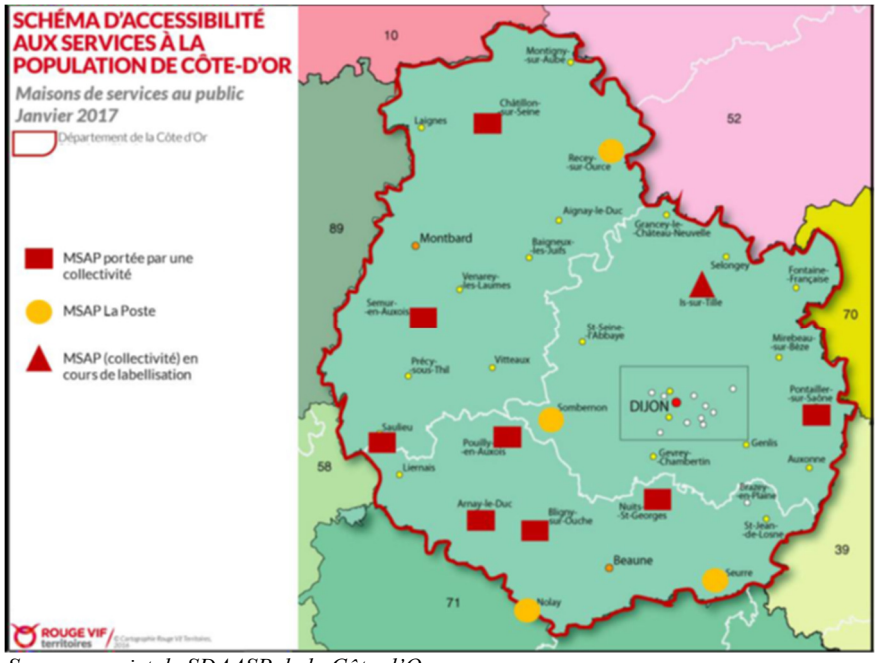
Les outils de financements sont pourtant disponibles au niveau de l'ARS, de la région et du département (lequel a accompagné depuis 2013 la création de six Maisons de santé pour un montant total de subventions de 1 M€).

II - Les MSAP à l'échelle départementale

A - Bilan des MSAP dans le département

La Côte-d'Or compte 13 MSAP dont 8 portées par des collectivités et 4 par la Poste. Cinq anciens RSP ont ainsi été labellisés MSAP.

Carte n° 2 : Les maisons de services au public en Côte-d'Or (2017)



Source : projet de SDAASP de la Côte-d'Or

L'implantation des MSAP en Bourgogne-Franche-Comté montre d'importantes disparités, et la Côte-d'Or apparaît en retrait en comparaison notamment de la Nièvre (département très rural) et de la Saône-et-Loire. La préfecture indique ne pas avoir de maillage cible pour le département, mais vouloir aider à l'émergence de projets selon les besoins locaux. Pour la DDFiP, l'orientation fixée par la DGFiP est de s'inscrire dans les MSAP si la mesure peut relever d'une mesure d'accompagnement des fermetures de trésorerie.

Le projet de SDAASP souligne l'absence d'offre de base commune à toutes les MSAP et préconise la diversification et la montée en gamme de l'offre de services pour chaque MSAP avec l'accueil de nouveaux partenaires (autres opérateurs publics, ADIL, Centre d'Information et d'Orientation, services de la préfecture, Centre Local d'Information et de Coordination Gérontologique, Centre d'Information Jeunesse etc.).

En particulier, il est souligné l'intérêt pour des espaces numériques de la préfecture afin d'accéder aux téléprocédures issues du plan préfecture nouvelle génération (PPNG). Le développement des permanences des partenaires est également encouragé, ou *a minima* le déploiement des outils numériques permettant d'entrer en contact direct avec les opérateurs. Enfin, le pilotage départemental effectif par la préfecture et le département serait de nature à améliorer le maillage territorial à l'échelle des EPCI et d'harmoniser vers le haut l'offre de services. En d'autres termes, les acteurs locaux attendent de l'État qu'il dépasse son rôle d'impulsion et de financeur des MSAP en engageant son réseau métier de manière plus opérationnelle dans l'accessibilité aux téléprocédures de l'État. Les points numériques en préfecture et sous-préfecture nécessitent d'être complétés par une formation initiale et continue des animateurs des MSAP aux téléprocédures titres, par l'instauration de référents en préfecture pouvant renseigner sur l'avancement des dossiers usagers, voire par la tenue de permanences d'agents préfectoraux dans les MSAP. À défaut, il est constaté un effet report vers les services sociaux des collectivités et les animateurs des MSAP qui regrettent de ne pas avoir été informés et formés aux changements induits par le PPNG.

L'efficacité des MSAP La Poste est questionnée par la plupart des entités interrogées, ce qui est confirmé par les données du rapport d'activité 2017 présenté en CDPPT. Leur maillage relève davantage d'une opportunité immobilière que d'une identification des besoins des usagers et des potentiels de synergies entre acteurs locaux. N'étant pas membres de la CDPPT, les partenaires des MSAP regrettent de ne pas disposer de données de suivi et pointent l'absence d'animation par le groupe La Poste notamment par le biais des comités de suivi prévus par les conventions.

Globalement, l'offre de services des MSAP n'est pas lisible pour le public en raison de leur création récente, de leur dénomination peu communicante et de leur implantation dans le cas des MSAP La Poste. Afin de répondre à cet enjeu, la CDPPT de Côte-d'Or a décidé de la distribution par le réseau des facteurs d'une notice sur les missions des MSAP La Poste. La MSAP portée par la CCPC réfléchit à un dispositif itinérant (camion équipé) qui permettrait d'accroître la visibilité de la MSAP tout en favorisant un maillage plus fin des permanences hebdomadaires de la MSAP.

B - Le projet de MSAP Crédit agricole

Au printemps 2018, la préfecture et le Crédit agricole de Bourgogne-Franche-Comté ont amorcé une réflexion sur la possibilité d'utiliser le réseau bancaire pour accueillir des MSAP. Les atouts du réseau composés de 120 agences et 12 points multiservices[41] sont examinés : l'héritage d'un maillage dense en milieu rural et des locaux adaptés pour l'accueil de bornes CAF et CPAM en particulier.

La carte d'implantation des agences et points multiservices en Côte-d'Or fait néanmoins apparaître une forte densité dans la moitié sud du département, partie la mieux drainée en services publics. À l'échelle du Pays châtillonnais, le réseau offrirait trois points de mutualisation : Châtillon-sur-Seine, Laignes et Aignay-le-Duc, ce qui pourrait représenter un intérêt pour ces deux dernières communes. À ce stade, l'offre de services envisagée est centrée sur la mise à disposition de bornes, sans accompagnement humain à l'usage des outils et des démarches dématérialisées.

III - Le développement de la digitalisation des services publics

A - La généralisation de la stratégie multicanal des acteurs et les mesures d'accompagnement des usagers

1 - Une digitalisation inégale selon les acteurs

Si la stratégie multicanal constitue une tendance de fond pour l'accès aux services du périmètre de l'enquête, sa mise en œuvre et la mesure de son impact sont très inégales. Les collectivités territoriales apparaissent en retrait du processus de digitalisation alors que les organismes sociaux et les opérateurs ont une avance qui n'est pas sans lien avec les conventions d'objectifs nationales dont ils relèvent.

Pour les services de l'État (préfecture et DDFiP), aucune donnée de mesure sur le développement des téléprocédures et la dématérialisation de l'accès aux services n'a été transmise. Il est néanmoins constaté que l'administration fiscale déploie une stratégie proactive en matière de complémentarité des différents modes d'accès. La promotion des services en ligne avec le nouveau portail public *impots.gouv.fr* repose sur le constat que l'essentiel des demandes issues de l'accueil physique peut être traité à distance, soit par téléphone, soit en ligne. L'administration fiscale développe ainsi les centres de contact (plateformes téléphoniques), et permet la prise de rendez-vous en ligne mais ne souhaite réserver cet accueil physique qu'aux dossiers les plus complexes. Le repérage de la complexité des situations s'opère par un appel des usagers préalablement au rendez-vous pris en ligne, de sorte que les usagers reçoivent une réponse à leur demande ou bien se voient confirmer la nécessité d'un rendez-vous.

[41] Point multiservices : locaux rattachés à une agence et équipés en mobilier et en informatique pour accueillir du public sur rendez-vous et équipés en automates.

S'agissant des collectivités, la dématérialisation des services apparaît en retrait. Au département, les services accessibles en ligne sont limités à la demande de subvention pour les associations et de bourses scolaires pour les collégiens (unique téléprocédure existante), ainsi que l'accès à l'espace numérique de travail des collèges. Cette situation est liée en partie à la nécessité d'entretien en présentiel pour évaluer les situations nécessitant une aide sociale. Le département indique réfléchir néanmoins à une stratégie d'« e-administration ».

Les organismes sociaux sont en avance en matière de digitalisation des services et de stratégie multicanal, mais l'appropriation par les usagers des démarches à distance restent partielle. Si en 2017, 75 % des adhérents de la MSA de Bourgogne sont extranautes, l'organisme constate que la demande de services génère encore de nombreux rendez-vous en spontané (la moitié des accueils physiques) et d'appels téléphoniques. La CPAM indique que 66,5 % des assurés de la CPAM disposent d'un compte Améli. L'étude de fréquentation des agences CPAM hors Dijon, effectuée en 2017, montre qu'une majorité des assurés est équipée d'un ordinateur (65 %) avec une connexion internet (75 %) et une imprimante (52 %). En dépit de ce niveau satisfaisant d'équipement, 63 % des assurés disent se déplacer en agence en considérant que c'est le moyen le plus sûr pour obtenir une réponse rapide. Pour la CAF de Côte-d'Or, le taux de recours aux téléprocédures a doublé depuis 2013 pour atteindre 75 % en 2017, mais la part des pièces arrivées par voie dématérialisée reste minoritaire (38 % en 2017) dans la mesure où les usagers préfèrent déposer les pièces en agence ou par voie postale.

2 - Les publics en difficulté face aux usages numériques

Les entités interrogées se montrent impliquées globalement dans l'amélioration de l'accès à l'outil numérique par les usagers en développant les espaces en libre-service dans leurs accueils, voire une borne multi-services à disposition 24 h/24 h à l'agence CPAM de Dijon. Le groupe La Poste conduit actuellement une réflexion pour implanter des points numériques dans les agences postales. Elles orientent également les usagers éloignés du numérique vers les espaces de médiation numériques de type centres Sati et MSAP. La MSA se distingue par la pratique de réunions d'initiation à ses services en ligne animées par son réseau de 1024 délégués à l'échelle régionale.

Aucun des services publics du périmètre de l'enquête ne construit de politique de médiation numérique spécifiquement dédiée aux publics fragiles (précaires, personnes dépendantes, allophones, etc…) même s'ils disposent parfois d' une connaissance très fine de leurs usagers à l'instar de la CAF[42] et la MSA[43]. Les services apparaissent outillés pour construire une connaissance des profils socio-économiques et démographiques des usagers qui déterminent la typologie des démarches ou des besoins en matière de services.

Néanmoins, les difficultés d'usage des outils numériques et des téléprocédures ne sont pas évaluées et relèvent d'une connaissance empirique. Ces difficultés sont perçues et traitées au niveau des *front office*, voire des plateformes téléphoniques, et les statistiques de recours aux démarches dématérialisées, lorsqu'elles existent, maintiennent ces publics fragiles dans des angles morts. Par conséquent, et sans méconnaître la difficulté inhérente à l'évaluation

[42] Cf. diagnostic territorial du Pays Châtillonnais établi par la CAF en octobre 2017.
[43] Cf. diagnostic territorial santé du Pays Châtillonnais établi par la MSA en décembre 2017.

qualitative et quantitative de l'appropriation effective par les usagers de la digitalisation des services, et en particulier des publics concernés par « l'e-exclusion », les services publics n'apparaissent pas armés pour une politique de traitement différenciée de leurs publics en matière d'usage numérique.

La politique régionale des usages et services numériques et les schémas départementaux dédiés, prévus pour 2019, pourraient constituer un outil pour une meilleure connaissance et une stratégie opérationnelle d'accompagnement des publics fragiles. La région souhaite en particulier se placer à l'avant-garde des usages numériques en accompagnant les citoyens, les entreprises, les associations, les acteurs publics « pour qu'ils vivent la révolution numérique comme une opportunité concrète plutôt que comme une contrainte ».

3 - Les dispositifs de médiation numérique

a) Par l'État

La préfecture de Côte-d'Or promeut, en particulier depuis 2016 avec la création des MSAP, le développement des points et espaces d'accueil numérique de proximité chez les collectivités et les opérateurs comme réponses aux besoins de médiation numérique. L'État territorial a lui-même mis en place quatre points numériques : deux en préfecture à Dijon, et deux dans les sous-préfectures de Beaune et Montbard, lesquelles ne délivrent plus de titres. Les services de l'État ne disposent cependant pas d'un bilan quantitatif et qualitatif complet du fonctionnement de ces points numériques.

Les éléments fournis concernent les points numériques de la cité administrative à Dijon et de la sous-préfecture de Montbard. Le point numérique de la cité administrative dispose de deux médiateurs numériques (un service civique et un contractuel) et accueillent en moyenne 20 à 25 usagers par jour (durée moyenne d'une démarche d'environ 20 minutes). Les tensions ne sont pas rares compte tenu des dysfonctionnements des logiciels de téléprocédures non totalement résolus, en particulier en matière d'immatriculation des véhicules. En sous-préfecture de Montbard, le point numérique animé par un service civique reçoit environ huit à dix usagers par jour. Les motifs de recours au point numérique sont globalement de deux ordres. D'une part, de nombreux usagers ne disposent pas d'Internet et méconnaissent l'existence de démarches en ligne. D'autres part, les usagers ayant essayé sans succès une téléprocédure ne sont pas renseignés sur le site de l'ANTS[44] des raisons du blocage ou du rejet de leur demande.

Ainsi, si le site de l'ANTS apparaît assez simple d'utilisation pour une majorité d'usagers, les demandes non abouties suscitent un recours au point numérique faute d'indications sur le site. De nombreux usagers regrettent que des sites marchands soient mieux référencés sur Internet que l'ANTS et se plaignent de ne pas obtenir de réponse lorsqu'ils sollicitent l'agence par mail ou par téléphone.

[44] ANTS : Agence nationale des titres sécurisés.

De nombreux partenaires de l'État (MSAP, CCAS, CSC, CD) souhaiteraient une articulation entre les points numériques de l'État et leurs propres services de médiation numérique. Cette synergie reposerait *a minima* sur une formation aux téléprocédures de l'État, et au mieux sur l'identification d'un agent référent en préfecture pour toute question, voire sur la tenue de permanence par les agents de l'État dans les MSAP. S'agissant des MSAP, cela permettrait de dynamiser leur activité en diversifiant l'offre de services par l'intégration des téléprocédures. Bien que plus des deux tiers des MSAP de Côte-d'Or proposent les téléprocédures de l'État, dans la pratique l'accompagnement des usagers pourrait être plus efficace.

b) Par les collectivités

Depuis 2002, les collectivités locales (communes ou EPCI maîtres d'ouvrage et département)[45] ont déployé un dispositif d'espaces publics numériques dénommés « centres Sati » composé actuellement de 15 centres dont cinq dans la CCPC. Si le dispositif, dans les années 2 000, était pertinent compte tenu du manque d'équipement individuel et du développement partiel du très haut débit sur le territoire, son utilité actuelle peut être questionnée.

Seuls trois des 15 centres affichent une fréquentation active (centres des Terres de l'Auxois, de Pontailler-sur-Saône et de Nuits-Saint-Georges) alors que deux centres sont *de facto* fermés et les dix autres ont une activité atone[46]. Le dynamisme de ces trois centres repose sur une offre de services qui privilégie l'accompagnement aux procédures administratives dématérialisées et une collaboration étroite avec les centres sociaux ou les MSAP. Dans les autres centres, les animateurs de ces structures ont vu leur activité se recentrer sur des fonctions supports (entretien du parc informatique des structures gestionnaires) au détriment de la fonction d'animation numérique. La réflexion est en cours au département pour redéfinir les priorités de ces centres Sati en les recentrant sur la lutte contre l'e-exclusion, et en créant une équipe mobile.

Enfin, le département expérimente depuis la rentrée 2017 une démarche de médiation numérique pour un public cible appelée « Parents connectés ». L'analyse des taux de connexion des parents de collège montre une appropriation très inégale de l'espace numérique de travail (ENT) des collèges, ce qui constitue potentiellement un frein au suivi de la scolarité des enfants. L'expérimentation porte ainsi sur 200 familles, sur un potentiel de 1 000 familles concernées, dans deux collèges urbains et deux collèges ruraux situés à proximité d'un médiateur numérique (centre Sati, MJC, médiathèque). Inscrite dans la démarche nationale APTIC[47], l'action consiste à attribuer des chèques de prestations numériques à hauteur de 30 € pour bénéficier de trois modules d'accompagnement à l'acquisition des bases nécessaires à l'utilisation de l'espace numérique de travail des collèges.

---

[45] Cf. délibération du conseil départemental relative aux centres SATI (2002).

[46] À titre d'exemple, en 2017, les 5 centres Sati de la CCPC (3 centres actifs et 2 en sommeil) ont effectué seulement 250 heures d'ateliers de sensibilisation pour 430 usagers, soit une moyenne de moins de 5 heures d'ateliers par mois par centre (source : la CCPC).

[47] APTIC : projet d'inclusion numérique porté par Médias-Cité.

B - La couverture numérique (fixe et mobile) dans les territoires ruraux

1 - Le schéma départemental d'aménagement numérique du territoire (SDANT)

Le SDANT de la Côte-d'Or, adopté en 2012 après une phase d'élaboration débutée en 2010, a défini un plan de déploiement de la fibre optique en trois phases estimé à 220 M€ en 2018 :

- phase 1 (2013-2015) : traitement des 320 communes les plus mal loties en débit internet (inférieures à 2 MB/s soit l'impossibilité de bénéficier des offres *triple play* téléphonie-télévision-Internet) ;
- phase 2 (2016-2020) : traitement de l'amélioration des performances des communes disposant actuellement d'un débit dit acceptable (entre 2 et 4 Mb/s) mais insuffisant pour satisfaire les besoins dus à la multiplicité des accès internet par foyer. Deuxième phase lancée en mars 2017 ;
- phase 3 (2020-2025) : permettre à tous les foyers de Côte-d'Or de bénéficier du très haut débit (jusqu'à 100 Mb/s) par voie optique.

Dans la phase 1, trois grands territoires ruraux sont ciblés : le Châtillonnais, le Montbardois et le Pays de Seine et Tilles.

En matière de téléphonie mobile, trois communes sont encore classées en zone blanche, dont Villaines-en-Duesmois située dans la CCPC. En outre, des communes demeurent en zone dite « grise », en raison de la présence d'un seul opérateur sur le territoire communal ou d'une topographie défavorable. Au 31 décembre 2017, neuf dossiers ont été priorisés en Côte-d'Or sur les 17 signalements effectués sur la plateforme France mobile dédiée à la collecte et au traitement des problèmes de couverture dans les zones rurales.

2 - Situation sur le territoire de la CCPC

Dans le cadre du SDANT, 43 des 107 communes de l'EPCI sont ciblées en phase 1 soit 13,5 % des communes concernées par la phase prioritaire.

L'état d'avancement des travaux établi en juin 2018 par les services du département met en évidence un retard dans la mise en œuvre du SDANT dans les trois territoires ruraux, pourtant identifiés comme prioritaires dans la phase 1. S'agissant de la couverture numérique du territoire de la CCPC, la situation est la suivante :

- pour la fibre en cœur de bourg, la mise en service effectuée des nœuds de raccordement abonnés et points de raccordement mutualisés pour six communes et des travaux en cours dans quatre communes ;
- pour la fibre jusqu'au domicile, les travaux de génie civil ont été effectués mais le tirage des câbles optiques est prévu au second semestre 2018, et une mise en service mi 2019.

Selon le département, ce retard du déploiement de la fibre résulte principalement des tensions sur le marché mondial de la fibre. Il convient néanmoins de prendre en compte d'autres facteurs :

- le choix ambitieux initial de déployer d'emblée la FFTH dans les zones peu denses, sans passer préalablement par la fibre cœur de bourg, a supposé un temps de consultation des opérateurs afin de sécuriser la phase de commercialisation ;
- les tensions sur le budget départemental ;
- la longue phase de négociation avec les candidats de la société publique locale qui sera en charge de la commercialisation et de l'exploitation du réseau FFTH.

L'information des acteurs sur l'avancement des travaux apparaît nettement perfectible. Les élus interrogés, ainsi que les services de l'État et de la région, qui pourtant co-pilotent les comités de suivi des réseaux d'initiative publique, ne sont pas en capacité de connaître l'état actuel d'avancement du SDANT de la Côte-d'Or.

L'information sur le projet de déploiement de la fibre repose sur des sites dédiés (l49.cotedor.fr et www.thd.cotedor.fr), l'opération bus numérique jusqu'en 2017, le magazine mensuel[48] et des lettres aux maires. La communication manque toutefois de clarté s'agissant de l'état d'avancement des travaux : les données ne sont pas présentées de manière à identifier et à expliquer clairement les écarts entre le calendrier prévisionnel et la réalisation des travaux, des informations particulièrement utiles aux maires ruraux[49]. Les élus de la CCPC rencontrés regrettent singulièrement ce manque d'information de la part des services du département. À l'instar du département, l'EPCI indique avoir mis en place une aide de 500 € à l'installation de kit satellitaire pour les particuliers qui en feraient la demande.

[48] Cf. numéro spécial (n°187) de *Côte-d'Or le mag'*, décembre 2018.

[49] Cf. la carte d'avancement des travaux consultée en novembre 2018 sur le site www.thd.cotedor.fr où une confusion apparaît entre le déploiement de la fibre en cœur de bourg et celui de la fibre jusqu'au domicile. En particulier, le document laisse entendre que les nombreuses communes rurales du Châtillonnais et Montbardois ont déjà été traitées pour la fibre jusqu'au domicile, alors que les travaux de raccordement n'ont été engagés qu'au second semestre 2018 pour une mise en service courant 2019.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des entretiens 50
Annexe n° 2 : l'offre scolaire 51
Annexe n° 3 : évolution du soutien à l'investissement de l'État en Côte-d'Or (2013-2017) 53
Annexe n° 4 : les documents stratégiques et contractuels de la CCPC et du département portant sur le périmètre de l'enquête 54
Annexe n° 5 : articulation entre le contrat de Territoire, le programme LEADER, le contrat de ruralité portés par la CCPC 55

Annexe n° 1 : liste des entretiens

ORGANISME	PERSONNE RESSOURCE	FONCTION	entretien fixé le	autres participants à l'entretien
PREFECTURE	Joël BOURGEOT	Joël BOURGEOT / SP MONTBARD référent ruralité	lundi 4 juin matin	Michèle GUSCHEMANN Cheffe du Pôle Aménagement du Territoire / BOYON Tatiana adjointe à la cheffe du Pôle aménagement du territoire
	Guillaume ROTROU	Guillaume ROTROU / charge de mission ruralité	mercredi 20 juin	
EDUC NAT	Frédérique ALEXANDRE-BAILLY	Rectrice de l'Académie de Dijon Chancelier des Universités	le jeudi 28 juin	Mme Lanot, Secrétaire Générale / M. Niermont, IEN adjoint
CONSEIL DEPARTEMENTAL	Xavier BARROIS	DGS	12-juil	
DDFIP 21	Martine VIALLET	DRFIP BFC	lundi 11 juin	Guillaume MERTZWEILLER responsable de la division stratégie - budget - logistique - immobilier et conditions de vie au travail /
ARS	Jean-Luc DAVIGO	directeur de l'organisation des soins	25-juin	Chantal MEHAY, directrice de l'unité territoriale de la Côte d'Or
COMMUNAUTE DE COMMUNES PAYS CHATILLONNAIS	Jérémie Brigand	président EPCI	27-juin	Christophe BERG
	Hubert BRIGAND	Maire de Châtillon		
REGION BFC	Mme VALDENAIRE	Directrice de l'aménagement du territoire et du numérique	04-juil	
CAF	Laurent PEDEAU	Sous directeur au développement territorial	26-juin	Charlotte MAMESSIER sous-directrice offre de services
CPAM	Yvan PETRASZKO	Directeur de la CPAM de la Côte d'Or	19-juin	Mme Karine Triboulet, Sous Directrice en charge des Assurés
MSA	Armelle RUTKOWSKI	Directrice de la MSA de la Côte d'Or	07-juin	Alain Lagneau, directeur adjoint en charge de la proximité / Docteur Didier MENU, médecin coordonnateur régional
POLE EMPLOI	Odile FERRU	Directrice territoriale de la Côte d'Or	21-juin	Christophe GAY, Directeur territorial délégué de la Côte d'Or/ Richard
LA POSTE	Jacques PERRIER	directeur régional	13 juin matin	Jean-François COTE représentant des Directions du Réseau de Bourgogne et d'Alsace-Franche-Comté /
MSAP Châtillonsur-Seine	Christophe BERG	DGS de la communauté de communes du Pays Châtillonnais	24-mai	Mme WERLING, animatrice MSAP
MSAP Recey-sur-Ource	Claude VINOT	Maire de Recey-sur-Ource	24-mai	Jean-François COTE représentant des Directions du Réseau de Bourgogne et d'Alsace-Franche-Comté / Kildine BATAILLE déléguée aux relations territoriales pour la Côte d'Or

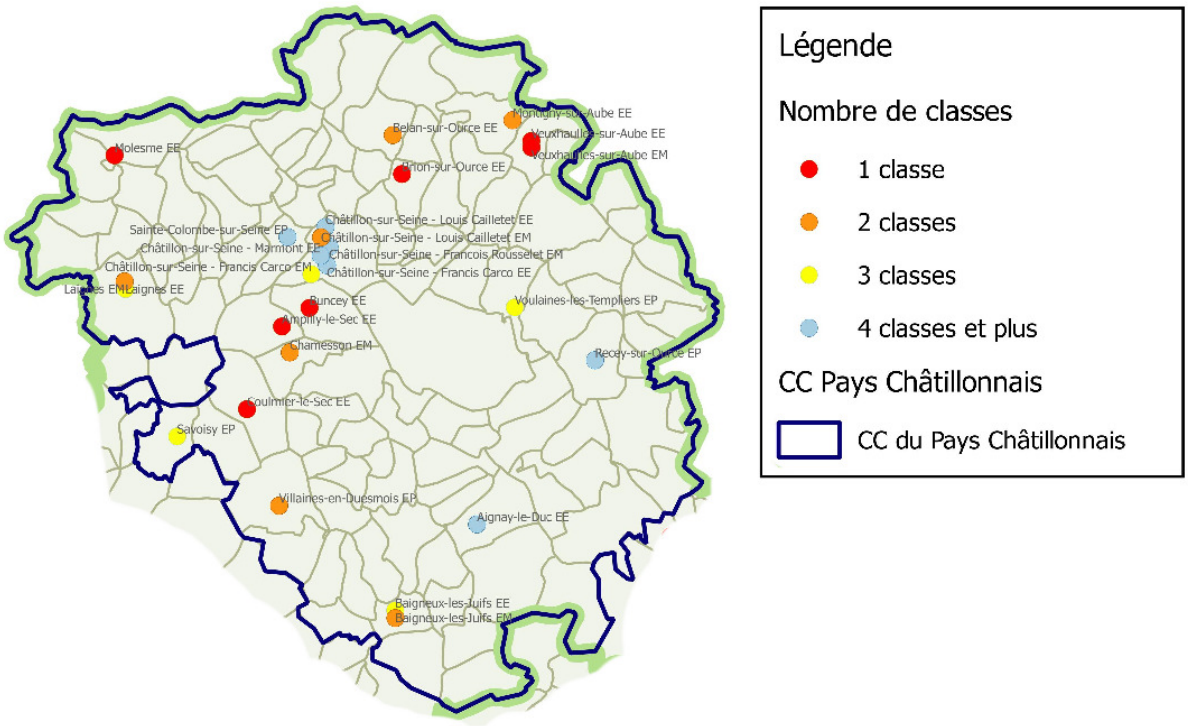
Annexe n° 2 : l'offre scolaire

Nombre d'implantations de classes et écoles (maternelles et élémentaires) dans la CCPC (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'écoles maternelles	8	6	6	6	5
Nombre de classes maternelles	27	26	26	26	26
Nombre d'écoles élémentaires	23	21	21	21	21
Nombre de classes élémentaires	49	46	48	48	46
Total écoles	**31**	**27**	**27**	**27**	**26**
Total classes	**76**	**72**	**74**	**74**	**72**

Source : réponse de la Direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Carte n° 3 : Les écoles de 1 à 4 classes et plus dans la CCPC (2017).



Source : DSDEN.

Évolution des RPI dans la CCPC (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
nb RPI dispersés	5	4	4	4	4
RPI concentré – Classe unique	1	1	1	1	1
nb pôles	5	5	5	5	5
Total	**11**	**10**	**10**	**10**	**10**

RPI – Pôles	2013	2014	2015	2016	2017
E/C maternelle	24,15	22,64	22,86	22,23	21,15
E/C élémentaire	18,21	19,92	19,96	19,38	20,48

Source : DSDEN.

Évolution du réseau scolaire dans le département (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
RPI concentrés	14	13	14	15	14
RPI dispersés	63	59	56	54	53
Pôles scolaires	19	23	23	25	26
Classes uniques	12	8	6	5	4
Total	**108**	**103**	**99**	**99**	**97**

Source : DSDEN.

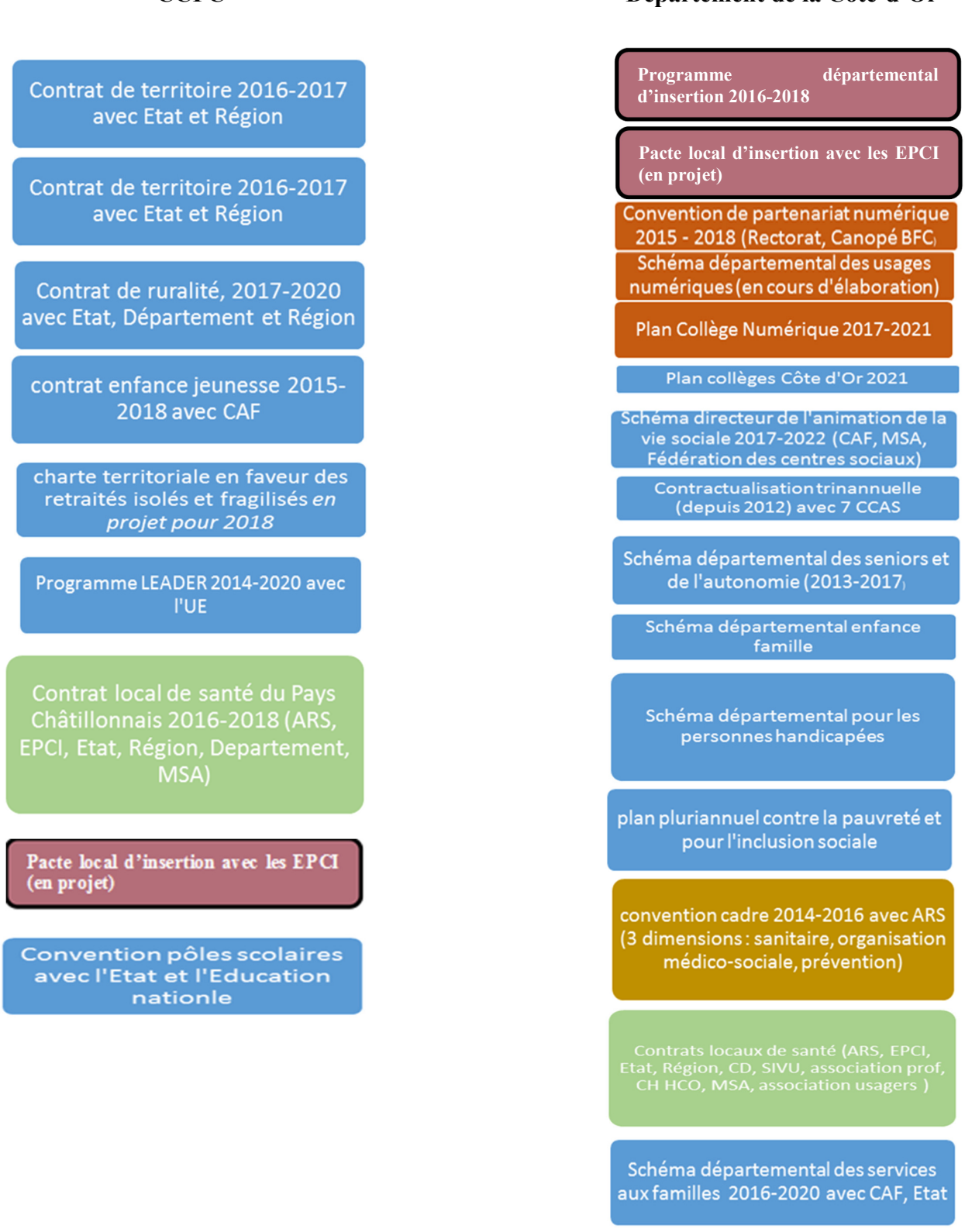
Annexe n° 3 : évolution du soutien à l'investissement de l'État en Côte-d'Or (2013-2017)

	DETR enveloppe attribuée	FSIL enveloppe attribuée	FNADT			
			FNADT ruralité	FNADT section générale	FNADT CPER	MSAP SG
2013	6 644 734 €	0 €	0 €	ND	ND	22 221 €
2014	6 770 507 €	0 €	0 €	ND	ND	51 737 €
2015	9 420 093 €	0 €	0 €	ND	311 584 €	54 569 €
2016	9 398 192 €	5 443 809 €	0 €	0 €	478 416 €	56 883 €
2017	12 116 379 €	2 600 000 €	1 150 000 €	930 000 €	109 541 €	72 554 €
Sous total	44 349 905 €	8 043 809 €	1 150 000 €	930 000 €	899 541 €	257 964 €
			3 237 505 €			
TOTAL	**44 349 905 €**	**8 043 809 €**	**3 237 505 €**			
						55 631 219 €

	NOMBRE DE PROJETS			
	DETR	FSIL	FNADT	
2013	204	0	2	
2014	150	0	4	
2015	258	0	8	
2016	337	62	9	
2017	262	23	26	**TOTAL**
TOTAL	1211	85	49	**1345**
enveloppe moyenne par projet	36 623 €	94 633 €	66 072 €	

Source : préfecture de la Côte-d'Or, retraitement CRC.

Annexe n° 4 : les documents stratégiques et contractuels de la CCPC et du département portant sur le périmètre de l'enquête



Annexe n° 5 : articulation entre le contrat de Territoire, le programme LEADER, le contrat de ruralité portés par la CCPC

Contrat de territoire 2018-2020	**Programme LEADER 2014-2020**	**Contrat de ruralité 2017-2020**
Cosignataires : État et région	Cosignataires : région et UE	Cosignataires : État, département, région
1er enjeu *: faire du Châtillonnais un territoire visible et attractif*	**Enjeu 1** : faire du Châtillonnais un territoire lisible et attractif **Objectifs retenus par LEADER**: Affirmer et promouvoir l'identité et l'offre du territoire Valoriser et faire connaître les atouts patrimoniaux du territoire d'activités économiques à part entière	**Enjeu 1** : faire du Châtillonnais un territoire lisible et attractif / **axe correspondant dans le contrat de ruralité :** l'attractivité par le développement touristique, l'accueil des entreprises
2nd enjeu *: faire du Châtillonnais un territoire dynamique créateur de richesses et d'emplois*	**Enjeu 2** : faire du Châtillonnais en territoire dynamique créateur de richesses et d'emplois **Objectifs retenus par LEADER** : Valoriser les ressources locales pour développer ou créer de l'activité et de l'emploi Faire du tourisme en Châtillonnais un secteur	
3ème enjeu *: faire du Châtillonnais un territoire de projets, de réussites et d'innovations*	**Enjeu 3** : faire du Châtillonnais un territoire de projets, de réussites et d'innovations **Objectifs retenus par LEADER** : Faciliter et favoriser le développement et la création d'activités sur le territoire Faciliter l'installation et l'intégration des nouveaux habitants (et des jeunes) sur le territoire	
4ème enjeu *: faire du Châtillonnais un territoire où il fait bon vivre, proposant une offre territoriale de services à la population équilibrée et de qualité*	**Non retenu**	**Enjeu 4 objectif 1** : favoriser le renforcement de l'offre de santé sur le territoire / **axe correspondant dans le contrat de ruralité** : L'accès aux services et aux soins: **Enjeu 4 objectif 4** : le maintien d'une offre commerciale de proximité répondant aux attentes des habitants/ **axe correspondant** : Revitalisation des bourgs centres **Enjeu 4 objectif 4** : **axe correspondant :** Les mobilités (visant à faciliter le maintien des habitants et l'installation de nouveaux)

Source : CRC

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes du Val de Gray (département de la Haute-Saône)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **5**

CHAPITRE I LE CONTEXTE TERRITORIAL **7**

I - LE DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-SAÔNE **7**
II - LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU VAL DE GRAY **8**
A - Caractéristiques socio-économiques 8
B - Une communauté de communes exerçant de nombreuses compétences, notamment dans les services à la population 8
C - L'accès aux services publics 9

CHAPITRE II LA DÉFINITION, LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES FAVORISANT UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS **11**

I - UNE STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE COHÉRENTE MAIS INCOMPLÈTE **11**
A - Une stratégie antérieure au schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) fondée sur les intercommunalités 11
B - Un SDAASP qui n'intègre pas l'ensemble des opérateurs 12

II - DES STRATÉGIES D'ACCUEIL DU PUBLIC PROPRES À CHAQUE ACTEUR MAIS OUBLIÉES PAR LE SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC **14**
A - Les regroupements des services de l'État autour de pôles de compétences 14
B - Le développement des services à distance pour concentrer l'accueil physique sur les questions et situations complexes 16
C - La transformation des points d'accès au service public postal 18
D - Le projet local partenarial comme facteur de l'accès aux soins 19
E - Une offre de transport public qui repose essentiellement sur des lignes départementales routières régulières 20

CHAPITRE III LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX SERVICES **21**

I - LES SERVICES PUBLICS RÉGALIENS **21**
A - L'école primaire 21
B - Le service des finances publiques 21

II - LES SERVICES PUBLICS SOCIAUX ET DE L'EMPLOI **22**
A - Les organismes de sécurité sociale 22
B - Le service public de l'emploi 23

III - LE SERVICE PUBLIC POSTAL **23**
IV - L'ACCÈS AUX SOINS **25**
V - LA MOBILITÉ **25**
A - L'intégration dans la nouvelle offre tarifaire régionale 25
B - Le soutien aux nouvelles mobilités : covoiturage et autopartage 25

CHAPITRE IV LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES AU PUBLIC EN MILIEU RURAL 27

I - LA PERFORMANCE DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE AFIN D'AMÉLIORER L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS EN HAUTE-SAÔNE ET DANS LA CCVG 27

A - Les maisons de services au public (MSAP) 27
B - Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) : l'exemple de Pesmes 31
C - Les bornes de visio-service 32
D - Le service de transport à la demande 33

II - LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE 33

A - L'accès à l'Internet haut et très haut débit réalisé grâce à un réseau d'initiative publique financé par le département et les intercommunalités 33
B - L'accompagnement des usages encore peu coordonné 34

GLOSSAIRE 37

ANNEXES 41

Synthèse

Dans le département rural de la Haute-Saône, la plupart des services publics examinés ont privilégié depuis 2013, dans le cadre d'objectifs nationaux, les services rendus à distance par téléphone et Internet, à l'accueil physique.

Les stratégies donnant la priorité aux téléservices grâce au numérique ont amélioré l'accès aux services publics : elles permettent aux usagers, dans la grande majorité des cas, de s'affranchir des déplacements. Les services et opérateurs ont par conséquent consacré aux populations les plus en difficulté leurs moyens d'accueil physique, qu'ils ont de surcroît regroupés dans des pôles plus importants. Dans le même temps, ils ont accru leur couverture territoriale grâce à leur participation aux dix-sept maisons de services au public (MSAP).

L'État et le département, qui s'est impliqué auprès des intercommunalités dans l'accès aux services publics, ont bâti un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public cohérent par rapport aux enjeux de mutualisation et de transition numérique mais incomplet : il ne prend pas en compte les stratégies de services à distance et de regroupement mises en œuvre par des opérateurs comme les organismes de sécurité sociale, l'Education nationale, le réseau des finances publiques, le groupe La Poste ; il doit en outre mieux intégrer les politiques régionales, notamment du transport.

Malgré la progression spontanée des usages numériques et programmée de l'accès au très débit par un réseau départemental d'initiative publique, une partie de la population haut-saônoise n'y a pas accès : les freins ne tiennent pas tant au caractère rural des communes de résidence qu'aux conditions d'existence socio-économiques des habitants. Les territoires ruraux de la Haute-Saône sont globalement dynamiques sur les plans tant démographique qu'économique. Une partie de la population, précarisée, est exclue pour des raisons d'âge, ou d'inactivité, ou les deux, comme les jeunes inactifs : elle vit davantage dans les marges de l'ouest, du nord et du nord-est du département et dans certains centres villes comme à Gray.

Les pouvoirs publics ont développé de nombreux dispositifs mutualisés qui maillent assez bien le territoire départemental, comme les MSAP, les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) ou les pôles éducatifs. Le doublement du nombre des MSP en deux ans a permis d'implanter de nouveaux médecins : en 2018 un quart des généralistes y sont installés. Les MSAP sont davantage utilisées pour l'accompagnement numérique et pour rendre des services autres qu'administratifs. Elles ont vocation à devenir les maisons du service public numérique : l'enjeu consiste aujourd'hui à réussir l'accompagnement personnalisé des populations fragiles vers l'autonomie et non à ajouter de nouveaux dispositifs.

Les pouvoirs publics doivent également adapter leurs politiques aux évolutions technologiques et sociétales : l'investissement en 2009 dans les bornes de visio-services a par exemple constitué un échec ; le transport à la demande qui peut se révéler très coûteux par usager transporté doit être revu alors que se développent les formules alternatives du covoiturage et de l'autopartage.

Chapitre I

Le contexte territorial

I - Le département de la Haute-Saône

Après un recul démographique en lien avec les difficultés du secteur industriel, la Haute-Saône connaît une hausse de sa population depuis la fin des années 1990 de 230 000 à 238 000 habitants, grâce à la proximité au sud avec Besançon et à l'est avec l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard. À l'inverse, le nord et l'ouest du département perdent des habitants en raison de leur vieillissement.

Les habitants de la Haute-Saône disposent d'un niveau de revenu et de diplôme inférieurs aux moyennes nationale et régionales ; le taux de chômage est inférieur à la moyenne (annexe 3). Les jeunes et les seniors font partie des populations les plus fragiles en termes de chômage, de revenus, de bénéficiaires des minimas sociaux.

Le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) a déterminé au niveau départemental et par intercommunalité un indicateur d'accessibilité des services au public, plus qualitatif que le temps d'accès : l'amplitude moyenne hebdomadaire des horaires d'ouverture de 693 services, dont les opérateurs nationaux et locaux[1] des 545 mairies et des 20 EPCI.

Il en résulte qu'en moyenne, tous les services en Haute-Saône sont ouverts 12,7 heures par semaine (dont 27,9 heures hors mairies, 9,2 heures pour les mairies et 31,1 heures pour les organismes de sécurité sociale).

Hors mairies, les services des communautés de communes du Pays de Montbozon et des Combes ouvrent en moyenne moins de 20 heures par semaine, et les communautés de communes du Val de Gray, du Pays de Luxeuil, des Hauts Val de Saône et Val Marnaysien ouvrent moins de 23 heures.

Le SDAASP relève une densité de médecins spécialistes et des autres professionnels de santé plus faible que la moyenne nationale (annexe n° 3). Si la Haute-Saône a perdu entre 2010 et 2016 une vingtaine de médecins généralistes, dont le nombre est passé de 226 à 206, elle disposait en 2017 d'une densité de médecins généralistes comparable à celle des départements voisins mais qui devrait baisser dans les cinq années à venir : 57 % des médecins généralistes avaient plus de 55 ans en 2017 et 42 % plus de 60 ans.

[1] ADIL, AFPA, Banque de France, CAF, CARSAT, CCIT, centres des impôts fonciers, CIDFF, CPAM, DDCSPP, DDT, DREALE, DSDEN, MDPH, MSA, MSAP, missions locales, PMI, préfecture et sous-préfecture, DDFiP.

II - La communauté de communes du Val de Gray

A - Caractéristiques socio-économiques

La population de la communauté de communes du Val de Gray (CCVG), moins aisée que la moyenne, diminue et vieillit depuis les années 70 en raison de soldes migratoire et naturel négatifs. Les personnes âgées sont davantage isolées et précarisées. Une partie de la population de la CCVG reste fragile comme le montrent les indicateurs du taux de chômage, du revenu fiscal moyen, du niveau de diplôme et du nombre d'allocataires du revenu de solidariré active (RSA) (annexe n° 3).

L'emploi recule depuis une dizaine d'années sous l'effet de la désindustrialisation mais reste soutenu par le secteur public, notamment l'hôpital local.

Le bassin de Gray se caractérise par un taux de chômage supérieur à la moyenne départementale (8,2 % contre 7,9 % au 4ème trimestre 2017). Selon Pôle emploi, entre 2013 et 2017, la CCVG a enregistré une hausse de demandeurs d'emploi supérieure à celle de la région et très supérieure à celle du département : 8,3 % contre respectivement 8,1 % et 3 %.

Entre 2013 et 2017, les demandeurs d'emploi de la CCVG ont augmenté chez les jeunes alors que leur nombre reculait aux niveaux départemental et régional ; le nombre des chômeurs de longue durée a cru près de deux fois plus vite qu'aux niveaux départemental et régional (annexe n° 3).

B - Une communauté de communes exerçant de nombreuses compétences, notamment dans les services à la population

Issue par transformation en 2000 du district urbain de Gray créé en 1965 et rassemblant cinq communes autour de Gray, la CCVG comptait en 2017, 21 706 habitants répartis sur 48 communes : elle a intégré les 14 communes de l'ex-communauté de communes du Pays d'Autrey (CCPA) fusionnée en 2013 et 11 communes issues de l'ex-communauté de communes du Val de Pesmes (CCPV) intégrées au 1er janvier 2017.

La CCVG exerce historiquement de nombreuses compétences, avant comme après la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé), notamment les gestions de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères ; en revanche, elle n'a pas choisi d'exercer la compétence optionnelle de la création et la gestion de maisons de services au public et de la définition des obligations de service au public y afférentes.

S'agissant des services à la population, la CCVG a hérité de nombreuses compétences optionnelles et facultatives et de plusieurs équipements à la suite de la fusion puis de son élargissement. En 2013, elle a repris toutes les compétences de l'ex-CCPA, dont la création d'un service de transport à la demande (TAD), la gestion de la médiathèque d'Autrey-lès-Gray, le financement d'un relais d'assistantes maternelles (RAM), et la borne de visio-service installée dans les locaux de la mairie de Bouhans-et-Feurg, qui accueillait le siège de l'ex-CCPA. Elle finance un cinéma public depuis les années quatre-vingt dix.

C - L'accès aux services publics

La CCVG compte deux maisons de services au public (MSAP), l'une portée par le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville centre, Gray, et l'autre par La Poste à Pesmes.

S'agissant de l'amplitude horaire moyenne hebdomadaire, la CCVG se situe dans la moyenne tous services confondus et pour les mairies, mais en-dessous pour les organismes de prestations sociales (CAF, MSA, CARSAT, Pôle emploi, CPAM) et tous les services hors mairie (cf. annexe n° 3).

La CCVG compte une maison de santé pluridisciplinaire (MSP) à Pesmes, créée en 2013, et porte le projet de création d'une seconde MSP sur la commune d'Autrey-lès-Gray.

La CCVG a ouvert un espace multimédia en 2015, fermé en 2016 à l'occasion de son déménagement et du changement d'animateur.

Chapitre II

La définition, le pilotage et la mise en œuvre des politiques favorisant un meilleur accès aux services publics

I - Une stratégie départementale cohérente mais incomplète

A - Une stratégie antérieure au schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) fondée sur les intercommunalités

1 - La politique contractuelle départementale avec les intercommunalités s'est fixée comme priorité l'accès aux services au public

Le département s'est doté d'un projet stratégique pluriannuel. Après « Haute-Saône 2015 », il a adopté « Haute-Saône 2020 » autour de quatre priorités dont le renforcement de l'armature des bourgs centres pour garantir un accès minimal aux services à la population.

Le département de la Haute-Saône a engagé depuis 1999 une politique de territorialisation de son action publique dans le cadre intercommunal pour répondre aux besoins spécifiques des habitants et assurer une lisibilité et une cohérence des actions menées : il a conclu avec les EPCI des contrats territoriaux dénommés APPUI sur la période 2000-2006 et APPUI + sur 2007-2013.

Dans ce cadre, le département a fixé comme priorité de la troisième génération des contrats d'accompagnement des EPCI (PACT) signés pour une durée de six ans sur la période 2014-2019, l'accès du plus grand nombre aux services publics et aux différents services rendus au public. Le département pilote depuis 2010 cette politique de contractualisation avec les communautés de communes au sein d'une conférence des exécutifs.

B - Un SDAASP qui n'intègre pas l'ensemble des opérateurs

1 - Une élaboration partenariale sur la base de la contractualisation avec les EPCI

Le département et l'État se sont appuyés sur les diagnostics partagés issus des PACT (2014-2019) et ont travaillé avec la région et des organismes proches du département. Pour des raisons de calendrier, ils n'ont ni associé ni consulté certains services ou opérateurs, comme Pôle emploi, la MSA de Franche-Comté, la CPAM de Haute-Saône. En revanche, la CAF et la DDFiP de Haute-Saône ont été auditionnées.

Le schéma a été construit en deux temps : l'élaboration du diagnostic d'accessibilité en croisant données quantitatives et qualitatives par EPCI et au niveau départemental et sur la base d'échanges avec des acteurs et la population[2] ; la construction d'un programme d'actions.

Après transmission pour avis à la région, à la conférence territoriale pour l'action publique (CTAP) et aux EPCI, le SDAASP a été adopté le 27 novembre 2017 par le conseil départemental et arrêté le 22 mai 2018 par le préfet de la Haute-Saône.

2 - Un SDAASP incomplet

Le schéma se fixe ainsi pour objectif de favoriser l'innovation à travers le numérique et les nouvelles formes de mutualisation ; il n'a pas remis en question les stratégies des acteurs.

Conçu comme une feuille de route stratégique, le schéma présente douze actions inscrites dans quatre orientations : la transition numérique des services publics, le développement des MSAP, l'accès aux droits et à la santé pour tous et le rapprochement des services de proximité. Ces actions sont transversales, numérique et santé, ou particulières à un public, âgé ou fragile (annexe n° 4).

À l'exception du recensement des maisons de services au public (MSAP) et maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), le SDAASP n'a pas réalisé l'inventaire des mutualisations existantes ni le plan de développement de la mutualisation des services publics, s'appliquant au territoire départemental, et ce contrairement aux dispositions de l'article 1 du 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.

Le SDAASP a passé en revue l'offre des services au public marchands et non marchands à travers les sept points d'entrée suivants :

- l'accès aux droits : services départementaux, de la CAF, de Pôle emploi et les MSAP ;
- l'accès aux soins et à l'autonomie : les médecins généralistes, spécialistes et les MSP et les EHPAD, les structures d'accueil hors EHPAD et les services de soins à domicile ;
- la couverture et l'accès aux services numériques : l'action du syndicat mixte Haute-Saône Numérique et le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) ;
- les services publics de transport proposés par le département ;

[2] Le département a également interrogé la population par l'intermédiaire d'une enquête publiée dans le magazine de la collectivité en 2016 : seules 164 personnes ont répondu, parmi lesquelles celles âgées de plus 50 ans (aux deux tiers) ou retraitées (42 %) étaient surreprésentées par rapport à la structure démographique de la Haute-Saône.

- l'accès aux commerces et aux services du quotidien ;
- l'accès à la culture, à travers le réseau départemental de lecture et les cinémas ;
- l'accès aux équipements sportifs à travers la pratique sportive au collège et le maillage des équipements sportifs.

En revanche, le schéma n'évoque ni les stratégies d'accessibilité ni les projets d'évolution de la présence des services publics de l'État et des opérateurs suivants : les organismes de sécurité sociale (comme la CPAM, la MSA et la CAF), Pôle emploi, La Poste, les services de l'État (comme la DDFiP, l'Education nationale et sa politique de regroupement au sein des pôles éducatifs), l'agence régionale de santé (ARS), à l'exception de la politique de lutte contre la désertification médicale.

Il ne les intègre qu'au travers de leur participation aux MSAP, des temps d'accès à leurs points de contact, du développement de certains services numériques et de la prise en compte de leurs horaires d'ouverture dans le calcul de l'amplitude horaire hebdomadaire des services.

C'est d'autant plus regrettable que les services et opérateurs ont conçu et mis en œuvre des stratégies d'accès à distance à leurs services et revu leur présence territoriale pour mieux concentrer leurs moyens d'accueil physique sur les usagers les plus en difficulté.

Certains opérateurs ont regretté l'absence de démarche globale afin que chaque service s'insère dans une stratégie départementale, et le manque de dimension intégrative de ce schéma : elle aurait permis, selon eux, d'anticiper les évolutions de services, fermetures et transformations intervenant au même moment sur un territoire.

Le schéma ne traite pas toute l'offre de services à l'instar des transports : il ne prend pas en compte l'offre régionale de transports de la région, ni en bus sur les lignes expresses régionales (LER), ni en train sur les lignes de transport express régional (TER) traversant le département de la Haute-Sâone.

Comme l'assemblée régionale l'avait noté de manière générale dans son avis rendu à l'automne 2017, la région regrette de ne pas avoir été suffisamment associée au volet transport du SDAASP de la Haute-Saône, dont la préparation entre octobre 2016 et juin 2017, est intervenue au moment de sa reprise de la compétence des transports interurbain et scolaire.

3 - Une mise en œuvre retardée mais dont les modalités sont fixées

En raison du retard de six mois par rapport à la date de signature en juin 2018 et non décembre 2017 comme prévu[3], les actions du schéma n'ont pas encore été mises en œuvre, à l'exception des actions relatives à la communication, en cours d'élaboration.

L'État et le Département doivent signer prochainement sur la base d'un projet établi en juillet 2018 une convention de mise en œuvre du SDAASP qui prévoit son suivi dans le cadre de la conférence des exécutifs élargie à l'État et associant des opérateurs de services.

[3] À la suite du changement de préfet et des tensions nées de la négociation du contrat dit de Cahors.

II - Des stratégies d'accueil du public propres à chaque acteur mais oubliées par le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

A - Les regroupements des services de l'État autour de pôles de compétences

1 - Les services de délivrance des titres d'identité

Dans le cadre du plan préfecture de nouvelle génération (PPNG), l'État n'accueille plus de public à la préfecture, à l'exception des étrangers à Vesoul, ni en sous-préfecture. Ce plan prévoit la dématérialisation des demandes des titres d'identité, leur instruction au sein de pôles interdépartementaux et l'envoi des documents par voie postale.

L'État a concentré depuis le 22 mars 2017 les demandes de passeports et de cartes nationales d'identité (CNI) dans les 14 communes de la Haute-Saône équipées d'un dispositif d'accueil et de recueil de l'information[4]. Les usagers y retirent leurs pièces d'identité.

Il a généralisé en 2017 la dématérialisation des procédures relatives au permis de conduire et de la procédure des immatriculations des véhicules, dite « cartes grises », en conservant la possibilité de faire réaliser la demande papier par un garage automobile.

Dans la perspective de la fermeture de ses guichets, l'État s'est appuyé successivement sur les relais de services publics (RSP) de 2014 à 2016 puis sur les maisons de services au public (MSAP), dont sept sont issues des RSP.

2 - La scolarisation dans les écoles primaires

La Haute-Saône se distingue depuis les années soixante-dix par une politique de regroupement pédagogique. Les services de l'État (préfecture et DSDEN) et le département ont mis en œuvre la politique des pôles éducatifs dans le cadre d'une convention signée en 1993 et reconduite depuis lors.

En 2014, 195 communes sur 545 en Haute-Saône, soit un tiers, accueillaient encore une école : à 60 % elles ne comptaient qu'une seule classe et à 40 % elles étaient regroupées.

Depuis 1993, le département finance la construction et la restructuration des pôles éducatifs par les communes et leurs EPCI à hauteur de 60 % du montant HT ; l'État les accompagne par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à hauteur de 20 %. Ces pôles accueillent d'autres services que les écoles, comme la cantine, les services de garde périscolaire ou des équipements sportifs et culturels.

Cette politique est motivée par l'intérêt pédagogique : selon la DSDEN, les conditions d'apprentissage des élèves sont meilleures dans ces pôles pédagogiques ou regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) concentrés, grâce au travail décloisonné des enseignants, y compris avec les encadrants des services périscolaires, et au niveau des équipements mieux conçus et dotés en moyens informatiques.

[4] Il est possible de réaliser la pré-demande en ligne, qui ne dispense pas de la prise d'empreinte lors du dépôt.

Ces évolutions nécessitent de la part des communes d'anticiper au maximum la réaffectation des moyens matériels et humains des écoles regroupées, les bâtiments scolaires et les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Entre 2013 et 2017, dans le contexte de baisse du nombre des élèves de 7 %, la DSDEN et le département ont davantage mené cette politique dans le centre et le nord-est département, notamment à l'échelle des intercommunalités compétentes pour la gestion des écoles.

La DSDEN travaille la carte scolaire toute l'année avec les élus locaux : elle envoie aux maires un questionnaire dès l'automne pour recenser les futurs effectifs et en parallèle les directeurs d'école consolident les effectifs dans l'application du ministère ; elle présente la carte scolaire en janvier-février. Les effectifs n'intègrent pas les enfants de moins de 3 ans, sauf en éducation prioritaire et dans le cadre de dispositifs spécifiques.

Parallèlement et plusieurs années avant l'évolution de la carte scolaire, les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) rencontrent les maires des communes et les présidents des intercommunalités pour anticiper les évolutions et regroupements possibles à partir du seuil critique de trois classes par école. Parfois, l'hypothèse de fermeture permet d'envisager le regroupement, mais ce sont souvent les élus locaux, notamment des EPCI compétents en matière scolaire, qui ont été à l'origine des regroupements : ils sont motivés par l'intérêt pédagogique des enfants et les opportunités de financements des pôles éducatifs.

3 - Le service des finances publiques

La DGFiP cherche à maintenir un haut niveau d'expertise au service de ses publics par des structures locales plus regroupées et pa-r un accès rapide et efficace grâce à Internet.

Les opérations de restructuration de sites locaux sont menées en concertation avec tous les acteurs concernés, en interne comme en externe : en Haute-Saône, les projets sont présentés et discutés en amont avec le préfet, les parlementaires, les élus et les représentants du personnel.

La DDFiP a proposé à l'ensemble des élus concernés par des fermetures de trésorerie de recevoir, dans leurs locaux, les usagers sur rendez-vous, comme elle l'a fait à Mélisey. Elle accompagne les communes qui perdent leur trésorerie : réunion annuelle avec les secrétaires de mairie, proposition d'une ligne dédiée aux élus.

Après une première tentative en 2017, la DDFiP a représenté au 1er janvier 2018 avec succès un des trois projets de fermeture (Mélisey) et deux nouveaux projets pour des raisons immobilières : Echenoz-la-Méline, dont le site régulièrement inondé est proche de Vesoul, et Scey, situé à huit kilomètres de Port-sur-Saône, et dont le site n'est pas bien sécurisé.

Elle projette trois fermetures au 1er janvier 2019 : Champagney et Villersexel regroupées avec Lure, Gy avec Gray. Entre 2017 à 2019, la DDFiP aura ainsi réduit d'un tiers son réseau de trésoreries du secteur public local (SPL), passant de 18 à 12, et aura supprimé leur spécialisation, c'est-à-dire le recouvrement, pour les cinq sixièmes d'entre elles. A nombre d'EPCI actuel constant, le département comptera en 2019 en moyenne un poste comptable SPL pour 1,6 EPCI, contre un jusqu'en 2017.

À terme, la DDFiP projette une organisation déterminée par la géographie départementale, articulée autour de quatre pôles dont l'État est propriétaire des locaux : Gray, Lure, Luxeuil et Vesoul, accompagnée par une spécialisation en services des impôts des particuliers (SIP) ou des entreprises (SIE) entre Lure et Luxeuil, distants seulement de 20 kilomètres, et de la constitution à terme d'un SIE départemental.

Cependant, les perspectives d'évolution évoquées sont suspendues aux arbitrages rendus dans le cadre de la démarche Cap 2022 menée par l'État mais également à la mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019 et à la réforme de la taxe d'habitation prévue en 2020.

Compte tenu du caractère fortement rural du département, la DDFiP s'est par ailleurs engagée depuis 2017 dans une démarche de participation aux MSAP pour compenser les fermetures récentes de trésorerie. Elle n'a pas développé les rendez-vous en MSAP, faute d'un nombre suffisant d'agents pour y réaliser les déplacements, mais elle a déployé en début d'année 2018 l'accueil personnalisé sur rendez-vous dans les quatre sites multiservices du département (Gray, Lure, Luxeuil et Vesoul).

B - Le développement des services à distance pour concentrer l'accueil physique sur les questions et situations complexes

1 - Les organismes de sécurité sociale

a) La caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Saône

Dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion (COG) 2014-2017 signée par la caisse nationale d'assurance maladie avec l'État, la CPAM a reconfiguré son réseau d'accueil et réorganisé son accueil physique autour de deux objectifs : assurer le service de base de manière performante et homogène sur le territoire et développer l'offre de services en ligne.

S'agissant du siège, face à la complexité de certaines formalités et aux difficultés de compréhension, la CPAM a mis en place en 2015 une politique de rendez-vous pour mettre fin aux files d'attente et à la pression exercée sur les agents d'accueil.

Elle a par ailleurs reconfiguré son réseau départemental d'accueil en prenant en compte les critères socio-économiques et les différents canaux. Elle avait constaté, d'une part que le premier motif de visites en permanence concernait les prestations en nature, qui pouvaient être traitées par téléphone, et d'autre part que la grande majorité des visites étaient motivées par la remise ou le dépôt de documents. Enfin, les conditions pour recevoir du public souvent âgé et précaire, et respecter la confidentialité n'étaient pas satisfaisantes dans certains locaux d'accueil.

La CPAM s'est donc désengagée des sites recevant peu de public (moins de trois visites par jour) ou pour lesquels les motifs peuvent être traités par un autre canal. Elle a affecté ses quatre agents itinérants sur les sites recevant soit beaucoup de public (Héricourt) ou dans des communes plus défavorisées (Jussey et Saint-Loup-sur-Semouse).

La stratégie multi-canal globale de la CPAM a bouleversé les modes de contact en moins de trois ans. Entre 2015 et 2017, les contacts ont progressé de 38 % sous l'explosion des démarches en ligne sur ameli.fr, dont le nombre a été multiplié par sept. La CPAM estime que près 50 % de ses assurés disposent d'un compte ameli.fr (annexe n° 6).

La CPAM a enfin conventionné avec l'État et La Poste pour participer à chaque MSAP : celles-ci permettent d'apporter une réponse de premier niveau et d'accompagner l'usage du numérique ; mais elle ne fait pas intervenir ses agents dans les MSAP pour réaliser des permanences car elle préfère s'appuyer sur son propre réseau de points d'accueil itinérants.

b) La caisse d'allocations familiales de la Haute-Saône

Dans la cadre de l'orientation stratégique de la CNAF « 100 % dématérialisé 100 % personnalisé » retenue par la COG signée avec l'État, la CAF a mis en œuvre sa nouvelle stratégie d'accueil et son nouveau maillage territorial, dont elle a engagé la réflexion en 2015.

Les allocataires prennent d'abord, via le site internet, un rendez-vous téléphonique gratuit : un gestionnaire conseil ou un travailleur social les contacte pour leur apporter les informations et réponses attendues. Ce procédé permet à la CAF de répondre à plus de neuf sollicitations sur dix pour les questions les plus administratives et de se concentrer sur les situations les plus complexes ; ce n'est qu'après le rendez-vous téléphonique que le rendez-vous physique est proposé à l'usager, soit au siège à Vesoul, soit dans une des permanences organisées. Pour les allocataires ne disposant pas d'accès à Internet, le rendez-vous peut être pris depuis un point numérique de la CAF ou dans une MSAP.

Selon les indicateurs de contact entre 2015 et 2017 fournis par la CAF à l'échelle du département, sa stratégie de bascule vers le numérique et le service à distance a triplé le recours aux téléprocédures et accru de 50 % les sollicitations par mail (annexe n° 6). À l'inverse dès 2015, le nombre de visites dans ses permanences a diminué de moitié.

La CAF s'est engagée dans les MSAP mais elle n'y organise pas de permanences.

c) La mutualité sociale agricole

La MSA de Franche-Comté a fait évoluer sa stratégie de services après avoir notamment constaté que l'accueil sans rendez-vous servait d'abord au dépôt des feuilles de soins.

Conformément à la COG signée avec l'État, la MSA privilégie la réponse numérique depuis l'espace privé en ligne, puis téléphonique (assurée par une plateforme interrégionale) et enfin physique : ses ressortissants obtiennent réponse pour au moins la moitié des demandes réalisées par téléphone (envoi de document ou explication pour l'utilisation du téléservice).

Elle a conservé la possibilité de prendre rendez-vous avec l'équipe d'action sanitaire et sociale, constituée de quatre travailleurs sociaux sur la Haute-Saône et de médecins du travail.

La MSA n'est présente que dans les six MSAP de la Haute-Saône gérées par La Poste, mais elle n'y réalise pas de permanence car les siennes ne sont pas très fréquentées.

d) La stratégie de différenciation pour les publics les plus fragiles

Pour toucher les populations les plus fragiles et contenir le non recours à leurs prestations, qui n'est pas spécifique au milieu rural, les caisses de sécurité sociale conventionnent avec des organismes intermédiaires à leur contact pour proposer un accompagnement personnalisé et promouvoir les dispositifs d'aide spécifique comme, par exemple, les soins dentaires gratuits.

La CPAM contracte avec les missions locales et les CCAS ; la CAF a engagé un partenariat avec des associations caritatives pour qu'elles relaient ses services auprès des publics exclus des équipements numériques ou ne sachant pas s'en servir.

2 - Pôle emploi

Pôle emploi a opéré le passage au tout numérique de son accès et de ses services en 2016, en proposant un accompagnement téléphonique, dit « webhelp ». Il propose près de 200 applications sur son site internet pour donner accès à distance à ses services.

Ces téléservices sont également accessibles depuis les MSAP : Pôle emploi a rejoint les MSAP qui se trouvaient les plus éloignées de ses agences (comme Jussey ou Rioz) mais n'y assure pas de permanences physiques. Les conseillers proposent enfin des entretiens par visioconférence dans certains sites, équipés de bornes de visio-service (par exemple Jussey et Rioz).

C - La transformation des points d'accès au service public postal

Avec les communications électroniques, l'activité postale d'acheminement du courrier est en baisse régulière ; l'activité concurrentielle de livraison de colis résiste davantage.

1 - Une activité en recul régulier qui a nécessité la transformation des bureaux et oblige le groupe La Poste à développer de nouvelles activités

S'agissant de l'implantation des bureaux de poste, le groupe La Poste ne dispose pas de schéma cible mais se fixe pour objectif de maintenir ses points de contact, sauf refus des élus locaux. Il a entrepris depuis une dizaine d'années la transformation de ses bureaux de poste :

- d'une part, en agences postales communales ou intercommunales (ACP ou ACI) : elles réalisent les mêmes activités pour les activités courrier qu'un bureau de poste mais sans la gestion des valeurs déclarées (pour plus de 1 500 euros) ; ces agences font l'objet d'une convention conclue avec le maire ou le président de l'intercommunalité pour neuf ans, renouvelable une fois et modifiable par la seule collectivité ;

- d'autre part, en relais poste commerçant (RPC) : ils réalisent les mêmes activités courrier et colis qu'une agence sauf le service de Chronopost (en raison de l'engagement sur les délais) ; les RPC ont pu constituer dans certains villages un moyen de maintenir des commerces.

Le groupe a également introduit les facteurs guichetiers : cette modalité de mutualisation interne à La Poste lui permet de conserver un distributeur automatique de billets et de compenser des départs en retraite ; elle est décidée pour deux ans sans engagement avec l'élu local.

La Poste envisage chaque année les transformations possibles en APC ou RPC des bureaux de poste, dont l'activité en baisse menace les heures d'ouverture (en dessous de 14 heures hebdomadaires). Elle présente les projets aux élus locaux réunis au sein de la commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT), qui gère le fonds départemental de présence postale territoriale (FDPPT) doté d'1,6 M€ annuels.

La Poste finance le fonctionnement des APC/I et RPC[5]. A la suite de la sortie en 2017 d'une quinzaine de communes du périmètre des ZRR, il a été décidé au niveau national de maintenir jusque fin 2020 le montant majoré versé aux communes et commerces concernés.

Le groupe La Poste envisage l'accélération de la transformation des activités, au-delà de sa présence territoriale, en raison de l'évolution numérique du service. Il a présenté en CDPPT les nouveaux services des facteurs répartis en quatre familles : l'offre de services (courses, portage de médicaments), la diffusion d'informations (compteurs à relever, veille des personnes âgées, photos à prendre), la récupération de papiers à recycler et l'équipement et la connexion des appareils à domicile (comme par exemple les adaptateurs de télévision terrestre numérique).

D - Le projet local partenarial comme facteur de l'accès aux soins

L'ARS promeut l'installation en Haute-Saône de futurs médecins et professionnels de santé, par plusieurs actions :

- l'intervention auprès des internes en stage au CHI à Vesoul (120 internes sensibilisés) ;
- la rencontre avec des étudiants en filière médicale et paramédicale lors d'un « speed meeting » dit Educ'tour : une centaine d'étudiants ont été rencontrés à chaque édition ;
- le développement des lieux et maîtres de stage en Haute-Saône pour les internes.

En outre, comme les jeunes professionnels optent massivement pour l'exercice coordonné, l'ARS a défini en tenant compte de la démographie médicale un maillage territorial des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP). Celles-ci regroupent les professionnels de santé (médecins, infirmiers, kinésithérapeutes) et offrent des conditions de travail plus confortables, la mutualisation des locaux et matériels et une meilleure continuité des soins au patient.

Dans les territoires devenus isolés et plus difficiles pour implanter un médecin à temps plein, l'ARS soutient des projets de centre de santé, qui salarient les médecins, à l'instar du centre en projet à Combeaufontaine et sur les communes de Corre, Vauvillers et Jussey.

Le département avait réalisé dès 2012 avec l'ordre des médecins un schéma départemental de l'offre de santé de proximité qui définissait l'organisation des pôles de santé.

L'ARS propose aux communautés de communes de conclure des contrats locaux de santé (CLS) pour cofinancer les MSP ; elle envisage le développement d'un guichet unique avec la CPAM afin de faciliter les démarches administratives des professionnels de santé.

[5] Par le versement d'une indemnité mensuelle dont le montant est fixé au niveau national, actuellement 1 015 euros en APC, 1 144 euros en API et 321 euros pour les RPC.

Enfin, l'ARS propose de développer la télémédecine pour apporter à la population une offre de soin de proximité, en limitant les déplacements et en réduisant les délais de prise en charge.

Elle porte par exemple un projet de télémédecine dans trois spécialités (télé gérontologie, cardiologie et dermatologie) dans quatre EHPAD, situés à Saulx, Jussey Neurey-lès-la-Demie et Vesoul avec le CHI de la Haute-Saône. L'enjeu est double : offrir à des personnes âgées des consultations à distance sans avoir à se déplacer, permettre à des médecins installés à proximité de faire bénéficier leurs patients de ces consultations. Un tel projet ouvre les établissements médico-sociaux sur la médecine et décloisonne ainsi les professionnels de santé à l'échelle d'un même bassin de vie.

E - Une offre de transport public qui repose essentiellement sur des lignes départementales routières régulières

Le département de la Haute-Saône se caractérise par un usage de la voiture plus important que la moyenne : selon le SDAASP, 83 % des actifs se rendent en voiture à leur travail contre 70 % en France et 78 % dans la région. Les déplacements domicile-travail sont ainsi en moyenne plutôt longs en distance, 17 kilomètres en moyenne, et en temps, 20 minutes.

Le département a développé une offre de transport en commun, sous-utilisée selon le SDAASP : 19 lignes interurbaines régulières, dont neuf journalières et dix à la demande.

Le département a également ouvert au public au prix d'accès à ses lignes régulières (deux euros) les 582 lignes scolaires, gratuites pour les élèves. Mais seule une cinquantaine d'usagers l'utilisait chaque année. Le SDAASP relève que les transports en commun sont peu utilisés.

Le département de la Haute-Saône avait initié une politique de soutien au développement de services de transport à la demande, dans le cadre de conventions signées par les intercommunalités : il prenait en charge le financement du déficit à parité avec les intercommunalités, érigées en autorités organisatrices de transport (AOT) de rang deux.

La région finance dans le cadre de sa convention avec la SNCF des trains express régionaux (TER) sur les lignes Paris- Vesoul-Lure-Belfort et Lure-Luxeuil-Aillevilliers. Seule cette dernière est une ligne régionale. Elle a par ailleurs développé une offre de ligne express régionale (LER) sur route : Vesoul-Besançon, Gray-Vesoul-Luxeuil, Aillevilliers-Belfort.

Chapitre III

Les conditions d'accès aux services

I - Les services publics régaliens

A - L'école primaire

Entre les rentrées 2013 et 2017, la DSDEN a davantage réduit le nombre des écoles (- 11 %) que le nombre des élèves (en diminution de 7 %), davantage en école élémentaires (- 19 %) que pré-élémentaires (- 9 %). Elle a moins réduit le nombre de classes (- 5 %) que d'élèves.

La DSDEN a poursuivi une politique de regroupement pédagogique intercommunal concentré dans les pôles éducatifs, en en ouvrant six de plus entre 2013 et 2017 (+ 19 %), alors qu'elle a réduit le nombre des RPI dispersés de 12 (- 28 %) (annexe n° 5). Le nombre des pôles éducatifs doit encore progresser de cinq, de 37 à 42, à la rentrée 2018.

Le territoire de la CCVG se distingue en 2017 par un nombre d'élèves par classe inférieur de 8 % à la moyenne départementale, écart en hausse par rapport à 2013 (5 %).

Entre 2013 et 2017, la DSDEN a maintenu des classes ou réduit leur nombre dans des proportions bien inférieures à celle du nombre d'élèves. Résultat, le nombre d'élèves par classe a chuté pour certaines écoles à 12 (Oyrières), 16 (Vars), soit 14 pour le RPI les associant, 13 (Vénère), 16 (Essertenne) et 17 (Nantilly).

C'est la raison pour laquelle à la rentrée 2018, des écoles ont été fermées à la suite de la création de deux nouveaux pôles éducatifs : à Chargey-lès-Gray, remplaçant les deux RPI et entraînant la fermeture des écoles les composant (Auvet, Oyrières et Vars) et à Valay entraînant la fermeture de l'école de Vénère.

B - Le service des finances publiques

Au 1er janvier 2018, les missions sont assurées par 25 structures (hors la direction). Seules deux trésoreries mixtes (Rioz et Héricourt) assurent encore le recouvrement de l'impôt aux côtés du SIP de Vesoul et des SIP-SIE de Lure, de Luxeuil-les-Bains et de Gray. 15 trésoreries SPL, dont une paierie départementale, gèrent les budgets des collectivités locales (cf. annexe n° 7).

Le manque d'effectif a amené à des réductions des plages horaires d'accueil du public : la comparaison des amplitudes horaires d'ouverture avant et après 2015 montre une réduction moyenne de 30 % de ses plages horaires.

L'affectation en priorité des jeunes agents formés par la DGFiP en zone urbaine accentue cette difficulté pour les DDFiP de départements ruraux. L'impact est d'autant plus important que certaines zones géographiques sont peu attractives, par exemple au nord du département.

Les contribuables haut-saônois ont recouru très rapidement ces dernières années aux téléprocédures : un foyer fiscal sur deux en Haute-Saône déclare en ligne ses impôts sur le revenu et plus de moitié les règlent par Internet ; mais les proportions restent inférieures aux moyennes nationales (annexe n° 7). La dématérialisation du secteur public local a progressé : au 30 juin 2018 elle est plus avancée qu'au niveau national (annexe n° 7).

Au niveau du territoire de la CCVG, la DDFiP n'a opéré aucune restructuration même si la trésorerie de Gy doit être fusionnée avec le centre de Gray. La DDFiP collabore avec les MSAP de Pesmes portée par La Poste et de Gray portée par le CCAS.

II - Les services publics sociaux et de l'emploi

A - Les organismes de sécurité sociale

Tout en maintenant l'effectif des quatre agents itinérants affectés aux permanences, la CPAM a accru de 25 % son réseau départemental initial, passé de 24 points de contact à 30, grâce à :

- sa participation aux sept RSP, devenus MSAP en 2016, et dont le nombre s'est accru à 12 en 2016, puis à 17 en 2018 ;
- et à la mise en place de bornes multiservices.

Les MSAP ont ainsi compensé les cinq poins d'accueil fermés (annexe n° 6). La CPAM a conservé cinq points, toujours ouverts entre un et cinq jours par semaine, mais en harmonisant les horaires d'ouverture. Elle n'envisage pas d'évolution à cinq ans de ses implantations.

La CAF a également amélioré sa couverture territoriale : elle a accru de 80 % le nombre de ses communes d'implantation, passé de 14 à 25. Elle a presque doublé ses points de contact, grâce à sa participation à neuf MSAP, et dans une moindre mesure dans les villes, grâce aux points numériques, ainsi que dans les zones rurales grâce aux nouveaux points de visio-services (cf. annexe n° 6). La CAF compte réexaminer l'opportunité de certains accueils sur rendez-vous : certains ne lui semblent plus se justifier, comme par exemple à Jussey et Rioz qui accueillent une MSAP.

Le SDAASP relève un bon maillage territorial de la CAF : 79 % de la population se trouve à moins de 15 minutes d'un point de contact de la CAF, 56 % à moins de dix minutes et 39 % à moins de cinq minutes, notamment grâce aux MSAP.

S'agissant de la MSA, seul le site de Vesoul a conservé l'accueil sans rendez-vous chaque jour de la semaine. Depuis 2016 et le départ en retraite d'un agent, la MSA ne reçoit plus à Gray que sur rendez-vous.

B - Le service public de l'emploi

En novembre 2015, 91,3 % des demandeurs d'emploi de la Haute-Saône de catégories ABCDE (16 872) étaient à moins de 30 minutes de leur agence (Gray, Lure, Luxeuil ou Vesoul), pour un temps moyen d'accès de 14 minutes, soit dans la moyenne régionale de Bourgogne, Franche-Comté ; les demandeurs rattachés administrativement à l'agence d'Arc-lès-Gray (3 429) l'étaient à 93,8 % pour un temps moyen d'accès de 15 minutes. Pôle emploi respecte ainsi l'objectif de 80 % de demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes de leur agence en Haute-Saône comme dans le secteur de Gray.

Le SDAASP relève un bon maillage départemental de Pôle emploi : 73 % de la population se trouve à moins de 15 minutes d'un point de contact de Pôle emploi, 55 % à moins de dix minutes et 32 % à moins de cinq minutes, notamment grâce aux MSAP.

III - Le service public postal

1 - La présence de La Poste depuis 2013

Dans le contexte de baisse des volumes de courriers et de colis, La Poste a maintenu entre 2013 et 2017, à quelques unités près, le nombre de ses points de contact en Haute-Saône, en convertissant 30 % de ses bureaux de poste (16) en agences postales (APC/I).

Première catégorie d'implantation depuis 2014, devant les bureaux de poste, les APC/API sont devenues en 2015 les points d'implantation majoritaires de La Poste dans le département. La Poste observe un intérêt récent des élus locaux à transformer des bureaux encore fréquentés en agences postales communales pour soutenir l'activité de leur secrétariat de mairie.

Elle a réduit de deux entre 2013 et 2017 le nombre de ses relais poste commerçants (RPC), à la suite de difficultés rencontrées par certains commerçants, liées à leurs propres activités. Elle a mutualisé les fonctions de facteur et de guichetier dans huit des 126 points de contact.

Tableau n° 1 : évolution entre 2013 et 2017 des points de contact de La Poste en Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol.	%	2018	Évol.	%
Total points de contacts	**128**	**128**	**128**	**128**	**125**	**- 3**	***- 2 %***	**126**	**- 2**	***- 2 %***
Bureaux de poste	**57**	**55**	**47**	**44**	**40**	**- 17**	***- 30 %***	**37**	**- 20**	***- 35 %***
Dont MSAP				4	6	6	*100 %*	6	6	*100 %*
Dont facteurs guichetiers			2	6	8	8	*100 %*	8	8	*100 %*
Agences postales communales (APC)	**56**	**58**	**65**	**68**	**72**	**16**	***29 %***	**73**	**17**	***30 %***
Relais poste commerçant (RPC)	**15**	**15**	**16**	**16**	**13**	**- 2**	***- 13 %***	**16**	**1**	***7 %***
Part bureaux de poste dans points de contact	*45 %*	*43 %*	*37 %*	*34 %*	*32 %*	*567 %*	*1 273 %*	*29 %*	*- 15 %*	*- 34 %*
Part des APC	*44 %*	*45 %*	*51 %*	*53 %*	*58 %*	*- 533 %*	*- 1 219 %*	*58 %*	*14 %*	*32 %*
Part des RPC	*12 %*	*12 %*	*13 %*	*13 %*	*10 %*	*67 %*	*569 %*	*13 %*	*1 %*	*8 %*

Source : comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône

En prenant en compte les transformations intervenues au 1er juillet 2018, La Poste accentue ces évolutions à une exception près : elle augmente le nombre de ses RPC d'un.

Selon les données présentées en CDPPT, La Poste respecte l'obligation légale de couverture de 90 % de la population à moins de cinq kilomètres et moins de vingt minutes d'un point de contact de La Poste (annexe n° 8).

Compte tenu de la part de bureaux de poste aujourd'hui transformés, La Poste n'envisage plus que quelques évolutions dans les années à venir au niveau du département.

2 - La fréquentation en baisse de ses points de contact

La fréquentation moyenne mensuelle par bureau sur la Haute-Saône a baissé de 14 % entre 2013 et 2017, et de 6 % en ajoutant la fréquentation des automates (annexe n° 8).

Entre 2013 et 2017, la fréquentation moyenne quotidienne par agence postale communale baisse moins vite que celle des bureaux de poste à l'échelle de la Haute-Saône (annexe n° 8).

Cette évolution trouve son origine dans celle du profil des bureaux transformés : les premiers bureaux accueillaient très peu clients, plus qu'un à deux par jour. A l'inverse, La Poste transforme depuis quelques années des bureaux, dont la fréquentation évolue autour de 30 à 40 personnes par jour, mais pour lesquels l'activité courrier est prépondérante[6].

Enfin, le nombre moyen de retraits de CCP et d'épargne par RPC baisse de 22 % entre 2013 et 2017. Mais cette évolution dissimule une grande hétérogénéité d'activité entre relais.

[6] Elle maintient les bureaux aux fréquentations comparables mais dont l'activité financière est soutenue.

IV - L'accès aux soins

L'ARS a doublé en Haute-Saône le nombre de MSP entre 2016 et 2018, passé de sept à treize pour celles en fonctionnement, et au total, avec celles en projet, de 16 à 36. Elle ne comptait depuis au moins 2013 que sept MSP ouvertes (annexe n° 9).

La comparaison des implantations de MSP réalisées et en projet, listées par l'ARS avec celles prévues par le schéma départemental de l'offre de santé de proximité de la Haute-Saône voté par l'assemblée départementale en 2012, montre que les pouvoirs publics ont réalisé, à quelques unités près, la totalité des pôles de santé prévus de niveaux un et deux (annexe n° 9).

V - La mobilité

Conséquence de la loi NOTRé, la région est devenue compétente pour les transports interurbains depuis le 1er janvier 2017 et les transports scolaires depuis septembre 2017 ; elle a repris sans modification les règlements départementaux en vigueur.

La région a dans un premier temps conservé l'offre existante et les conditions tarifaires des huit départements pour assurer la continuité du service et gérer la transition administrative.

La nouvelle région qui entend placer l'usager au cœur de la mobilité par de nouveaux services et un usage simplifié des transports publics, doit définir sa politique d'ici 2019.

A - L'intégration dans la nouvelle offre tarifaire régionale

La région a néanmoins fait évoluer dès la rentrée 2017 la tarification des TER de façon à rendre le service plus attractif, notamment par rapport aux alternatives au transport en train : elle limite ainsi à 35 euros maximum le coût du trajet en TER au sein de la région. Elle réalise en outre des réductions de 50 % en faveur des jeunes de moins de 26 ans sur ces nouveaux tarifs de TER, et des réductions en faveur des plus de 26 ans, moyennant l'achat d'une carte.

La région va intégrer au 1er janvier 2019 les lignes régulières journalières ex-départementales dans son offre régionale unique commune « Mobigo ». Elle harmonisera ses tarifs sur les transports routiers en 2019 : 1,5 euro le trajet quelle que soit la distance.

Cette nouvelle offre tarifaire devrait augmenter la fréquentation sur les LER exploitées avant 2017. S'agissant des lignes régulières journalières, ex-départementales, le nouveau tarif reste proche du précédent, deux euros, et ne devrait pas bouleverser leur fréquentation.

B - Le soutien aux nouvelles mobilités : covoiturage et autopartage

Outre les offres ferroviaire et routière de transports en commun, la région souhaite notamment investir les nouvelles formes de mobilité, comme l'autopartage et le covoiturage. Elle envisage le soutien à ces pratiques à partir des arrêts d'autocar dispersés sur son territoire.

En complément, le département de la Haute-Saône organise et cofinance des aires de covoiturage dans le cadre de son schéma départemental adopté en 2018 : il compte inciter les futurs « covoitureurs » de ces aires à utiliser la centrale intermodale régionale Mobigo.

Chapitre IV

Le développement de l'accessibilité aux services au public en milieu rural

I - La performance des dispositifs mis en œuvre afin d'améliorer l'accès aux services publics en Haute-Saône et dans la CCVG

A - Les maisons de services au public (MSAP)

La Haute-Saône compte en 2018 17 MSAP labellisées par l'État (16 fin 2017) :

- onze portées par les collectivités locales ou leurs établissements : huit par des communautés de communes, deux par des communes (Fretigney et Haut-du-Them) et une par un centre communal d'action sociale, le CCAS de Gray ; sept sont issues de la transformation de relais de services publics (RSP) ; une MSAP créée en juillet 2018 est itinérante autour de Montbozon sur la communauté de communes ; la MSAP de Corbenay, parmi les plus fréquentées, a créé une antenne à Vauvillers, à raison de deux demi-journées par semaine ;
- six par la groupe La Poste.

1 - Un maillage régulier des MSP en Haute-Saône et une accessibilité horaire minimale respectée

L'État n'a pas procédé à des études de besoins pour l'implantation des MSAP gérées par les collectivités locales, car les RSP existaient déjà. Le seul paramètre retenu a été l'accès à au moins 20 minutes en véhicule entre MSAP, conformément au cahier national des charges.

Les MSAP respectent globalement ce critère de distance entre elles. Un tiers d'entre elles – six parmi les 17 actuelles – sont néanmoins situées à un peu moins de 20 minutes d'une autre[7].

[7] La distance entre la MSAP de la communauté de communes du Triangle Vert, située à Quers, et la MSAP ouverte par La Poste en janvier 2017 à Saulx, sur le territoire de la même communauté de communes (qui présente la caractéristique d'être multipolaire), est de 19 minutes. On observe une situation analogue dans le cas de « paires » de MSAP portées par des communautés de communes différentes : Quers et Corbenay (19 minutes), Rioz et Fretigney (18), Montbozon et Rioz (18). Ces quatre « paires » de MSAP correspondent à six MSAP au total (Quers, Saulx, Corbenay, Rioz, Fretigney, Montbozon). La communauté de communes de Montbozon était le dernier EPCI à ne pas disposer d'une MSAP.

Après accord du préfet sur le critère des 20 minutes, La Poste a transformé six bureaux de poste en MSAP, quatre à l'automne 2016 (Champlitte, Marnay, Pesmes, et Villersexel) et deux début 2017 (Saulx-lès-Vesoul et Scey-sur-Saône). Ces bureaux correspondent aux territoires qui n'étaient pas couverts par des RSP déjà existants ou par des projets de MSAP.

En Haute-Saône, les MSAP gérées par les collectivités locales sont ouvertes en moyenne une heure de plus par semaine que les MSAP gérées par La Poste (28,8 heures contre 28), soit quatre à cinq heures au-delà des 24 heures d'ouverture prévues par le cahier national des charges. L'amplitude horaire hebdomadaire ne détermine pas leur activité (annexe n° 10).

2 - Les MSAP gérées par les collectivités locales et leurs groupements

Les services proposés par les MSAP gérées par les collectivités locales sont très divers : relais d'assistantes maternelles (RAM), partenariats associatifs pour le parcours de soins et le maintien à domicile à Quers, aide à domicile, bibliothèque, opticien et pressing à Lavoncourt.

Elles proposent néanmoins la plupart des services des organismes de sécurité sociale, de l'État et de Pôle emploi, certaines proposant ceux de la MSA, de la DDFiP et de la CARSAT.

Les opérateurs n'organisent pas de permanences physiques dans les MSAP : ils privilégient l'accueil par rendez-vous dans leurs propres permanences. Ce sont les agents polyvalents qui accompagnent les usagers en MSAP.

La fréquentation hebdomadaire des MSAP est cependant très hétérogène ; à l'exception des MSAP de Quers et de Lavoncourt, elle progresse entre 2015 et 2017, pour les ex-RSP, faiblement dans le nord-est et de façon spectaculaire à Champagney et Jussey (annexe n° 11).

Sur les sept MSAP issues des RSP, le nombre total de personnes accueillies diminue en 2017 de 7 %, et le nombre de sollicitations de 10 % (annexe n° 11).

Rapportée à la population des EPCI, la fréquentation augmente dans les MSAP du Haut-du-Them-Château-Lambert, de Quers et de Fretigney (annexe n° 11).

Que ce soit en nombre de personnes ou de sollicitations, la fréquentation des MSAP rapportée à la population des EPCI concernés, soit le taux d'utilisation, varie de 4 à 120 % en 2016, de 6 à 107 % en 2017 : elle a dépassé, pour certaines, les frontières de leur bassin de vie (annexe n° 11).

En outre, sur la base des bilans annuels d'activités de six MSAP (Lavoncourt, Champagney, Quers, Jussey, Corbenay, Gray), les services administratifs institutionnels, à l'exception de Vauvillers et de Gray, représentent une part réduite dans l'ensemble des sollicitations : les services à la population sont plus attractifs. L'action n° 4 du SDAASP prévoit d'étoffer l'offre de services des MSAP par la présence d'autres services publics comme la DDFiP et de services marchands (SNCF, EDF) ou des opérateurs téléphoniques.

Globalement, le nombre de sollicitations traitées par les MSAP recule, notamment pour certains opérateurs comme Pôle emploi, et dans une moindre mesure, les organismes de sécurité sociale : c'est la conséquence du développement numérique (annexe n° 11).

Sur la base des rapports financiers de quatre MSAP (Lavoncourt, Quers, Jussey et Rioz), outre le financement à même hauteur du fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) et du fonds inter-opérateurs (FIO), les collectivités locales financent la part la plus importante dans trois des quatre MSAP, de 38 % à 48 % ; seule à Lavoncourt, la collectivité publique, en l'occurrence le centre intercommunal d'action sociale (CIAS), finance moins que le FNADT et le FIO : 31 % contre 35 % (annexe n° 11).

Ansi sur la base du nombre de sollicitations, le coût par transaction peut être estimé en 2017 à 4, 9 et 11 euros sur trois MSAP, respectivement à Jussey, Quers et Lavoncourt.

Plusieurs projets de création de MSAP sont portés par des collectivités locales : les communautés de communes du Pays de Luxeuil, des Mille étangs ou la CCVG. Certains projets sont situés à moins de 20 minutes de MSAP existantes comme par exemple ceux de Chargey et Champlitte par rapport à Gray (à respectivement 15 et 8 minutes) et de Faucogney et la Mer par rapport à Mélisey (16 minutes). L'État appréciera leur labellisation en fonction des contraintes locales, de la nouvelle circulaire et du nouveau cahier national des charges.

3 - Les MSAP gérées par le groupe La Poste dans ses bureaux de poste

Elles proposent deux types de services :

- des services en ligne dans « l'îlot numérique » (Internet haut débit, prise USB, imprimante et scanner multifonctions) avec l'aide d'un personnel de La Poste ;
- des rendez-vous avec des services ou opérateurs partenaires dans un espace fermé dans « l'espace confidentiel » : aucun d'entre eux n'a recouru à cette faculté car ils organisent déjà dans d'autres lieux leur accueil physique, secondaire par rapport aux accueils téléphoniques et aux services en ligne.

Les MSAP sont financées par l'État dans le cadre du FDPPT à hauteur de 8 000 euros par site et par an (soit 48 000 euros annuels en Haute-Saône), par les collectivités locales et la part B du FDPPT qu'elles financent à hauteur de 16 000 euros par an et par site (soit 96 000 euros annuels en Haute-Saône) et par les opérateurs nationaux dans le cadre du fonds inter-opérateurs défini avec l'État ainsi que les opérateurs locaux à hauteur de 80 euros par mois et par site. La Poste prend en charge les coûts de personnel, de fluide, d'électricité et d'Internet.

La Poste mesure l'activité de ses MSAP par un seul indicateur : le nombre de connexions au système d'information (SI) au moyen des équipements informatiques (micro-ordinateurs et tablettes) mis à la disposition. Les critères de fragilité socioéconomique ne déterminent pas l'activité (annexe n° 12).

Rapportées à la population de la zone, les connexions au SI dans les MSAP de La Poste représentent un taux d'utilisation de 11 % en moyenne (annexe n° 12).

Sur une base mensuelle, les MSAP ont augmenté dans des proportions très diverses entre 2016 ou 2017 et 2018 le nombre de connexions réalisées (annexe n° 12). L'activité mensuelle des quatre MSAP ouvertes en 2016 a doublé en moyenne[8] entre 2016 et 2018, sans doute à la suite de la campagne de communication réalisée début 2018.

[8] Entre + 17 % pour la MSAP de Champlitte et le quadruplement des connexions pour la MSAP de Villersexel.

Enfin l'ouverture de MSAP n'a pas maintenu la fréquentation mensuelle des bureaux de poste, alors qu'elle devait l'augmenter : elle baisse en moyenne de 11 % entre 2016 et 2018 (annexe n° 12).

Selon les saisies déclaratives dans la plateforme nationale des MSAP, les agents de La Poste ont accompagné en 2017 13 % en moyenne des personnes venues se connecter sur les équipements de la MSAP (annexe n° 12). Le public accueilli dans les MSAP situées dans les bureaux de poste doit donc être relativement autonome pour utiliser les équipements.

L'État observe que les élus locaux sont moins satisfaits des MSAP de La Poste car le service des premières se limite à l'accompagnement à l'outil numérique. La Poste reconnaît la difficulté pour ses agents d'assurer les missions du bureau de poste et celles de la MSAP.

C'est la raison pour laquelle certaines communes développent des projets de création de maisons de services alors qu'elles accueillent déjà une MSAP dans un bureau de poste : c'est le cas à Villersexel et, dans une moindre mesure, à Pesmes. Il s'agit de projets de maisons de services plus larges, comprenant par exemple une médiathèque à Villersexel et plusieurs permanences à Pesmes. Seul le projet de Villersexel aspire à obtenir le label de MSAP.

4 - Les MSAP gérées par le groupe La Poste sont moins fréquentées que celles gérées par les collectivités locales et leurs groupements

Toutes choses égales par ailleurs, les MSAP gérées par les collectivités territoriales traitent annuellement davantage de sollicitations que les MSAP gérées par La Poste, tant en nombre (plusieurs milliers par an contre plusieurs centaines) qu'en proportion par rapport à la population des EPCI concernés (30 à 45 % contre 3 à 4 %) (annexes n° 11 et 12).

Le nombre moyen de sollicitations par MSAP est huit à neuf fois plus élevé dans les MSAP gérées par les collectivités locales que dans celles gérées par La Poste, mais l'écart se réduit en 2018.

5 - Un suivi de l'activité et une formation des agents à renforcer

Les opérateurs présents dans les MSAP regrettent que La Poste et les collectivités locales ne comptabilisent pas de la même façon l'activité des MSAP. Ils déplorent en outre un manque de retour qualitatif sur leur activité, quel que soit le gestionnaire de la maison.

L'action n° 5 du SDAASP prévoit de mettre en place un dispositif d'évaluation des MSAP qui permette de suivre, sur la base d'un outil partagé, leur activité.

La qualité du service rendu exige une formation régulière des agents d'accueil et animateurs, une actualisation régulière des données et des formations ; malgré les efforts de formation, les résultats sont très différents, selon les opérateurs, entre les MSAP. Certains ont regretté le *turn-over* des agents qu'ils forment.

La visite de la MSAP de Pesmes a permis de constater que peu de personnes dans le bureau de La Poste connaissaient l'existence de ce service, pourtant ouvert depuis deux ans[9].

[9] Visite réalisée un jour de forte fréquentation en raison du marché alimentaire hebdomadaire (6 juin 2018).

L'État et La Poste souhaitent lancer en 2018 une campagne de communication dans les périmètres de chacune des MSAP. La CDPPT projette également de financer des fléchages des MSAP.

L'État a souhaité préparer toute fermeture ou réduction de service public par un renforcement de la formation des agents des MSAP. Certains opérateurs ont souligné la relative méfiance des élus vis-à-vis des MSAP, considérées comme des solutions dégradées ou de second rang, comme la gestion des demandes et renouvellements de cartes grises a pu le laisser paraître[10].

C'est pourquoi les opérateurs considèrent que les MSAP doivent davantage et surtout être positionnées sur l'accompagnement à l'utilisation autonome des outils numériques.

B - Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) : l'exemple de Pesmes

L'ex-communauté de communes du Val de Pesmes (CCVP) a engagé en 2012 la construction de la MSP de Pesmes pour réunir les médecins et infirmiers déjà installés dans une maison médicale. L'arrivée en 2008 de jeunes médecins pour effectuer des gardes a lancé le projet.

Ces professionnels sont réunis avec ceux d'une maison de santé paramédicale privée (chirurgien-dentiste et kinésithérapeute) installée à proximité, dans une association du pôle de santé pesmois, et transformée depuis peu en une société interprofessionnelle de soins ambulatoires.

Construit par la CCVP dans le cadre d'une opération de crédit-bail avec les professionnels de santé concernés, cet équipement ouvert en 2014 est occupé par quatre médecins, trois infirmières, un podologue et une psychologue. Il est ouvert du lundi au vendredi de 8 à 12 heures et de 14 à 18 heures et le samedi matin de 8 à 12 heures. Il accueille des patients au-delà du seul bassin de vie de Pesmes, issus des départements voisins.

L'ex-CCVP a porté l'investissement de 1,3 M€ (achat du terrain et construction), largement subventionné par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le département.

Afin de limiter tout risque financier lié au départ de médecins, l'ex-CCVP a souhaité que les professionnels de santé se regroupent pour louer les locaux, ce qu'ils ont fait dans le cadre de sociétés civiles immobilières (SCI) ; les loyers versés par les trois SCI financent le coût résiduel de la MSP, le remboursement de l'emprunt conclu en 2014 sur 15 ans.

Dans le cadre de sa compétence reprise en 2013 de l'ex-CCPA, d'actions visant au maintien et à la redynamisation des services de santé de proximité en milieu rural, la CCVG porte un projet de construction d'une seconde MSP à Autrey-lès-Gray située en zone de revitalisation rurale (ZRR), et qui ne compte plus qu'un médecin, deux infirmiers et un kinésithérapeute.

[10] Les MSAP ont enregistré une forte affluence à l'automne 2017 à la suite de l'arrêt de la réalisation par les services préfectoraux des démarches pour les cartes de grises.

C - Les bornes de visio-service

1 - Un équipement financé par la région très peu utilisé

L'ex-région de Franche-Comté a subventionné à partir de 2009 l'installation de bornes de visio-services dans des mairies. En 2015, elle a réalisé un bilan d'utilisation des 21 bornes usages installées et treize bornes dans les services experts. Depuis 2009, la région avait dépensé 292 K€ au total, soit un coût de 8 K€ en moyenne par borne, expert ou usage. La moitié des bornes installées en 2016 l'étaient en Haute-Saône : dix usages et six experts, quatre à Pôle emploi, une à la CAF et une à la CPAM.

Si le service était globalement apprécié de ses usagers (attentes évitées, gains de temps, économies), le bilan notait des dysfonctionnements récurrents et une fréquentation modeste à l'échelle régionale : 555 visites en 2012, soit 0,6 visite par semaine et par site en moyenne, 862 visites en 2013 soit 45 par an par borne, soit 0,9 par borne. 82 % des visites concernaient Pôle emploi. Le bilan réalisé concluait sur des économies modestes de carbone et de temps.

Les opérateurs rencontrés partagent ce constat de faible utilisation et d'échec du service. Cette technologie n'a pas rencontré son public : les gens se renseignent au premier niveau par téléphone ou Internet, sinon ils se déplacent ; ils n'ont pas le réflexe du visio-service.

S'est ajoutée une autre difficulté d'ordre pratique et technique : la concentration des entretiens pour l'opérateur sur une plage horaire hebdomadaire unique a fait perdre sa souplesse au dispositif et conduit à des difficultés de bande passante qui n'étaient *a priori* pas suffisantes.

En 2017, la région a annoncé le remplacement des bornes devenues obsolètes par des logiciels de visioconférence, plus adaptés aux besoins des usagers et au fonctionnement des services.

2 - L'exemple très coûteux de la borne de visio-service gérée par la CCVG

Dans le cadre de sa compétence facultative relative aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la CCVG a repris la gestion de la borne de visioconférence installée par l'ex-CCPA dans les locaux actuels de la mairie de Bouhans-et-Feurg. Elle propose des entretiens avec des conseillers de Pôle emploi, de CAF et de CPAM.

Or, sur la base du suivi écrit de son utilisation (Pôle emploi et à partir de 2017 du centre d'information sur le droit des femmes et des familles CIDFF), le nombre annuel des rendez-vous a diminué de 38 % entre 2014 et 2017 ; rapporté au coût net de l'équipement, chaque entretien réalisé revenait à la CCVG à plus de 100 euros en 2017 (annexe n° 13).

Après l'annonce récente par Pôle emploi de son retrait, la CCVG s'interroge sur sa pérennisation : elle ne souhaite pas la supprimer mais envisage de la positionner ailleurs, à la médiathèque d'Autrey-lès-Gray ou dans une MSAP en projet à Chargey-lès-Gray.

3 - Le retrait des opérateurs

Pôle emploi a annoncé à la CCVG en juillet 2018 qu'il cesserait d'utiliser la borne de visio-services de Bouhans-et-Feurg, à l'instar des autres présentes dans le département. Il souhaite proposer aux demandeurs d'emploi une nouvelle technologie permettant de réaliser directement les entretiens à distance depuis leur domicile sur n'importe quel terminal. Il compte proposer d'aller en MSAP aux demandeurs ayant des difficultés pour utiliser les services à distance.

La CAF a indiqué vouloir remplacer les bornes de visio-services par des logiciels comme Skype. La DDFiP n'exclut pas d'y recourir pour les publics pouvant difficilement se déplacer.

D - Le service de transport à la demande

À la suite de la prise en 2013 de cette compétence, la CCVG a mis en œuvre le service de transport à la demande mais sans étudier précisément en amont le besoin. Il est facturé aux adultes deux euros pour un aller simple, trois pour un aller et retour. Son coût net partagé à parité avec le département puis la région à partir de 2017 a triplé de 7 K€ à plus de 20 K€ de 2014 à 2017. Sur la base des données communiquées par la CCVG, ce service lui a coûté très cher : 367 euros par trajet en 2017 ; il a réalisé seulement 63 trajets annuels en 2017 (contre 263 en 2016) pour douze utilisateurs, soit cinq trajets annuels par utilisateur (annexe n° 13). Le président de l'EPCI a indiqué que la CCVG souhaite initier une réflexion commune avec les villes d'Arc-lès-Gray et de Gray concernant la politique globale du transport urbain et qu'à l'issue de cette réflexion, l'offre de transport à la demande sera soit « recalibrée », soit abandonnée.

II - La transformation numérique

A - L'accès à l'Internet haut et très haut débit réalisé grâce à un réseau d'initiative publique financé par le département et les intercommunalités

L'une des conditions nécessaires pour accéder aux services au public numériques est de disposer d'un débit internet suffisant.

1 - La stratégie départementale d'accès à horizon 2020

En 2011, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) a dressé un diagnostic de la couverture en haut et en très haut débit de la Haute-Saône et a défini les ambitions numériques du territoire. Il fixe pour objectif d'assurer un débit minimum de huit mégabits par seconde pour tous les foyers en 2020 et l'accompagnement et le développement des nouveaux usages. Le SDTAN prévoit dans sa phase une le déploiement de la fibre à domicile (FttH) sur 38 % de la zone d'initiative publique (le département sauf Vesoul, qui a fait l'objet d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) auprès des opérateurs privés).

Le projet de déploiement du très haut débit prévoit le déploiement de 75 000 lignes de fibre à domicile à horizon 2025 à partir de la réalisation d'un réseau d'initiative publique (RIP).

En 2013, le conseil général de la Haute-Saône a créé le syndicat mixte Haute-Saône Numérique (HSN) qui porte ce projet de déploiement du très haut débit (THD). Les communautés de communes[11] en sont membres et cofinancent ainsi à peu près 20 % de l'investissement total.

Afin d'atteindre l'objectif fixé, le syndicat mixte a prévu plusieurs actions d'aménagement numérique du territoire se fondant sur un mix technologique. Sont ainsi notamment réalisées lors de la phase une du projet les opérations suivantes :

- le déploiement de la fibre à domicile (FttH) pour plus de 46 000 locaux pour un montant de 42 M€, en priorité sur le secteur de Gray ;
- la modernisation du réseau cuivre, opération dite de montée en débit, concernant plus de 39 000 lignes pour un montant de 33,6 M€ ;
- le déploiement de la fibre aux services et entreprises (FttE), pour une cinquantaine de sites prioritaires (santé, éducation, administration, entreprises…) pour 1,2 M€ ;
- l'inclusion numérique (radio, Wifi ou satellite…) soit 1 500 lignes pour 0,7 M€.

Ces opérations requièrent de plus la création de compléments de collecte pour environ 5,0 M€ et des études pour environ 0,5 M€.

HSN prévoit de réaliser plus de 83,1 M€ d'investissement pour la phase une. L'État, la région et HSN le financent respectivement à hauteur de 33,2 %, 19,6 % et 47,2 %.

2 - La CCVG, territoire prioritaire dans l'accès au très haut débit

La CCVG a adopté son schéma local d'aménagement numérique (SLAN) en 2014 et l'a actualisé en 2017 : un tiers des communes de la CCVG sont concernées par le déploiement FttH, essentiellement autour de Gray, et un tiers des communes essentiellement rurales sont concernées par la montée en débit (elles sont réalisées et commercialisées depuis début 2017) ; Gray, Pesmes et certaines de leurs communes voisines bénéficient depuis le 1er janvier 2017 de la fibre à domicile (FttH) ; la zone d'activités de Gray Sud est fibrée en totalité depuis 2017.

La première phase sera achevée fin 2020 : 88 % des foyers de la CCVG bénéficieront du très haut débit (THD). Certaines communes sont en connexion directe au nœud de raccordement (NRA) d'Orange ; elles ont directement accès à une offre de débit supérieure à huit Mbits par seconde.

B - L'accompagnement des usages encore peu coordonné

1 - Des disparités dans l'utilisation des outils numériques

Le SDAASP évoque le besoin d'accompagnement aux démarches dématérialisées pour une partie de la population qui ne dispose pas des outils et accès nécessaires (matériel, couverture numérique) ou qui a des difficultés dans les démarches en ligne liées à la compréhension des outils numériques, au vocabulaire administratif, au handicap visuel et à l'illettrisme.

[11] Dix-neuf communautés de communes sur vingt sont membres du syndicat mixte.

Les organismes de sécurité sociale constatent que les allocataires savent habituellement utiliser les procédures en ligne. C'est pourquoi ils recourent aux mails et SMS pour informer régulièrement leurs allocataires disposant d'un compte en ligne.

Mais les opérateurs observent que les populations ont des difficultés d'accès pour utiliser les informations et procédures institutionnelles. Ainsi les plus jeunes ne savent pas forcément naviguer sur des sites institutionnels et utiliser les applicatifs.

2 - Un accompagnement sur mesure développé par la plupart des services

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[12] 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 subventionne l'accompagnement de personnes âgées à l'utilisation des outils numériques par les CCAS ou l'ADMR.

La DSDEN de la Haute-Saône relevait en 2017 les difficultés que représentait la récente réforme des bourses et la dématérialisation dans la constitution des dossiers, pour les familles les plus éloignées de l'école qui rencontrent des difficultés sociales ou économiques.

C'est pourquoi les établissements scolaires ont conservé dans un premier temps en Haute-Saône le support papier pour les demandes de bourse. Le nombre de familles suivies par les assistantes sociales et en difficulté en termes d'usage numérique est plus élevé en Haute-Saône que dans l'académie. Les services essaient de conserver de la souplesse par rapport à la seule gestion informatique et comptable en veillant à l'accueil physique.

3 - La première vocation des MSAP

Le SDAASP relève que les MSAP sont d'abord fréquentées pour l'utilisation des outils numériques. Comme l'ont confirmé la plupart des opérateurs rencontrés, les MSAP ont vocation à constituer le premier outil de lutte contre « l'illectronisme ».

4 - Le projet de portail unique des services à l'échelle de la Haute-Saône

Le schéma constate que les sites internet ne sont pas toujours actualisés et qu'il manque les liens entre les différents services. Aussi l'action n° 2 du SDAASP propose la construction d'un portail numérique unique en Haute-Saône. Il doit garantir l'actualisation des contenus et faciliter l'utilisation des services par une aide en ligne (tutoriels, forums).

[12] Ses agents ne créent pas de compte Ameli et n'orientent pas vers les téléservices lorsque l'assuré présente des difficultés d'accès au numérique du fait de son âge, de ses compétences en la matière ou de ses impossibilités de connexion fixe ou par smartphone.

5 - La nécessaire coordination des actions pour résoudre la fracture numérique.

La fiche action n° 1 du SDAASP prévoit de structurer le réseau d'inclusion numérique à l'échelle de la Haute-Saône en développant la formation numérique à destination des professionnels au contact du public (agents d'accueil, travailleurs sociaux et animateurs de MSAP) et d'assurer une meilleure visibilité des ateliers de formation numérique déjà existants. Le SDAASP propose par ailleurs d'engager une réflexion sur la tenue d'une conférence départementale annuelle dédiée aux usages du numérique.

En outre, la région de Bourgogne-Franche-Comté entend se positionner « au cœur du déploiement, de la démocratisation, de l'appropriation et de la promotion des usages numériques » avec la dématérialisation progressive pour les services d'aides telles que les bourses, le titre de transport Mobigo. Son objectif est d'accompagner les citoyens, les entreprises, les associations, les acteurs publics pour qu'ils profitent de la révolution numérique.

La région doit définir sa stratégie régionale des usages numériques qui sera présentée à la mi-2019. Cette stratégie viendra elle-même alimenter la future stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN) de Bourgogne-Franche-Comté.

La région pourra ainsi donner à cette stratégie régionale des usages numériques une vocation intégratrice et mettre en cohérence les démarches locales d'accompagnement à l'usage du numérique.

Glossaire

ADIL ..... Agence départementale d'information pour le logement
ADMR..... Aide à domicile en milieu rural
AFPA ..... Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
ALUR ..... Accès au logement et un urbanisme rénové
AMII..... Appel à manifestation d'intention d'investissement
AOT ..... Autorité organisatrice de transport
APC ..... Agence postale communale
API ..... Agence postale intercommunale
APPUI ..... Accompagnement des pays, des pôles urbains et de l'intercommunalité
ARS ..... Agence régionale de santé
ATSEM ..... Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles
ASSEDIC ..... Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAF ..... Caisse d'allocations familiales
CAP PE ..... Certificat d'aptitude professionnelle « Petite Enfance »
CARSAT ..... Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail
CAIM ..... Contrats d'aide à l'installation médicale
CASF..... Code de l'action sociale et des familles
CCAS ..... Centre communal d'action sociale
CCIT..... Chambres de commerce et d'industrie territoriales
CCP ..... Comptes chèque postaux
CCMSA..... Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CD ..... Conseil départemental
CDD ..... Contrat à durée déterminée
CDI..... Contrat à durée indéterminée
CDIFF ..... Centre d'Information sur les Droits des Femmes et Familles
CDFiP..... Centre des finances publiques
CDPPT ..... Commission départementam de présence postale territoriale
CGCT ..... Code général des collectivités territoriales
CHI..... Centre hospitalier intercommunal
CJF ..... Code des juridictions financières
CIAS..... Centre intercommunal d'action sociale
CIR ..... Comité interministériel à la ruralité
CM2 ..... Cours moyen seconde année
CMS ..... Centres médico-sociaux
CMU..... Couverture maladie universelle
CNAF ..... Caisse nationale des allocations familiales

CNAMTS ..... Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV ..... Caisse nationale d'assurance vieillesse
COG ..... Convention d'objectifs et de gestion
COSCOM ..... Contrats de stabilisation et coordonaitaion médecin
CPAM ..... Caisse primaire d'assurance maladie
CPOG ..... Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion
CSG ..... Contribution sociale généralisée
CSP ..... Code de la santé publique
CREDOC ..... Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTAP ..... Conférence territoriale pour l'action publiques
CCVP ..... Communauté de communes du Val de Pesmes
CCVG ..... Communauté de communes du Val de Gray
DAB ..... Distributeur automatique de billets
DCSPP ..... Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDFiP ..... Direction départementale des finances publiques
DDT ..... Direction départementale des territoires
DREALE ..... Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGCS ..... Direction générale de la cohésion sociale
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGFiP ..... Direction générale des finances publiques
E/C ..... Effectifs / nombre de classes
EPCI ..... Établissements publics de coopération intercommunale
EHPAD ..... Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP ..... Effectif à temps plein
ESS ..... Économie sociale et solidaire
DSDEN ..... Direction des services départementaux de l'éducation nationale
FDPPT ..... Fonds départemental de présence postale territoriale
FEADER ..... Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER ..... Fonds européen de développement régional
FIJ ..... Formation intre juridictions
FIO ..... Fonds inter-opérateurs
FNADT ..... Fonds national d'aménagement du territoire
FttE ..... Fibre à domicile (*Fiber to the Home*)
FttH ..... Fibre aux entreprises (*Fiber to the Enterprise*)
GIP ..... Groupement d'intérêt public
GrDF ..... Gaz Réseau Distribution France
HSN ..... Haute-Saône Numérique
HT ..... Hors taxes
IEN ..... Inspecteur de l'éducation nationale
Insee ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS ..... Ilot regroupé pour l'information statistique
LER ..... Ligne expresse régionale

MDPH ..... Maison Départementale des Personnes Handicapées
+ MQDC ..... Plus de maîtres que de classes
MSA ..... Mutualité sociale agricole
MSP ..... Maison de santé pluridisciplinaire
MSAP ..... Maison de services au public
NTIC ..... Nouvelles technologies de l'information et de la communication
NOTRé ..... Nouvelle organisation territoriale de la République
NRA ..... Nœud de raccordement
PACT ..... Programmes d'actions concertées territoriales
PDS ..... Permanence des soins
PETR ..... Pôle d'équilibre territorial et rural
PMI ..... Protection maternelle et infantile
PPNG ..... Plan préfecture de nouvelles génération
PRS ..... Pôle de recouvrement spécialisé
PTGC ..... Pôle topographique et de cestion cadastrale
QVP ..... Quartier politique de la ville
RAM ..... Relai d'assistants maternels
RPC ..... Relais poste commerçant
RPI ..... Regroupements pédagogiques intercommunaux
RSA ..... Revenu de solidarité active
RSP ..... Relai de service public
SCORAN ..... Stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique
SDAASP ..... Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SDANDT ..... Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SIE ..... Service des impôts des entreprises
SIP ..... Service des impôts des particuliers
SISA ..... Société interprofessionnelle de soins ambulatoires
SMS ..... Short Message Service
SNCF ..... Société nationale des chemins de fer français
SPF(E) ..... Services de publicité foncière (et de l'enregistrement)
SPL ..... Secteur public local
TAD ..... Transport à la demande
TER ..... Transport express régional
THD ..... Très haut débit
TNT ..... Télévision numérique terrestre
UCANSS ..... Union des caisses nationales de Sécurité sociale
ULIS ..... Unité localisée pour l'inclusion scolaire
URSAAF ..... Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiale
USB ..... *Universal serial bus*
UTAS ..... Unités territoriales d'action sociale
ZEP ..... Zone d'éducation prioritaire
ZRR ..... Zone de revitalisation rurale

Annexes

Annexe n° 1 : les organismes à qui le contrôle a été notifié....42
Annexe n° 2 : les acteurs rencontrés et sollicités au cours de l'instruction....43
Annexe n° 3 : les caractéristiques socioéconomiques de la Haute-Saône et de la communauté de communes du Val de Gray....45
Annexe n° 4 : le SDAASP....48
Annexe n° 5 : les services de l'Éducation nationale....50
Annexe n° 6 : les services des organismes de sécurité sociale....52
Annexe n° 7 : les services des finances publiques....58
Annexe n° 8 : les services du groupe La Poste en Haute-Saône....60
Annexe n° 9 : l'accès aux soins....63
Annexe n° 10 : les MSAP....64
Annexe n° 11 : les MSAP gérées par les collectivités locales....65
Annexe n° 12 : les MSAP gérées par le groupe La Poste....70
Annexe n° 13 : les services proposés par la CCVG....73

Annexe n° 1 : les organismes à qui le contrôle a été notifié

• La préfète de Région Bourgogne-Franche-Comté ;
• Le Recteur de l'Académie de Besançon ;
• Le directeur de l'Agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté ;
• Le préfet du département de la Haute-Saône ;
• Le directeur départemental des finances publiques de Haute-Saône ;
• La directrice des services départementaux de l'Éducation nationale de la Haute-Saône ;
• Le directeur départemental de La Poste de la Haute-Saône ;
• La directrice de Pôle emploi de la Haute-Saône ;
• Le directeur de la mutualité sociale agricole de la Haute-Saône, Franche Comté ;
• La directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Saône ;
• La directrice de la caisse d'allocations familiales de la Haute-Saône ;
• La présidente du conseil régional Bourgogne-Franche-Comté ;
• Le président du conseil départemental de la Haute-Saône ;
• Le président de la communauté de communes du Val de Gray.

Annexe n° 2 : les acteurs rencontrés et sollicités au cours de l'instruction

- Services de l'État :
    - Alain N'GOUOTO, sous-préfet de l'arrondissement de Lure, chargé de l'accès aux services publics dans le département de la Haute-Saône ;
    - Kalida ABDELHAOUI, chargée de mission auprès du sous-préfet de la Haute-Saône chargé de l'accès aux services publics ;
    - Guillaume ROTROU, chargé de mission Politiques territoriales au Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de Bourgogne, Franche-Comté ;
- Services de l'Éducation nationale
    - Liliane MENISSIER, Directrice des services départementaux de l'Education nationale de la Haute-Saône ;
    - Marie-Christine BEBIN-MEHAULT, Secrétaire générale de des services départementaux de l'Education nationale de la Haute-Saône ;
- Services de l'Agence régionale de santé Bourgogne-Franche-Comté :
    - Jean-Luc DAVIGO, Directeur de l'organisation des soins à l'agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne, Franche-Comté ;
    - Pierre GORCY, délégué territorial de l'ARS pour la Haute-Saône ;
- Services des finances publiques :
    - Jean-Paul JOUBERT, Administrateur général des Finances publiques, Directeur départemental des Finances publiques (DDFiP) de la Haute-Saône ;
    - Isabelle MORGAT, Administratrice des Finances Publiques, Directrice adjointe au DDFiP de la Haute-Saône ;
- Services du conseil régional Bourgogne-Franche-Comté :
    - Sophie VALDENAIRE-RATTO, directrice de l'aménagement du territoire et du numérique de la région de Bourgogne-Franche-Comté ;
    - Pierre OHLEYER, directeur des mobilités du quotidien de la région de Bourgogne-Franche-Comté ;
- Elus et services du conseil départemental de la Haute- Saône :
    - Yves KRATTINGER, Président du conseil départemental de la Haute-Saône ;
    - Emmanuel FAIVRE, Directeur général des services du département de la Haute-Saône ;
- Elus et services de la communauté de communes du Val de Gray :
    - Alain BLINETTE, président de la communauté de communes du Val de Gray (CCVG) ;
    - Claude DEMANGEON, maire de Bouhans-et-Feurg et vice-président de la CCVG ;
    - François-Xavier L'HÔTE, directeur général des services de la CCVG ;

- Services du groupe La Poste :
    - Jacques PERRIER, Délégué Régional du Groupe La Poste Bourgogne Franche-Comté ;
    - Hervé TRAMPOL, responsable de l'attractivité et de la transformation à la direction régionale du réseau de La Poste Alsace Franche-Comté ;
    - Alexandra BROIHIER, délégation du Groupe La Poste en Franche-Comté ;
- Services de Pôle emploi :
    - Jean-François LOCATELLI, directeur territorial Jura / Haute Saône de Pôle emploi ;
    - Yannick FORT, directeur territorial délégué Jura / Haute Saône de Pôle emploi;
    - Claudia HORTA, Chargée de Mission à la Direction Territoriale Jura / Haute-Saône ;
- Services de la mutualité sociale agricole de la Haute-Saône, Franche Comté :
    - Jean-Marie BOULEC, Directeur général de la Mutualité sociale agricole de Franche-Comté,
    - Stéphane POUCHKAREVTCH-DRAGOCHE, Directeur solidarités, territoires, vie institutionnelle, communication et relations extérieures de la Mutualité sociale agricole de Franche-Comté ;
- Services de la caisse primaire d'assurance maladie de la Haute Saône
    - Nicolas PERRIN, directeur de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Haute-Saône ;
    - Mickaël KOENIG, directeur adjoint de la Caisse primaire d'assurance maladie de la Haute-Saône ;
- Services de la caisse d'allocations familailes de la Haute-Saône :
    - Marie-Agnès CUDREY-VIEN, directrice de la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Saône ;
    - Rémy POSTEAU, directeur adjoint de la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Saône ;
- Acteurs de la maison de santé pluridisciplinaire de Pesmes :
    - André GAUTHIER, maire de Chancey ancien président de la communauté de communes du Val de Pesmes ;
    - Frédéric HENNING, Maire de Pesmes ;
    - Docteur BRENOT-MARCHAL, médecin généraliste à la maison de santé pluridisciplinaire de Pesmes.

Annexe n° 3 : les caractéristiques socioéconomiques de la Haute-Saône et de la communauté de communes du Val de Gray

Le département de la Haute-Saône

Tableau n° 2 : indicateurs socio-économiques en 2015 de la Haute-Saône comparés avec la région et la France métropolitaine

	Revenu fiscal moyen	Part des foyers imposés	Taux de chômage
Haute-Saône	22 188	40 %	13 %
Bourgogne, Franche-Comté	24 403	45,50 %	13 %
France métropolitaine	**25 874**	**45,50 %**	**14,20 %**

Source : SDAASP et Insee pour le taux de chomage de 15-64 ans en 2015

Tableau n° 3 : densité médicale (pour 100 000 habitants) en 2015 de la Haute-Saône comparée avec la région et la France métropolitaine

	Haute-Saône	Région	Moyenne nationale
Densité médecins spécialistes	26	53	69
Densité autres professionnels de santé	23,25	28,08	36,21

Source : SDAASP

Tableau n° 4 : indicateurs socio-économiques de la CCVG en 2008 et 2013, comparés avec le département, la région et la France métropolitaine

Variation annuelle moyenne de la population entre 2008 et 2013	CCVG	Haute-Saône	Région BFC (2016)	France métropolitaine
Solde naturel	- 0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,4 %
Solde migratoire	- 0,4 %	- 0,1 %	0,0 %	0,1 %
Part des plus de 75 ans et plus au sein de la population				
En 2013	12,2 %	9,9 %	10,6 %	9,2 %
En 2008	11,1 %	9,2 %	9,9 %	8,7 %
Part des 80 ans et plus vivant seuls en 2013	50,2 %	48,8 %	50,4 %	49,1 %
Revenus moyen par foyer fiscal en 2015	21 555 €	22 188 €	24 403 €	25 874 €
Part des foyers fiscaux imposés en 2015	38,0 %	40,0 %	45,5 %	45,5 %
Taux de chômage en 2013	13,0 %	12,5 %	12,3 %	13,1 %
Part des allocataires du RSA parmi les allocataires de la CAF en 2015 (estimatif)	17 %	18 %	18 %	20 %
Part des assurés du régime général bénéficiaires de la CMU-C en 2015	5,90 %	5,50 %	6,30 %	NC
Part des assurés en affectation de longue durée en 2015	24 %	23 %	22 %	NC
Taux d'équipements pour 10 000 habitants en 2015				
Boulangerie	12,5	10,0	7,8	7,2
Station service	2,9	2,3	2,3	1,5
Bureau de poste	5,8	5,4	4,2	2,6
Banque, caisse d'épargne	4,8	4,3	5,4	5,3

Source : SDAASP, Insee, DGFiP, CAF data, Pôle emploi, Observatoire des fragilités Grand Nord, Base permanente Insee des équipements

Tableau n° 5 : évolution entre 2013 et 2017 du taux de chômage sur le bassin de Gray, comparée à celui du département de la Haute-Saône

Au 1er trimestre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2013-2017	Évol. 2013-2018
Taux de chômage (au sens du BIT)	9,4	9,5	9,9	9,4	9,2	8,2	- 2 %	- 13 %
Taux de chômage (au sens du BIT) départemental	10,1	10,2	9,9	9,4	8,9	8,2	- 12 %	- 19 %

Source : Direction départementale Haute-Saône et Jura de Pôle emploi

Tableau n° 6 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre de demandeurs d'emploi et des offres d'emplois sur le secteur de Gray, comparée à la Haute-Sâone et à la région

	CCVG	Haute-Saône	Région
Demandeurs d'emplois ABC	**8,3 %**	**3,0 %**	**8,1 %**
Demandeurs d'emplois A	- 3,7 %	- 9,6 %	- 3,7 %
Demandeurs d'emplois jeunes (<25 ans)	7,7 %	- 14,0 %	- 12,9 %
Demandeurs d'emplois seniors (>50 ans)	24,1 %	13,5 %	25,6 %
Demandeurs d'emplois de longue durée	31,4 %	16,0 %	19,5 %
Demandeurs d'emplois indemnisés	6,1 %	7,3 %	14,2 %
Offres d'emploi	**9,0 %**	**18,3 %**	**30,7 %**
Offres d'emplois en CDI	59,9 %	66,8 %	77,4 %
Offres d'emplois en CDD	- 38,5 %	- 13,4 %	- 2,6 %
Offres d'emplois en intérim	50,0 %	- 37,2 %	- 40,4 %

Source : Direction départementale Haute-Saône et Jura de Pôle emploi

Tableau n° 7 : amplitudes moyennes horaires hebdomadaires comparées de la CCVG

	Ensemble des services		Ensemble des services hors Mairie		Mairies		Organismes de prestations sociales	
Par EPCI	Nombre	Heures	Nombre	Heures	Nombre	Heures	Nombre	Heures
CCVG	61	12,4	14	22,1	47	9,5	3	26,3
Moyenne départementale	38,5	12,7	7,3	27,9	31,2	9,2	1,3	31,1

Source : Rapport de diagnostic du SDAASP

Annexe n° 4 : le SDAASP

Tableau n° 8 : les actions proposées par le SDAASP

a) Orientation 1 : Faire de la Haute-Saône un département moteur de la transition numérique vers des services au public

Actions (Pilote)	Objectifs opérationnels
N° 1 : structurer le réseau d'inclusion numérique à l'échelle départemetntale (CD 70 et État)	Accompagner les personnes en difficultés et favoriser l'autonomie numérique des usagers
N° 2 : construire un portail numérique unique en Haute-Saône (CD 70)	Améliorer la lisibilité des dispositifs A priori dès 2018

Source : SDAASP

b) Orientation 2 : Développer et faire connaître les MSAP

Actions (Pilote)	Objectifs opérationnels
N° 3 : bâtir une communication audacieuse autour du dispositif des MSAP (État)	Sensibiliser les habitants à l'offre de services des MSAP et au rôle de relais des agents et développer une communication multi dimensionnelle et multi canal
N° 4 : développer le travail en réseau et les partenariats de la MSAP (État)	Harmoniser les compétences des agents et étoffer l'offre de services disponible au sein des MSAP
N° 5 : mettre en place un dispositif d'évaluation des MSAP (État)	Suivre l'activité des MSAP (fréquentation et serviuces) et les placer dans un processus d'amélioration continue

Source : SDAASP

c) Orientation 3 : Agir en faveur de l'accès aux droits et à la santé pour tous

Actions (Pilote)	Objectifs opérationnels
N° 6 : poursuivre la coordination entre acteurs de l'accompagnement social et de l'accompagnement de l'emploi (CD 70)	Perfectionner « le repérage des publics à risque », Améliorer la connaissance des interventions de chaque service, réfléchir à mettre en place d'un outil de suivi du parcours de l'usager partagé entre acteurs
N° 7 : améliorer l'accueil, la prise en charge de l'usager et la visibilité des dispositifs (CD 70)	Formaliser un premier accueil social inconditionnel de proximité et s'appuyant sur les acteurs locaux (MSAP, communes, EPCI) et en favorisant la mutualisation des informations sur les dispositifs d'aide
N° 8 : Favoriser l'accès à la santé sur le territoire (État dont ARS)	Améliorer l'attractivité pour les médecins et favoriser la santé par des actions de promotion de la santé
N° 9 : Généraliser la mobilité solidaire sur le département (État et CD 70)	Faciliter l'accès aux services pour les publics moins mobiles et mettre en cohérence les initiatives individuelles et collectives Encourager les initiatives pour lever les freins matériels et psychologiques à la mobilité Réfléchir à une plateforme de mobilité départementale Favoriser le transport à la demande (TAD)

Source : SDAASP

d) Orientation 4 : Rapprocher les Hauts-Saônois des services de proximité

Actions (Pilote)	Objectifs opérationnels
N° 10 : Pérenniser et développer la coordination des acteurs intervenant dans le champ du développement économique local (Région)	Favoriser la reprise et création d'activités et appuyer les intercommunalités dans le prise de compétence ou la montée en puissance du développement économique sur leur territoire
N° 11 : S'appuyer sur l'innovation et les ressources locales pour maintenir les services publics de proximité (État et CD 70)	Maintenir les commerces en milieu rural par l'innovation et la modernisation, encourager les mutualisations et capitaliser sur le choix de la consommation locale et responsable
N° 12 : garantir une solidarité territoriale dans l'accès à la culture et aux savoirs (CD 70 et Culture 70)	Poursuivre la structuration du réseau départemental des médiathèques, développer les usages numériques et renforcer la mise en réseau des acteurs culturels

Source : SDAASP

Annexe n° 5 : les services de l'Éducation nationale

Tableau n° 9 : évolution entre 2013 et 2017 du ratio P/E des écoles primaires de la Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. 2013-2017	%
Haute-Saône	5,4	5,39	5,46	5,56	5,75	0,35	6 %
Académie	5,32	5,35	5,38	5,44	5,57	0,25	5 %
France métro.	5,19	5,21	5,25	5,32	5,46	0,27	5 %
Différences	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**		
% Académie	2 %	1 %	1 %	2 %	3 %		
% France	4 %	3 %	4 %	5 %	5 %		

Source : DSDEN de la Haute-Saône

Tableau n° 10 : évolution entre 2013 et 2017 des effectifs des enseignants des écoles primaires de la Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. 2013-2017	%
Plafond d'emplois	1 257,75	1 243,25	1 243,25	1 242,25	1 248,25	- 10	- 1 %
Données DRH	1 361	1 350	1 344	1 342	1 326	- 35	- 3 %

Source : DSDEN de la Haute-Saône

Tableau n° 11 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre d'élèves de primaire scolarisés dans l'enseignement privé en Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. 2013-2017	%
élèves 1er degré scolarisé dans le privé	1 157	1 224	1 257	1 329	1 370	213	18 %
Part dans l'ensemble	4,9 %	5,2 %	5,4 %	5,8 %	6,1 %	1,28 %	26 %

Source : DSDEN de la Haute-Saône

Tableau n° 12 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre des écoles du primaire et leurs effectifs en Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol.	%
Élèves	**22 693**	**22 403**	**22 089**	**21 628**	**20 993**	**- 1 700**	***- 7 %***
Classes	**996**	**980**	**971**	**949**	**944**	**- 52**	***- 5 %***
Écoles primaires	**272**	**255**	**249**	**245**	**241**	**- 31**	***- 11 %***
dont élémentaires	214	202	201	198	194	- 20	*- 9 %*
dont pré élémentaires = maternelles	58	53	48	47	47	- 11	*- 19 %*
dont écoles	133	132	129	128	128	-5	*- 4 %*
dont écoles intercommunales	*ND*	*ND*	*59*	*58*	*61*		
dont pôles éducatifs (RPI concentrés)	31	35	36	37	37	6	*19 %*
dont écoles en RPI dispersés	108	88	84	80	76	- 32	*- 30 %*
RPI dispersés	**43**	**36**	**34**	**33**	**31**	**- 12**	***- 28 %***
E/C	**23**	**23**	**23**	**23**	**22**	**- 1**	***- 2 %***

Source : DSDEN de la Haute-Saône

Tableau n° 13 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre des écoles du primaire et leurs effectifs sur le périmètre de la CCVG

	2013	2017	Évol.	%
Élèves	1 864	1 613	- 251	- 13%
Classes	86	78	- 8	- 9%
Écoles	25	24	- 1	- 4%
dont élémentaires	18	18	0	0%
dont pré élémentaires = maternelles	7	6	- 1	- 14%
dont écoles	11	10	- 1	- 9%
dont écoles intercommunales	6	6	0	0%
dont pôles éducatifs (RPI concentrés)	3	3	0	0%
dont écoles en RPI dispersés	11	11	0	0%
RPI dispersés	5	5	0	0%
E/C CCVG	21,67	20,68	- 1	- 5%
E/C départemental	22,78	22,24	- 1	- 2%
Différence	**- 5 %**	**- 8 %**		

Source : DSDEN de la Haute-Saône (chiffres intégrant les classes ULIS)

Annexe n° 6 : les services des organismes de sécurité sociale

La CPAM de la Haute-Saône

Tableau n° 14 : évolution entre 2015 et 2017 des contacts par canal avec la CPAM de la Haute-Saône

	2015	2016	2017	Évol. 15-17
Démarches sur ameli.fr	20 532	116 947	145 052	**606 %**
dont attestations de droits	*10 424*	*47 789*	*58 143*	458 %
dont demandes de carte européenne	*534*	*5 559*	*9 022*	1 590 %
dont relevés d'indemnités journalières	*6 557*	*40 696*	*46 412*	608 %
dont relevés de pension invalidité	*1 319*	*12 260*	*15 557*	1 079 %
dont changements d'adresses	*1 225*	*5 303*	*6 143*	401 %
Mails				
Requêtes reçues	14 588	16 970	22 134	**52 %**
Requêtes fermées par 1er niveau	12 331	14 557	18 303	48 %
Taux	1	1	1	- 2 %
Appels téléphoniques				
Appels reçus nets	106 673	80 818	73 645	**- 31 %**
Appels traités nets	74 614	73 258	66 279	- 11 %
Taux appels traités / appels reçus	1	1	1	
Taux décroché	1	1	1	34 %
RDV permanences				
Gray	3 602	3 194	3 112	- 14 %
Héricourt	4 993	4 387	3 786	- 24 %
Lure	2 828	2 578	1 914	- 32 %
Luxeuil	3 268	2 540	2 118	- 35 %
Saint-Loup-sur-Semouse	2 003	1 169	1 131	- 44 %
Accueil siège Vesoul	52 842	40 504	39 013	- 26 %
Total	69 536	54 372	51 074	**- 27 %**
Total des contacts	**211 329**	**269 107**	**291 905**	**38 %**
Démarche en ligne	10 %	43 %	50 %	411 %
Mails	7 %	6 %	8 %	10 %
Appels	50 %	30 %	25 %	- 50 %
Rendez-vous	33 %	20 %	17 %	- 47 %

Source : CRC à partir des données de la CPAM.

NB : Les appels nets traités recouvrent les appels qui ont eu une réponse par un téléconseiller ; les appels reçus sont l'ensemble des appels qui ont été passés par des clients à la plateforme, y compris les appels non aboutis en raison de la saturation des lignes. La CPAM traite 90 % des appels reçus.

Tableau n° 15 : évolution entre 2014 et 2018 des points contact de la CPAM en Haute-Saône

Implantations	Avant		Après en 2015			a.c 2016	2017	2018
Champlitte	**Borne visio guichet**	**Point d'accueil itinérant**	***Fermé***			**MSAP**		
Gray		Point d'accueil itinérant (4 j)	Point d'accueil (3 j et transféré dans le quartier des Capucins)				MSAP	
Marnay		Point d'accueil itinérant (1 j)	*Fermé*			MSAP		
Dampierre-sur-Salon	Borne visio guichet	Point d'accueil itinérant (1 j)	*Fermé*	Visio guichet				
Jussey		Point d'accueil itinérant (1 j)	Point d'accueil (1j)	Visio guichet	RSP	MSAP		
Saint-Loup-sur-Semouse	Borne visio guichet	Point d'accueil itinérant (2 j)	Point d'accueil (2j)		RSP	MSAP		
Luxeuil-les-bains		Point d'accueil itinérant (2 j)	Point d'accueil (2j)					
Faucogney-et-la-mer		Point d'accueil itinérant (1 j)	*Fermé*					
Mélisey		Point d'accueil itinérant (1 j)	*Fermé*					
Lure		Point d'accueil itinérant (2 j)	Point d'accueil (2j)					
Champagney		Point d'accueil itinérant (1 j)	*Fermé*	Visio guichet	RSP	MSAP		
Bouhans-et-Feurg	Borne visio guichet			Visio guichet				
Faverney					RSP	MSAP		
Fretigney	Borne visio guichet			Visio guichet		MSAP		
Haut-du-Them Château Lambert	Borne visio guichet				RSP	MSAP		
Lavoncourt	Borne visio guichet				RSP	MSAP		
Pesmes						MSAP		
Quers	Borne visio guichet			Visio guichet		MSAP		
Villersexel						MSAP		
Saulx							MSAP	
Scey-sur-Saône							MSAP	
Rioz	Borne visio guichet						MSAP	
Montbozon								MSAP
CHI Vesoul		Point d'accueil permanent	Point d'accueil	(relai par les bureau des entrées et la PASS)				
Héricourt		Point d'accueil permanent	Point d'accueil (4j)					
Vesoul		Sections locales MGEN et MG						
Total	**9 bornes de visio guichets**	**15 points itinérants, 2 permanents et 2 section locales mutuelle**	**7 points d'accueil**	**6 visio guichets**	**7 RSP**	**12 MSAP**	**16 MSAP**	**17 MSAP**
			20 points de contact			**25**	**29**	**30**

Source : CRC à partir des données de la CPAM (cartes d'implantations de 2010 à 2017).

La CPAM a mis en place un partenariat avec les trois permanences d'accès aux soins de santé (PASS) du département (GH 70, CH Gray et PASS santé mentale de la Clinique Saint-Rémy) prévoyant un circuit privilégié de traitement des demandes complexes (dossiers CMUc/ACS, AME, difficultés administratives pouvant bloquer l'accès aux soins).

Tableau n° 16 : évolution entre 2016 et 2017 du nombre et de la part des sollicitations de la CPAM

MSAP Communes d'implantation (Communauté de communes)	Sollicitations CPAM			Sollicitations totales			Part CPAM	
	2016	**2017**	***Evol. 16-17***	**2016**	**2017**	***Evol. 16-17***	**2016**	**2017**
Corbenay (Haute-Comté)	1 192	1 095	*- 8 %*	10 379	8 956	*- 14 %*	11 %	12 %
Haut-du-Them (Mille Etangs)	15	15	*0 %*	557	640	*15 %*	3 %	2 %
Quers (Triangle vert)	124	56	*- 55 %*	5 644	7 055	*25 %*	2 %	1 %
Lavoncourt (Quatre rivières)	19	16	*- 16 %*	5 924	4 096	*- 31 %*	0 %	0 %
Frétigney (Monts de Gy)	7	11	*57 %*	230	384	*67 %*	3 %	3 %
Champagney (Rahin et Chenimont)	135	145	*7 %*	4 177	3 187	*- 24 %*	3 %	5 %
Jussey (Hauts du Val de Saône)	59	49	*- 17%*	10 656	9 504	*- 11 %*	1 %	1 %
Sous-total	**1 551**	**1381**	***- 11%***	**37 567**	**33 822**	***- 10 %***	**4 %**	**4 %**
Gray (depuis octobre) (Val de Gray)		645	*100 %*		1 537	*100 %*		42 %
Rioz (depuis mars) (Pays Riolais)		64	*100 %*		1 526	*100 %*		4 %
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)		5	*100 %*		81	*100 %*		6 %

Source : Bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure

Tableau n° 17 : évolution entre 2013 et 2017 des effectifs de la CPAM, de leur activité et de leur productivité

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Évol.**
ETP	192,2	182	185,6	184,7	183,4	**- 5 %**
BCP	180 834	178 824	180 376	180 861	181 214	**0 %**
BCP/ETP	941	983	972	979	988	**5 %**

Source : CRC à partir des données de la CPAM

La CAF de la Haute-Saône

Tableau n° 18 : évolution entre 2015 et 2017 des indicateurs de contact avec la CAF

	2015	2016	2017
Nombre annuels de RDV (administratifs et sociaux) en permanence	Mise en place accueil sur RDV en juillet 2015	1 207	1074 (Changement de logiciel au 4ème trimestre ce qui ne permet plus de distinguer les RDV téléphonique et les rendez-vous physiques administratifs)
Nombre de connexions ou de pages visitées par point numérique de la CAF au siège (pas de données pour les points extérieurs)	Absence de données	Absence de données	10 659
Nombres de RDV donnés au siège (téléphoniques et physiques, avec une très grande majorité de RDV téléphoniques)	Mise en place accueil sur RDV en juillet 2015	9 853	8 937
Contacts annuels téléphone	110 471	127 146	105 703
Contacts annuels mails	19 202	24 510	27 223
Nombre de téléprocédures	42 201	108 294	134 106
Connexions mon compte.fr	533 450	681 963	Anomalies techniques pour comptabilisation sur le dernier trimestre (jusqu'à fin août, 442 413 connexions)

Source : CAF de la Haute-Saône

Tableau n° 19 : évolution entre 2014 et 2015 du nombre de personnes accueillies par la CAF

Accueil	2014	2015
Tous les sites confondus	42698	21776
Dans les permanences	5125	3961
dont Gray	*714*	*646*
dont Arc les Gray	*544*	*483*

Source : SID/GRA.GCA

Source : CAF de la Haute-Saône

Tableau n° 20 : évolution entre 2013 et 2017 des points contact en Haute-Saône de la CAF

Implantations	2013	2017				
Arc-lès-Gray	Permanence sociale	Fermée				
Bouhans-et-Feurg	Visio guichet				Visio guichet	
Champagney		MSAP : point relais CAF			Visio guichet	
Champlitte	Visio guichet	MSAP : point relais CAF				
Corbenay		MSAP : point relais CAF				
Dampierre-sur-Salon	Visio guichet				Visio guichet	
Faverney		MSAP : point relais CAF				
Fretigney	Visio guichet	MSAP : point relais CAF			Visio guichet	
Gray	Permanence administrative et sociale Borne interactive	MSAP : point relais CAF	1 point accueil RDV	2 points numériques		Borne interactive
Haut-du-Them Château Lambert		MSAP : point relais CAF				
Héricourt	Permanence administrative et sociale Borne interactive		1 point accueil RDV	1 point numérique		Borne interactive
Jussey	Permanence administrative et sociale	MSAP : point relais CAF	1 point accueil RDV		Visio guichet	
Lavoncourt	Visio guichet	MSAP : point relais CAF	1 point accueil RDV		Visio guichet	
Lure	Permanence administrative et sociale Borne interactive		1 point accueil RDV	2 points numériques		Borne interactive
Luxeuil-les-bains	Permanence administrative et sociale		1 point accueil RDV	3 points numériques		
Marnay		MSAP : point relais CAF				
Montbozon et Chanois		MSAP : point relais CAF				
Pesmes		MSAP : point relais CAF				
Quers	Visio guichet	MSAP : point relais CAF			Visio guichet	
Rioz	Permanence administrative Visio guichet	MSAP : point relais CAF	1 point accueil RDV		Visio guichet	
Saint-Loup-sur-Semouse	Visio guichet				Visio guichet	
Saulx		MSAP : point relais CAF				
Scey sur Saône		MSAP : point relais CAF				
Vesoul	Accueil siège Borne interactive Permanence administrative		1 point accueil RDV (siège)	1 point numérique		Borne interactive
Villersexel		MSAP : point relais CAF				
Total	**8 visio guichets 7 bornes interactives 5 permanences sociales 7 permanences administratives 27 points de contact**	**17 MSAP**	**8 points accueil RDV**	**9 points numériques**	**9 visio guichets**	**4 bornes interactives**
	14 implantations	24 implantations				

Source : CRC à partir des données de la CAF de la Haute-Saône

La MSA de la Haute-Saône

Tableau n° 21 : évolution entre 2013 et 2017 de la fréquentation des deux lieux de permanence de la MSA en Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017	*Evol. 13-17*
Vesoul	4981	5127	5149	4662	4136	*-17%*
Gray : accueil sans rendez-vous	1454	1391	1458	675	0	*-100%*

Source : MSA de Franche-Comté

Tableau n° 22 : évolution entre 2013 et 2017 des effectifs de la MSA de Franche-Comté et ceux affectés à la Haute-Saône, de leur activité et de leur productivité

Années	2013	2014	2015	2016	2017	*Evol. 13-17*
ETP Franche-Comté	260,7	250,6	244	235,8	228,5	*-12%*
ETP Haute-Saône	74,8	72,4	68,3	62,3	55,9	*-25%*
Unités d'activités Haute-Saône	2866	2762	2798	2962	3037	*6%*
Unités / EPT Haute-Saône	38,3	38,1	41,0	47,5	54,3	*42%*

Source : MSA de Franche-Comté

Annexe n° 7 : les services des finances publiques

Tableau n° 23 : évolution entre 2013 et 2019 des implantations de la DDFiP en Haute-Saône

	2013 à 2016	2017	2018	2019
	Paierie dptale - SPL	Paierie dptale - SPL	Paierie dptale - SPL	Paierie dptale - SPL
Vesoul	SIP - SIE - 2 SPF - SPL amendes	SIP - SIE - SPF - SPFE - SPL amendes	SIP - SIE - SPF - SPFE - SPL amendes	SIP - SIE - SPF - SPFE - SPL amendes
Champagney	SPL et recouvrement	SPL	SPL	
Dampierre-sur-Salon	SPL et recouvrement	SPL	SPL	SPL
Echenoz-la-Méline	SPL	SPL		
Gray	SIP - SIE - SPL	SIP - SIE - SPL	SIP - SIE - SPL	SIP - SIE - SPL
Gy	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL	
Héricourt	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement
Jussey	SPL et recouvrement	SPL	SPL	SPL
Lure	SPL - SPI - SIE et SPF	SPL - SPI - SIE et SPF	SPL - SPI - SIE et SPF	SPL - SPI - SIE et SPF
Luxeuil-les-bains	SIP - SIE et SPL	SIP - SIE et SPL	SIP - SIE et SPL	SIP - SIE et SPL
Marnay	SPL et recouvrement	SPL	SPL	SPL
Mélisey	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement		
Port-sur-Saône	SPL et recouvrement	SPL	SPL	SPL
Rioz	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement
Saint-Loup-sur-Semouse	SPL et recouvrement	SPL et recouvrement	SPL	SPL
Scey-et-Saint-Albin	SPL et recouvrement	SPL		
Villersexel	SPL et recouvrement	SPL	SPL	
Total services	**28**	**28**	**25**	**22**
Dont SIP	4	4	4	4
Dont SIE	3	3	3	3
Dont SPF	3	2	2	2
Dont SPFE	0	1	1	1
Total SPL	**18**	**18**	**15**	**12**
dont SPL	*1*	*8*	*8*	*5*
dont SPL pairie dptale	*1*	*1*	*1*	*1*
dont SPL recouvrement	*12*	*5*	*2*	*2*
dont SPL et SIP et SIE	*2*	*2*	*2*	*2*
dont SPL et SIP et SIE et SPF - SPFE	*2*	*2*	*2*	*2*

Source : CRC à partir des données de la DDFiP de la Haute-Saône

Tableau n° 24 : évolution entre 2015 et 2017 du taux de télé déclarations et de télé paiements des particuliers en Haute-Saône

	2015	2016	2017	France 2017
Taux télédéclaration	30%	40%	49,70%	55,00%
Taux télépaiement		50,90%	56,77%	63,70%
dont impôt sur le revenu		69,10%	77,42%	81,85%
dont taxe d'habitation		48,80%	55,74%	59,66%
dont taxes foncières		44,65%	49,51%	58,75%

Source : DDFiP de la Haute-Saône

Tableau n° 25 : évolution entre 2016 et 2017 du taux de télé transmission et de télé signature des collectivités territoriales en Haute-Saône

	2015	2016	2018	France 2018
Taux budget télé transmis		96 %	98,18 %	96,39 %
Taux budget signés électroniquement	14 %	50,90 %	89,41 %	72,77 %

Source : DDFiP de la Haute-Saône (données 2018 au 30 juin).

Tableau n° 26 : évolution entre 2013 et 2017 et 2018 des effectifs de la DDFIP de Haute-Saône

Année	2013	2014	2015	2016	2017	Evol 13-17	*en %*	2018	Evol 13-18	*en %*
Nombre d'emplois	363	351	342	331	320	-43	*-12%*	310	-53	*-16%*

Source : DDFIP de la Haute-Saône

Annexe n° 8 : les services du groupe La Poste en Haute-Saône

Tableau n° 27 : évolution entre 2013 et 2017 du niveau d'accessibilité défini par la loi des points de présence postale en Haute-Saône

	2013	2014	2015	2016	2017
Population à moins de 5 km et moins de 20 minutes d'un point de contact	90,50%	90,50%	90,40%	90,40%	90,80%

Source : comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône

Tableau n° 28 : évolution entre 2013 et 2017 des points de contact de La Poste sur le périmètre de la CCVG

	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 2013-2017	%
Total points de contacts	12	12	12	12	12	0	*0%*
Bureaux de poste	3	3	3	3	3	0	*0%*
Dont MSAP				1	1	1	*100%*
Dont facteurs guichetiers				0	0	0	
Agences postales communales (APC)	8	8	8	8	8	0	*0%*
Relais poste commerçant (RPC)	1	1	1	1	1	0	*0%*
Part bureaux de poste dans points de contact	*25%*	*25%*	*25%*	*25%*	*25%*		
Part des APC	*67%*	*67%*	*67%*	*67%*	*67%*		
Part des RPC	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*	*8%*		

Source : comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône

Tableau n° 29 : évolution entre 2013 et 2017 de la fréquentation moyenne mensuelle des bureaux de poste (sans les automates)

	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 2013 - 2017	%
Haute-Saône	4718	4209	3415	3092	2858	-1860	*-39%*
CCVG	471	391	336	313	299	-172	*-36%*
Nombre de bureaux Haute-Saône	57	55	47	44	40	-17	*-30%*
Moyenne par bureau Haute-Saône	83	77	73	70	71	-11	***-14%***
Nombre de bureaux CCVG	3	3	3	3	3	0	*0%*
Moyenne par bureau CCVG	157	130	112	104	100	-57	***-36%***

Source : La Poste

Tableau n° 30 : évolution entre 2013 et 2017 de la fréquentation moyenne mensuelle des bureaux de poste (avec les automates)

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. 2013 - 2017	%
Haute-Saône	5 177	4 898	4 117	3 730	3 414	- 1763	*- 34%*
CCVG	496	501	445	408	396	- 99	*- 20%*
Nombre de bureaux Haute-Saône	496	501	445	408	396	- 99	*- 20%*
Moyenne par bureau Haute-Saône	10	10	9	9	9	- 2	***- 18%***
Nombre de bureaux CCVG	91	89	88	85	85	- 5	*- 6%*
Moyenne par bureau CCVG	5	6	5	5	5	- 1	***- 15%***

Source : La Poste

Tableau n° 31 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre moyen par jour de clients reçus par les APC

	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 2013 - 2017	%
Haute-Saône	404	343	423	420	471	66	*16%*
CCVG	50	28	32	33	32	-18	*-36%*
Nombre d'APC en Haute-Saône	56	58	65	68	72	16	*29%*
Moyenne par APC en Haute-Saône	7	6	7	6	7	-1	***-9%***
Nombre d'APC CCVG	8	8	8	8	8	0	*0%*
Moyenne par APC CCVG	6	4	4	4	4	-2	***-36%***

Source : La Poste

Tableau n° 32 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre moyen par jour d'opérations réalisées des APC

	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. 2013 - 2017	%
Haute-Saône	592	594	653	598	699	107	*18%*
CCVG	77	54	51	46	44	- 33	*- 43%*
Nombre d'APC en Haute-Saône	77	54	51	46	44	- 33	*- 43%*
Moyenne par APC en Haute-Saône	8	11	13	13	16	8	***106%***
Nombre d'APC CCVG	11	10	10	9	10	- 1	*- 8%*
Moyenne par APC CCVG	7	5	5	5	5	- 3	***- 37%***

Source : La Poste

Tableau n° 33 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre moyen par jour de retraits CCP + Épargne des RPC

	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 2013 - 2017	%
Haute-Saône	717	775	643	921	484	-233	*-32%*
CCVG	34	125	50	27	19	-15	*-44%*
Nombre de RPC en Haute-Saône	15	15	16	16	13	-2	*-13%*
Moyenne par RPC en Haute-Saône	48	52	40	58	37	-11	***-22%***
Nombre de RPC CCVG	1	1	1	1	1	0	*0%*
Moyenne par RPC CCVG	34	125	50	27	19	-15	***-44%***

Source : La Poste

Tableau n° 34 : évolution entre 2013 et 2017 du nombre moyen par jour d'opérations réalisées par les RPC

	2013	**2017**	**Évol. 2013 - 2017**	**%**
Haute-Saône	59	54	- 5	- 8 %
CCVG	2	3	1	54 %
Nombre de RPC en 70	16	13	- 3	- 19 %
Moyenne par RPC en 70	4	4	0	14 %
Nombre de RPC CCVG	1	1	0	0 %
Moyenne par RPC CCVG	2	3	1	54 %

Source : La Poste

Annexe n° 9 : l'accès aux soins

Tableau n° 35 : implantation comparée des maisons de santé pluri disciplinaires en 2018 avec le schéma départemental de 2012

Localisation	Prévision	Réalisations		
	Schéma 2012	en octobre 2016	en mai 2018	
Villersexel	Pôle niveau 1	en fonctionnement	en fonctionnement	
Noidans-le-Ferroux	Pôle niveau 2 Scey-Saint-Albin	en fonctionnement	en fonctionnement	
Saulx	Pôle niveau 2	en fonctionnement	en fonctionnement	
Héricourt	Pôle niveau 1	en fonctionnement	en fonctionnement	
Saint-Loup-sur-Semouse	Pôle niveau 1	en fonctionnement	en fonctionnement	
Port-sur-Saône	Pôle niveau 2	en fonctionnement	en fonctionnement	
Champlitte	Pôle niveau 2	en fonctionnement	en fonctionnement	
Neuvelle-les-Cromary	Pôle niveau 1 à Rioz	en fonctionnement	en fonctionnement	
Pesmes	Pôle niveau 2	en fonctionnement	en fonctionnement	
Lure (Pôle de Santé)	Pôle niveau 1		en fonctionnement depuis avril 2018	
Dampierre-sur-Salon	Pôle niveau 1		en fonctionnement depuis juin 2017	
Gray	Pôle niveau 1		en fonctionnement depuis décembre 2017	
Luxeuil	Pôle niveau 1		en fonctionnement depuis décembre 2017	
Mélisey	Pôle niveau 2		Projet de santé validé	ouverture fin 2019
Raddon-et-Chapendu			Projet de santé validé	ouverture fin 2018
Frahier-et-Chatebier			Projet de santé validé	ouverture 2020
Fougerolles			Projet de santé validé	ouverture fin 2018
Luxeuil (QPV)	Pôle niveau 1		Projet de santé validé	ouverture début 2020
Marnay	Pôle niveau 1		Projet de santé validé	ouverture 2019
Lavoncourt	Pôle niveau 2		Projet de santé validé	ouverture 2019
Dampierre-sur-Salon (centre de santé)	Pôle niveau 1		Projet de santé validé	ouvert en octobre 2018
Combeaufontaine / Jussey Corre / Vauvillers	Pôle niveau 1		Projet de santé en cours	
Autrey-les-Gray			Perspective de projet	
Montbozon	Pôle niveau 2		Perspective de projet	
Noroy-le-Bourg	Pôle niveau 2		Perspective de projet	
Ronchamp	Proximité de Champagney		Perspective de projet	
Champagney	Pôle niveau 1		Perspective de projet	
Conflans-sur-Lanterne			Perspective de projet	
Amance	Pôle niveau 2		Perspective de projet	
Vitrey-sur-Mance	Pôle niveau 2		Perspective de projet	
Faucogney-et-la-Mer	Pôle niveau 2		Perspective de projet	
Servance	Pôle niveau 2 à Mélisey		Perspective de projet	

Source : ARS BFC et schéma départemental de l'offre de soins.

Annexe n° 10 : les MSAP

Tableau n° 36 : amplitude horaire hebdomadaire des MSAP de la Haute-Saône

MSAP gérées par les collectivités	Sollicitations 2017	Amplitude horaire
Corbenay (Haute-Comté)	8 956	34,5
Haut-du-Them (Mille Etangs)	640	24,5
Quers (Triangle vert)	7 055	35
Lavoncourt (Quatre rivières)	4 096	24,5
Frétigney (Monts de Gy)	384	31,5
Champagney (Rahin et Chenimont)	3 187	33
Jussey (Hauts du Val de Saône)	9 504	24
Gray (depuis octobre 2017)	1 537	32,5
Rioz (depuis mars 2017)	1 526	28
Faverney (ouverture octobre 2017)	81	25
Montbozon (ouverture juillet 2018)	ND	24
Moyenne	**3 697**	**28,8**
MSAP gérées par la Poste	**Connexion SI 2017**	**Amplitude horaire**
Pesmes (août 2016)	517	30
Villersexel (janvier 2016)	281	28,75
Champlitte (août 2016)	315	27
Marnay (novembre 2016)	536	30
Saulx (janvier 2017)	597	27
Scey S/Saône et Saint-Albin (janv 17)	335	25,5
Moyenne	**430**	**28**

Source : CAF de Haute-Saône

Annexe n° 11 : les MSAP gérées par les collectivités locales

Tableau n° 37 : évolution entre 2015 et 2017 de la fréquentation hebdomadaire des MSAP gérées par les collectivités locales

MSAP Communes d'implantation (Communauté de communes)	Nombre de visites			
	2015	2016	2017	*Evol. 15-17 (16-17 sinon)*
Champagney (Rahin et Chenimont)	10	151	153	*1425%*
Corbenay (Haute-Comté)	144	11	12	*-92%*
Haut-du-Them (Mille Etangs)	11	80	61	*457%*
Jussey (Hauts du Val de Saône)	9	205	183	*1931%*
Lavoncourt (Quatre rivières)	125	606	564	*351%*
Quers (Triangle vert)	77	-	30	*-62%*
Total MSAP, ex-RSP	376	1 053	1 002	*166%*
Frétigney (Monts de Gy)		114	79	*-31%*
Rioz (depuis mars 2017) (Pays Riolais)			6	*100%*
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)			315	*100%*
Gray (depuis octobre 2017) (Val de Gray)			245	*100%*

Source : SDAASP pour 2015 et bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure

Tableau n° 38 : évolution entre 2016 et 2017 du taux de fréquentation des MSAP gérées par les collectivités locales

a) Sur la base du nombre de personnes

MSAP	Nombre de personnes			Population	Taux fréq.	
Communes d'implantation	2016	2017	*Evol. 16-17*	EPCI	2016	2017
Corbenay (Haute-Comté)	7 850	7 931	*1%*	18 320	43%	43%
Haut-du-Them (Mille Etangs)	557	607	*9%*	8 797	6%	7%
Quers (Triangle vert)	2 100	3 604	*72%*	11 157	19%	32%
Lavoncourt (Quatre rivières)	5 924	4 096	*-31%*	9 939	60%	41%
Frétigney (Monts de Gy)	230	384	*67%*	6 121	4%	6%
Champagney (Rahin et Chenimont)	4 177	3 187	*-24%*	12 106	35%	26%
Jussey (Hauts du Val de Saône)	10 656	9 504	*-11%*	8 869	120%	107%
Sous-total	**31 494**	**29 313**	***-7%***	**75 309**	**42%**	**39%**
Gray (depuis octobre) (Val de Gray)		1 537	*100%*	20 807	0%	7%
Rioz (depuis mars) (Pays Riolais)		246	*100%*	11 731	0%	2%
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)		81	*100%*	13 490		1%
Total 2017		**31 177**		**121 337**		**26%**

b) Sur la base du nombre de sollicitations

MSAP gérées par les collectivités	Nombre de sollicitations			Population	Taux utilisation		
locales	2016	2017	*Evol. 16-17*	EPCI	2016	2017	*Evol*
Corbenay (Haute-Comté)	10 379	8 956	*-14%*	18 320	57%	49%	*-8%*
Haut-du-Them (Mille Etangs)	557	640	*15%*	8 797	6%	7%	*1%*
Quers (Triangle vert)	5 644	7 055	*25%*	11 157	51%	63%	*13%*
Lavoncourt (Quatre rivières)	5 924	4 096	*-31%*	9 939	60%	41%	*-18%*
Frétigney (Monts de Gy)	230	384	*67%*	6 121	4%	6%	*3%*
Champagney (Rahin et Chenimont)	4 177	3 187	*-24%*	12 106	35%	26%	*-8%*
Jussey (Hauts du Val de Saône)	10 656	9 504	*-11%*	8 869	120%	107%	*-13%*
Sous-total	**37 567**	**33 822**	***-10%***	**75 309**	**50%**	**45%**	*-5%*
Gray (depuis octobre 2017)		1 537	*100%*	20 807	0%	7%	*7%*
Rioz (depuis mars 2017)		1 526	*100%*	11 731	0%	13%	*13%*
Faverney (ouverture octobre 2017)		81	*100%*	13 490		1%	
Total 2017		**36 966**		**121 337**		**30%**	

Source : Bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure sur la base de la population des EPCI fournie par le SDAASP (Insee population en 2013, communiquée en 2016)

La typologie de certaines sollicitations dans les MSAP

Tableau n° 39 : évolution entre 2016 et 2017 du nombre et de la part des sollicitations de Pôle emploi au sein des MSAP gérées par les collectivités locales

MSAP Communes d'implantation (Communauté de communes)	Sollicitations Pôle Emploi			Sollicitations totales			Part Pôle Emploi	
	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017
Corbenay (Haute-Comté)	1433	1095	*-24%*	10 379	8 956	*-14%*	14%	12%
Haut-du-Them (Mille Etangs)	57	9	*-84%*	557	640	*15%*	10%	1%
Quers (Triangle vert)	711	364	*-49%*	5 644	7 055	*25%*	13%	5%
Lavoncourt (Quatre rivières)	35	45	*29%*	5 924	4 096	*-31%*	1%	1%
Frétigney (Monts de Gy)	33	22	*-33%*	230	384	*67%*	14%	6%
Champagney (Rahin et Chenimont)	264	189	*-28%*	4 177	3 187	*-24%*	6%	6%
Jussey (Hauts du Val de Saône)	233	260	*12%*	10 656	9 504	*-11%*	2%	3%
Sous-total	**2766**	**1984**	***-28%***	**37 567**	**33 822**	***-10%***	**7%**	**6%**
Gray (depuis octobre) (Val de Gray)	157	186	*100%*		1 526	*100%*		12%
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)			*100%*		81	*100%*		0%

Source : Bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure

Les sollicitations de Pôle emploi représentent 7 % en moyenne de sollicitations en 2017, à l'exception de la Haute-Comté (12 %) et de Lavoncourt (1 %).

Les sollicitations de la CAF et de la CPAM ne représentent que 6 et 4 % en moyenne des sollicitations.

En fait, elles représentant 1 à 2 % dans la plupart des MSAP sauf :

- pour la CAF, les MSAP de Gray (20 %), de la Haute-Comté (17 %), de Champagney (5 à 7 %) et de Quers (4 %) ;–
- pour la CPAM, les MSAP de Gray (42 %), de la Haute-Comté (12 %) et de Champagney (3 à 5 %).

Tableau n° 40 : évolution entre 2016 et 2017 du nombre et de la part des sollicitations de la CAF au sein des MSAP gérées par les collectivités locales

MSAP Communes d'implantation (Communauté de communes)	Sollicitations CAF			Sollicitations totales			Part CAF	
	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017
Corbenay (Haute-Comté)	1713	1344	*-22%*	10 379	8 956	*-14%*	17%	15%
Haut-du-Them (Mille Etangs)	7	19	*171%*	557	640	*15%*	1%	3%
Quers (Triangle vert)	203	143	*-30%*	5 644	7 055	*25%*	4%	2%
Lavoncourt (Quatre rivières)	57	32	*-44%*	5 924	4 096	*-31%*	1%	1%
Frétigney (Monts de Gy)	2	10	*400%*	230	384	*67%*	1%	3%
Champagney (Rahin et Chenimont)	223	239	*7%*	4 177	3 187	*-24%*	5%	7%
Jussey (Hauts du Val de Saône)	128	77	*-40%*	10 656	9 504	*-11%*	1%	1%
Sous-total	**2333**	**1864**	***-20%***	**37 567**	**33 822**	***-10%***	**6%**	**6%**
Gray (depuis octobre) (Val de Gray)		304	*100%*		1 537	*100%*		20%
Rioz (depuis mars) (Pays Riolais)		37	*100%*		1 526	*100%*		2%
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)		5	*100%*		81	*100%*		6%

Source : Bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure

Tableau n° 41 : évolution entre 2016 et 2017 du nombre et de la part des sollicitations de la CPAM au sein des MSAP gérées par les collectivités locales

MSAP Communes d'implantation (Communauté de communes)	Sollicitations CPAM			Sollicitations totales			Part CPAM	
	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017	*Evol. 16-17*	2016	2017
Corbenay (Haute-Comté)	1 192	1 095	*-8%*	10 379	8 956	*-14%*	11%	12%
Haut-du-Them (Mille Etangs)	15	15	*0%*	557	640	*15%*	3%	2%
Quers (Triangle vert)	124	56	*-55%*	5 644	7 055	*25%*	2%	1%
Lavoncourt (Quatre rivières)	19	16	*-16%*	5 924	4 096	*-31%*	0%	0%
Frétigney (Monts de Gy)	7	11	*57%*	230	384	*67%*	3%	3%
Champagney (Rahin et Chenimont)	135	145	*7%*	4 177	3 187	*-24%*	3%	5%
Jussey (Hauts du Val de Saône)	59	49	*-17%*	10 656	9 504	*-11%*	1%	1%
Sous-total	**1 551**	**1 387**	***-11%***	**37 567**	**33 822**	***-10%***	**4%**	**4%**
Gray (depuis octobre) (Val de Gray)		645	*100%*		1 537	*100%*		42%
Rioz (depuis mars) (Pays Riolais)		64	*100%*		1 526	*100%*		4%
Faverney (depuis octobre 2017) (Terres de Saône)		5	*100%*		81	*100%*		6%

Source : Bilan des MSAP de 2017 réalisé par la sous-préfecture de Lure

Tableau n° 42 : dépenses et recettes annuelles en 2017 des MSAP gérées par les collectivités locales

Lavoncourt	**Dépenses**	**47 006**	**Recettes**	**47 006**	***%age***
	Personnel	18 695	FNADT	11 941	*35%*
	Consommation	4 093	Fonds inter-opérateurs	11 941	*35%*
	Amortissements	12 589	Amortissements	12 589	
	Remboursement prêts	11 630	Autofinancement CIAS	10 535	***31%***
Quers	**Dépenses**	**62 041**	**Recettes**	**62 041**	
	Personnel	46 568	FNADT	14 519	*23%*
	Consommation	11 816	Fonds inter-opérateurs	10 873	*18%*
			Remboursement CUI	5 876	*9%*
			Financement borne visio	1 829	*3%*
			Prestations de services	940	*2%*
	Amortissements	1 829	Amortissements	-	*0%*
	Remboursement prêts	1 828	Autofinancement CCTV	28 004	***45%***
Rioz	**Dépenses**	**60 239**	**Recettes**	**60 239**	
	Personnel	36 353	FNADT	15 000	*25%*
	Consommation	18 189	Fonds inter-opérateurs	15 000	*25%*
	Autres services ext.	5 697	Transferts de charges ASP	7 507	*12%*
			Autofinancement CCTV	22 732	***38%***
Jussey	**Dépenses**	**40 294**	**Recettes**	**40 294**	
	Personnel	34 541	FNADT	10 393	*26%*
	Consommation	4 198	Fonds inter-opérateurs	10 393	*26%*
	Autres services ext.	1 555	Autofinancement CCHVS	19 508	***48%***

Source : Bilans annuels détaillés des MSAP 2017 fournis à la sous-préfecture de Lure

Tableau n° 43 : coût unitaire en 2017 des sollicitations des MSAP gérées par les collectivités locales en 2017

	Sollicitations	Dépenses	Coût unitaire
Lavoncourt	4 385	47 006	11
Quers	7 055	62 041	9
Jussey	9 442	40 294	4

Source : CRC à partir des bilans annuels détaillés des MSAP 2017 fournis à la sous-préfecture de Lure

Annexe n° 12 : les MSAP gérées par le groupe La Poste

Tableau n° 44 : évolution entre 2016 et 2018 du nombre de connexions et critères socioéconomiques des MSAP

Connexion SI (date ouverture)	Cumul 2016	Cumul 2017	Cumul 2018	Volume hebdo horaire d'ouverture	Revenu moyen	Taux chômage	Couverture internet 4G mobile	Indice vieillesse de la zone
Pesmes (août 2016)	180	517	345	30h	27 584 €	**10,30%**	+++	**1**
Saulx (janvier 2017)		597	610	27h	**25 632 €**	9,5%	+++	0,7
Scey-sur-Saône et Saint-Albin (janv 17)		335	364	26,15h	**25 724 €**	9,9%	++	**0,9**
Villersexel (janvier 2016)	87	281	382	31,45h	**24 100 €**	**11,70%**	+++	**0,9**
Champlitte (août 2016)	108	315	123	27h	**22 248 €**	9,90%	+	**1,1**
Marnay (novembre 2016)	44	536	228	30h	31 834 €	8,00%	++	0,6

Source : Comptes rendus de la CDPPT de mars 2018 ; N.B : Indice vieillesse de la zone, défini comme le nombre d'habitants de plus de 60 ans pour un habitant de moins de 30 ans (moyenne nationale : 0,7)

Tableau n° 45 : taux de fréquentation sur le périmètre de la zone couverte par la MSAP (rapport du nombre de connexions à la population de la zone couverte par la MSAP)

MSAP (mois d'ouverture)	Cumul 2017	Population de la zone	fréquentation 2017
Champlitte (août 2016)	315	2 428	13%
Marnay (novembre 2016)	536	3 986	13%
Pesmes (août 2016)	517	2 668	19%
Saulx (janvier 2017)	597	3 225	19%
Scey-sur-Saône et Saint-Albin (janvier 17)	335	3 710	9%
Villersexel (janvier 2016)	281	6 713	4%
Moyenne	**2 581**	**22 730**	**11%**

Source : CRC à partir des comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône en mars 2018

Tableau n° 46 : taux de fréquentation sur le périmètre de l'EPCI (rapport du nombre de connexions à la population de l'EPCI)

	Cumul 2017	Population de l'EPCI	Taux utilisation 2017
Champlitte (août 2016)	315	20 807	2%
Marnay (novembre 2016)	536	7 955	7%
Pesmes (août 2016)	517	9 939	5%
Villersexel (janvier 2016)	281	13 784	2%
Sous-total	**1 649**	**52 485**	**3%**
Saulx (janvier 2017)	597	11 157	5%
Scey-sur-Saône et Saint-Albin (janv 17)	335	7 268	5%
Total 2017	**2 581**	**70 910**	**4%**

Source : CRC à partir des données du bilan des MSAP 2017 présenté en CDPPT de la Haute-Saône et les populations des EPCI issues du SDAASP (RGP 2016, population Insee 2013, le site de l'Insee ne permettant pas d'obtenir les populations Insee 2015 du RGP 2018).

Tableau n° 47 : évolution entre 2016 et 2018 des connexions mensuelles des MSAP

	2016	2017	2018	*Evol 16-17*	*Evol 16-18*
Champlitte	27	26	31	*-3%*	*17%*
Marnay	44	45	57	*2%*	*28%*
Pesmes	45	43	86	*-4%*	*100%*
Saulx		50	153		*207%*
Scey-sur-Saône et Saint-Albin		28	91		*226%*
Villersexel	7	23	96	*223%*	*308%*
Moyenne des 4 MSAP ouvertes en 2016	**123**	**137**	**270**	***11%***	***96%***
Moyenne des 6 MSAP	**31**	**36**	**86**	***16%***	***139%***

Source : Comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône de mars 2018 ; N.B : 2016 : ramené sur le nombre de mois ouverts sans le mois d'ouverture.

Tableau n° 48 : évolution entre 2016 à 2018 du nombre de connexions hebdomadaires des MSAP

	2016	2017	2018	*Evol 16-17*	*Evol 16-18*
Champlitte	7	7	8	*-3%*	*17%*
Marnay	11	11	14	*2%*	*28%*
Pesmes	11	11	22	*-4%*	*100%*
Saulx		12	38		*207%*
Scey-sur-Saône et Saint-Albin		7	23		*226%*
Villersexel	2	6	24	*223%*	*308%*
Moyenne	**8**	**13**	**32**	***75%***	***139%***

Source : CRC à partir des comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône de mars 2018 ; N.B : 2016 : ramené sur le nombre de mois ouverts sans le mois d'ouverture.

Tableau n° 49 : évolution entre 2016 et 2018 de la fréquentation des bureaux de poste accueillant les MSAP

	2016	2017	2018	*Evol. 16-18*
Champlitte	1 062	1 009	887	*-16%*
Marnay	2 017	2 041	1 905	*-6%*
Pesmes	1 732	1 679	1 581	*-9%*
Saulx	866	837	774	*-11%*
Scey-sur-Saône et Saint-Albin	1 235	1 169	1 050	*-15%*
Villersexel	2 423	2 281	2 131	*-12%*
Moyenne	**9 335**	**9 016**	**8 328**	***-11%***

Source : Comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône de mars 2018

Tableau n° 50 : taux d'accompagnement en MSAP en 2017

	Connexions SI	Demandes de saisies	Taux de saisie
Champlitte	315	34	11%
Marnay	536	20	4%
Pesmes	517	103	20%
Saulx	597	75	13%
Scey-sur-Saône et Saint-Albin	335	89	27%
Villersexel	281	26	9%
Moyenne	**2581**	**347**	**13%**

Source : Comptes rendus de la CDPPT de la Haute-Saône de mars 2018 ; N.B : 2016 : les agents de La Poste renseignent es accompagnements de particuliers en les saisissant dans la plateforme nationale.

Annexe n° 13 : les services proposés par la CCVG

Tableau n° 51 : évolution entre 2014 et 2017 du coût du service de visioconférence à Bouhans-et-Feurg

	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Coût net	1 613,52	3 917,35	3 084,88	2 911,98	2881,93
Entretiens pôle emploi et CIDFF en 2017	32	26	25	28	28
Coût / entretien	50,4	150,7	123,4	104,0	103,9

Source : CRC à partir des données de la CCVG

Tableau n° 52 : évolution entre 2014 et 2017 du coût du service du transport à la demande

	2014	2015	2016	2017	*Evol 14- 17*
Coût net CCVG	7 379,43	14 776,55	21 286,34	20 177,03	*173%*
Nombre de trajets	54	134	251	55	*2%*
dont trajets collectifs	8	16	11	8	*0%*
Part trajets collectifs	*15%*	*12%*	*4%*	*15%*	
Coût au voyage	136,66	110,27	84,81	366,86	*168%*
Nombre de personnes transportées	62	150	263	63	*2%*
Nombre d'utilisateurs du service	13	20	42	12	*-8%*
Taux d'utilisation moyen	4,8	7,5	6,3	5,3	*10%*

Source : CRC à partir des données de la CCVG

Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Communauté de communes Vosges côté Sud-Ouest (département des Vosges)

Mars 2019

Sommaire

SYNTHÈSE **5**

INTRODUCTION **7**

CHAPITRE I LES MODALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES VOSGES, ET PLUS SPÉCIFIQUEMENT SUR LE TERRITOIRE DE LA CCVCSO **9**

I - L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX : UNE REFONTE DE L'ACCESSIBILITÉ RALENTIE PAR UN CADRE INSTITUTIONNEL INSTABLE **10**

A - L'accès aux services du bloc communal, une refondation d'envergure 10
B - Le maire, un positionnement à redéfinir 12

II - L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS NATIONAUX : UN NOUVEAU MODÈLE FONDÉ SUR LE NUMÉRIQUE AU PROFIT DE L'INDIVIDUALISATION DE LA PRESTATION **12**

A - La stratégie de l'État au travers de la délivrance des titres : d'une logique de guichet à une procédure dématérialisée, sécurisée et de proximité 13
B - L'accès à l'école et au collège : une situation préoccupante 14
C - L'accès aux services de la DDFiP, une refondation pragmatique 16
D - L'accès aux services de La Poste, la volonté de rester proche de l'usager 18
E - L'accès aux services de la caisse d'allocations familiales (CAF) : 100 % dématérialisé 100 % humanisé 21
F - L'accès aux services de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) : une démarche intégrée et aboutie 22
G - L'accès aux services de Pôle emploi : du guichet au parcours 24
H - L'accès aux services de l'assurance retraite : une stratégie d'accueil numérique aboutie 25
I - L'accès aux services de la mutualité sociale agricole (MSA) : une stratégie proactive et globale 26

III - L'OFFRE DE SANTÉ DE PROXIMITÉ, UNE SITUATION CRITIQUE **28**

IV - UN NOUVEAU MODÈLE D'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS À CONFORTER DANS UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR LA DÉSERTIFICATION **28**

CHAPITRE II DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'ACCESSIBILITÉ COMMUNÉMENT PARTAGÉS ET PORTÉS PAR DES ACTEURS LOCAUX INVESTIS **31**

I - LA MSAP : UNE INTERFACE RECONNUE AU PLUS PRÈS DES USAGERS, MAIS AU FINANCEMENT FRAGILE **32**

A - La montée en puissance des MSAP : une volonté locale d'amélioration de l'accès au service public dans un contexte de désertification du monde rural 32
B - Les perspectives d'évolution des MSAP : d'une interface reconnue à une interface incontournable… 34
C - … au mode de financement et au cadre de gestion interne à conforter 35

II - LA MAISON DE SANTÉ, UN DISPOSITIF INSCRIT DANS UN CADRE PLUS LARGE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉDECINE DE PROXIMITÉ **36**

A - Les maisons de santé (MDS) 36
B - Le cadre de déploiement d'une MDS 37

III - UNE NOUVELLE OFFRE DE DISPOSITIFS PERMETTANT D'APPRÉHENDER DE MANIÈRE TRANSVERSALE L'ENJEU DE L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES PUBLICS **37**

A - Le SDAASP, un dispositif fédérateur pleinement investi par les acteurs locaux 37
B - Le plan santé du département : un cadre d'actions cherchant à optimiser l'implication de chacun des acteurs 39

C - Le renforcement du rôle du département à partir des dispositifs existants....40
D - Le pacte pour la ruralité, l'implication stratégique de la région pour l'accessibilité des services au public en milieu rural....41
E - Une mobilisation des crédits d'intervention de chacun des acteurs impliqués dans ces dispositifs....41
F - Les autres dispositifs de soutien....42

CHAPITRE III L'ENJEU DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE : LE DÉFI PORTÉ PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU TERRITOIRE....45

I - LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE COMMUNE DE COUVERTURE DU TERRITOIRE....45

A - Une couverture numérique permettant le développement des stratégies de numérisation des administrations et opérateurs....46
B - La couverture mobile, une situation plus contrastée....46

II - LES ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS DE SERVICES PUBLICS : DES STRATÉGIES DE RECOURS AU NUMÉRIQUE PLURIELLES MAIS PROMETTEUSES....47

A - Le numérique et les opérateurs : une stratégie de l'accueil de l'usager renouvelée et intégrée....47
B - Des perspectives de déploiement du recours au numérique prometteuses pour les services publics locaux....47

III - LES MSAP : L'INTERFACE DE L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE RECONNUE PAR LES USAGERS, UNE DYNAMIQUE À CONSOLIDER POUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES....48

Synthèse

L'accessibilité des services publics dans les territoires ruraux, et en particulier sur le territoire de la communauté de communes Vosges Côté Sud-Ouest, est un enjeu pleinement partagé par l'ensemble des opérateurs de services publics, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Depuis au moins 2013, ces acteurs, confrontés à une rationalisation de leurs moyens sur un territoire en voie de désertification, ont remodelé les modalités d'accueil de leurs services. Les opérateurs de services sociaux nationaux et les services de la préfecture ont investi le champ de la médiation numérique afin de satisfaire les demandes élémentaires des usagers, réservant le maximum de moyens humains à des demandes plus complexes justifiant des accueils personnalisés. La DDFiP rationalise de manière pragmatique son réseau alors que les MSAP depuis 2017 contribuent à renforcer leurs accès numérisés. Chez les opérateurs locaux, pour le département et la région, l'agence reste le mode privilégié tandis que pour le bloc communal l'amélioration de l'accès au service public résulte pour l'essentiel de l'extension des compétences des intercommunalités déployées sur de plus vastes territoires. L'accès dématérialisé progresse également, comme l'illustre l'expérimentation d'un guichet dématérialisé du département des Vosges et la promotion que ce dernier réalise en la matière auprès des communes. En revanche, sur la période, La Poste, tout en disposant d'accès dématérialisés, conserve un vaste maillage de points de contact, mais impliquant beaucoup plus les communes pour son financement.

La réalisation de cette transformation est intrinsèquement liée au renforcement des infrastructures numérique nécessaires. En la matière l'ensemble des acteurs publics impliqués agissent de concert.

Enfin, malgré un contexte qui s'est particulièrement détérioré, l'accès à l'école primaire et à la santé de proximité, reste une priorité. L'action des services qui en ont la charge se caractérise globalement par une volonté forte de maintenir les prestations au plus de près de l'usager.

Si ces transitions sont visibles dès 2013, elles demeurent alors portées, pour l'essentiel, par les seuls opérateurs. À compter de 2016 et particulièrement en 2017, plusieurs dispositifs émergent et contribuent à optimiser ces mutations en fédérant opérateurs et acteurs locaux dans le cadre d'une stratégie globale initiée par le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) et le plan santé du département. Au titre des moyens financiers, une partie des crédits d'intervention de l'État et des collectivités territoriales est expressément fléchée sur cet enjeu. La région, avec son pacte pour la ruralité, contribue également au renforcement des dispositifs de soutien.

À côté de l'État, le département s'est également investi dans le déploiement de ces nouveaux dispositifs de soutien et de mise en cohérence. Il en a fait le vecteur de son repositionnement sur le territoire en déclinaison de son propre plan stratégique d'intervention « Vosges ambitions 2021 ».

Au cœur de cette dynamique, le réseau de MSAP s'est affirmé en mutualisant de plus en plus d'opérateurs et en accompagnant les nouvelles modalités d'accueil fondées sur le numérique. Les MSAP, par leur organisation, leur coordination et la professionnalisation de leurs animateurs, sont aujourd'hui une interface incontournable pour l'accès aux services publics. Les maisons de santé ont su tirer les enseignements de leurs échecs antérieurs. Elles s'insèrent, désormais, dans un plan stratégique spécifique initié par le département en coordination avec l'ARS, la CPAM, la MSA, associant les professionnels de santé et visant à conserver une offre de soins de proximité adaptée aux besoins.

Avec son contrat de présence postale, La Poste doit désormais pouvoir mieux s'insérer dans le réseau des MSAP. L'Éducation nationale dans le cadre de son contrat de ruralité dispose d'un outil lui permettant de gérer au mieux avec les acteurs publics locaux la transition d'une école pour chaque commune à une école pour chaque élève et de leur garantir qualité et accessibilité.

Enfin, au cœur de toutes ces mutations, le maire, médiateur traditionnel des administrés auprès des services publics, doit également trouver une nouvelle place, en particulier auprès des MSAP, désormais véritable porte d'accès aux services publics pour les usagers.

Introduction

Le département des Vosges compte 507 communes pour 375 226 habitants. Entre 2014 et 2016, il a perdu 1 666 habitants. Les moins de 20 ans représentent 23,15 % de la population (contre 23,7 % pour la région et 24,4 % pour la France).

En 2030, les Vosges deviendraient le département où la population sera la plus âgée de l'ensemble de la région Grand Est. Selon les projections, la décroissance de la population se poursuivrait avec des estimations à 364 400 habitants en 2020, 349 900 en 2030, 337 900 en 2040 et 325 300 en 2050.

Cette situation est encore plus prégnante sur le territoire de la CCVCSO. Avec 12 423 habitants, il s'agit de l'EPCI le moins peuplé du département, le plaçant assez loin des 34 000 habitants de moyenne des nouveaux EPCI. Un habitant sur trois a moins de soixante ans. La densité de la population, de 18 habitants/km², en fait la plus faible des Vosges. Darney, commune la plus peuplée, ne compte que 1 133 habitants et seulement trois autres communes rassemblent entre 800 et 1 000 habitants : Martigny-les-Bains (799), Monthureux-sur-Saône (854) et Lamarche (973).

Constituée de 60 communes, parmi lesquelles 44 comptent moins de 200 habitants, la CCVCSO couvre tout le sud-ouest du département et s'étend sur 694 km², ce qui en fait le quatrième plus vaste EPCI du département.

L'accès aux services publics nationaux et locaux dans les Vosges a connu une importante évolution depuis 2013. La majorité des opérateurs, dans un contexte de réductions budgétaires, ont réorganisé les modalités d'accès à leurs services. Ce mouvement s'est beaucoup appuyé sur le recours aux moyens numériques et sur les maisons de service au public (MSAP).

À compter de 2015, de nouveaux dispositifs sont venus enrichir le renforcement de l'accessibilité des services publics en milieu rural, devenue un véritable enjeu d'action publique. La région et le département ont à leur tour décidé d'investir plus massivement dans ce domaine.

Cette dynamique a également concerné la transformation numérique qui s'est affirmée comme un moyen incontournable de renforcement de l'accessibilité.

Chapitre I

Les modalités d'accès aux services publics dans les Vosges, et plus spécifiquement sur le territoire de la CCVCSO

L'accès aux services publics s'inscrit dans une dynamique de mutation profonde, de modernisation et d'adaptation des services dans un contexte de réduction du nombre d'usagers, de vieillissement de la population et parfois de paupérisation. Si cette dynamique est commune à tous les services publics, elle n'a pas pour autant la même envergure, selon qu'il s'agisse de services publics portés par des opérateurs locaux ou nationaux.

Ainsi depuis 2013, les opérateurs locaux ont été profondément déstabilisés par des réformes institutionnelles successives. Si les reconfigurations organisationnelles ont été arrêtées assez rapidement, les régulations et ajustements qui en découlent[1] ont été beaucoup plus lourds à réaliser et nécessitent, encore aujourd'hui, un investissement conséquent de la part de tous les acteurs. De ce fait, la question de l'accessibilité ne s'est pas immédiatement posée, ou alors de manière fragmentée et inégale selon les prestataires.

En revanche, les opérateurs de l'État pour nombre d'entre eux n'ont pas connu, sur cette même période, de changements institutionnels aussi importants. En conséquence, ils ont pu intégrer les changements inhérents à leur reconfiguration institutionnelle, voire commencer à en retirer des effets bénéfiques. Le recours aux technologies numériques et la réflexion conduite par les opérateurs de services publics nationaux leur ont permis de gagner de nouvelles marges de manœuvre et de repenser en profondeur les modalités d'accueil de leurs services. C'est ainsi que s'est généralisé l'accueil sur rendez-vous, tandis que la satisfaction de demandes plus élémentaires a été orientée vers des modes d'accès dématérialisés.

Aujourd'hui, cette évolution aboutit pour l'ensemble des opérateurs à l'émergence d'un nouveau modèle d'accès aux services publics ruraux.

[1] Organisation des transferts de compétences, questions financières, fiscales et budgétaires.

I - L'accès aux services publics locaux : une refonte de l'accessibilité ralentie par un cadre institutionnel instable

Depuis 2013, les collectivités territoriales et leurs établissements ont connu des réformes structurelles majeures. Ces réformes ont eu des conséquences lourdes sur l'organisation de leurs services et en particulier sur ceux relevant du bloc communal. En revanche, leur impact sur l'accessibilité aux services du département et de la région est moins notable.

A - L'accès aux services du bloc communal, une refondation d'envergure

1 - Liée à la refonte du maillage intercommunal…

Depuis 2010[2], les collectivités et établissements publics du département se sont engagés dans un mouvement de rationalisation de leurs institutions. Une démarche d'envergure et par étapes a été initiée dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). La mise en œuvre du SDCI a conduit à une réduction significative du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), passé de 43 à 27.

En 2016, une nouvelle refonte du SDCI a été engagée. Depuis le 1er janvier 2017, le département des Vosges est couvert par 12 EPCI[3].

2 - … permettant une offre de services étendue pour tous les habitants de la CCVCSO

La nouvelle CCVCSO illustre parfaitement ce processus. Sur un vaste territoire, elle réunit trois anciennes communautés de communes rurales constituées autour d'un bourg centre. La CCVCSO est issue de la fusion de la communauté de communes des Marches de Lorraine, de la communauté de communes du Pays de la Saône vosgienne et de la communauté de communes du Pays de Saône et Madon (hormis Thuillières), avec extension à la commune de Grandrupt-de-Bains (issue de la communauté de communes du Val de Vôge)[4]. La constitution

[2] La mise en œuvre de la loi sur la réforme des collectivités territoriales, puis l'adoption le 23 décembre 2011 du SDCI des Vosges.

[3] Deux communautés d'agglomération et dix communautés de communes (dont une ayant son siège en Meurthe-et-Moselle).

[4] La communauté de communes du Pays de la Saône et Madon, créée en 1993, a vu son périmètre élargi en 2011 et 2013 lors de la première vague de rationalisation. Le 1er janvier 2011, les communes de Bégnécourt, Gelvécourt-et-Adompt et Légéville-et-Bonfays quittent la structure intercommunale pour la communauté de communes du secteur de Dompaire. Le 1er janvier 2013, la commune isolée de Thuillières intègre la communauté de communes tandis que celle de Pierrefitte la quitte au profit de la communauté de communes du secteur de Dompaire, par arrêté préfectoral du 2 juillet 2012.
La communauté de communes des Marches de Lorraine, créée en 2004, est issue pour partie d'un « syndicat intercommunal de développement » créé en 1995. En 2009, la commune de Senaide rejoint la structure intercommunale et en 2014, celle de Robécourt adhère à la communauté de communes, portant le périmètre de celle-ci à 20 communes.
La communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne, créée en 2004 avec 18 communes, voit son périmètre élargi en 2009 avec l'intégration de la commune de Lugnéville.

de la CCVCSO marque l'aboutissement de la dynamique institutionnelle de recomposition de l'intercommunalité.

La CCVCSO assure une gamme étendue de services à la population. La CCVCSO s'est également vu attribuer la compétence relative au scolaire et au périscolaire (incluant les transports scolaires et la restauration[5]). C'est la seule intercommunalité du département à avoir élevé cette compétence à l'échelon intercommunal. Elle exerce, de ce fait, une compétence complète d'organisation et de gestion des 13 regroupements d'écoles.

Le transfert de la compétence scolaire s'est révélé immédiatement délicat et s'est heurté à la perspective de fermeture de cinq classes dès la rentrée scolaire 2018/2019.

L'importante étendue des compétences exercées a nécessité un ajustement des recettes et en particulier un renforcement de la fiscalité propre additionnelle à celle des communes. La part de l'intercommunalité dans la fiscalité directe est ainsi passée de 19 % à 42 % dès la première année d'existence de l'EPCI. Cette évolution ne s'est pas faite sans difficultés. Ainsi, plus de 25 % des communes n'ont pas su (ou pas souhaité) réajuster leur taux de fiscalité directe pour tenir compte de la réduction de leur champ de compétences.

L'aboutissement du processus de rationalisation de l'intercommunalité se retrouve dans la généralisation d'une gamme de services de proximité (accueil petite enfance, restauration scolaire) offerts à l'ensemble des habitants de la CCVCSO. Ces services n'étaient précédemment proposés que dans certaines communes. Cette généralisation et cette homogénéisation des services sont déjà concrètes, après seulement un an et demi d'existence de l'EPCI. À titre d'exemple, dès la rentrée scolaire 2018/2019, l'accueil périscolaire sera assuré sur tout le territoire avec une amplitude d'ouverture unifiée (dès 7 h 15) et une offre homogène de restauration.

L'agence territoriale demeure le principal mode d'accès aux services du département et de la région.

Le département et la région assurent des compétences dont les services ne sont pas principalement en lien direct avec les usagers. Toutefois, pour ceux qui le sont[6], ces deux collectivités se sont dotées de structures de proximité.

Le département des Vosges décline la délivrance de certaines prestations sociales à partir d'un maillage territorial de dix maisons de la solidarité et de la vie sociale (MSVS), 13 centres de proximité et de nombreuses permanences sociales ou médico-sociales réalisées dans les locaux d'autres acteurs du territoire (mairie, MSAP, communauté de communes, centres sociaux, etc.). Le territoire de la CCVCSO est, quant à lui, couvert par la MSVS de Neufchâteau.

Chaque MSVS est dotée d'une équipe pluri-professionnelle composée d'assistants administratifs, d'agents d'accueil social et de travailleurs médico-psycho-sociaux, encadrée hiérarchiquement par un responsable MSVS. En moyenne, ce sont 30 personnes qui travaillent au sein de ces structures. Le périmètre de ces MSVS a évolué récemment afin de tenir compte de la nouvelle carte intercommunale et d'être le plus en adéquation avec les territoires. Dans le cadre du SDAASP, la perspective de mutualisation MSVS/MSAP est envisagée. À titre

[5] La CCVCSO est également compétente pour la construction et le fonctionnement des équipements inhérents aux compétences précédemment évoquées.
[6] Les services sociaux pour le département et les transports pour la région.

d'illustration, une première expérience de regroupement est en cours d'élaboration sur la commune de Xertigny.

Si la réflexion du département sur l'accueil, dit de premier niveau déconcentré, n'est pas aujourd'hui totalement aboutie, la création d'un « guichet citoyen » offre à ses usagers[7] de nouvelles modalités d'accès. Afin d'assurer son ancrage sur le territoire et de décliner son action au plus près des citoyens, la région Grand Est s'est organisée autour de trois maisons régionales et douze agences territoriales. Ces agences ont vocation à assurer la proximité de gestion opérationnelle pour les compétences ; lycées, gestion des adjoints techniques d'établissements d'enseignement et transport. Une agence est implantée à Épinal pour le département des Vosges.

B - Le maire, un positionnement à redéfinir

Le renforcement de l'intercommunalité, la création des MSAP et la progression des accueils numériques sont autant d'éléments qui ont affaibli substantiellement le rôle du maire en matière d'accessibilité des services publics, en particulier en milieu rural. À titre d'illustration, un maire d'une commune de la nouvelle CCVCSO est désormais un exécutif parmi 60 autres[8], un des 81 élus qui constituent l'instance de délibéré de la CCVCSO.

Le SDAASP a donc prévu une action de formation spécifique pour les élus, afin de leur permettre de rester impliqués dans la vie des usagers[9]. Dans le même ordre d'idée, les gestionnaires des MSAP ont décidé d'organiser des relations plus régulières avec les maires et de les tenir informés de l'évolution de leur activité.

II - L'accès aux services publics nationaux : un nouveau modèle fondé sur le numérique au profit de l'individualisation de la prestation

Chacune des administrations et chacun des opérateurs nationaux ont su développer leur propre stratégie d'accès pour l'usager aux services rendus. Ils ont majoritairement intégré le recours aux moyens numériques et l'existence des MSAP.

[7] Particuliers, associations, collectivités territoriales et entreprises.
[8] La CCVCSO compte 60 communes.
[9] Action 11 : Améliorer l'accueil et l'orientation des usagers par la formation des professionnels, des bénévoles et des élus de proximité.

A - La stratégie de l'État au travers de la délivrance des titres : d'une logique de guichet à une procédure dématérialisée, sécurisée et de proximité

Le ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement le réseau des préfectures, est entré dans une démarche de modernisation de son action depuis près de dix ans[10]. L'objectif est d'améliorer l'accueil physique, téléphonique et numérique de l'usager dans le cadre d'une démarche de labellisation[11]. Les nouvelles modalités de délivrance des titres sécurisés sont le témoignage de cette évolution.

1 - L'évolution de la délivrance de titres sécurisés dans les Vosges

D'un accueil au guichet, les préfectures se sont orientées vers une démarche de dématérialisation adossée à une démarche de proximité vis-à-vis de l'usager. Dans cette perspective, le *« plan préfectures nouvelle génération »* (PPNG) s'appuie sur la numérisation et les téléprocédures. Au cours de l'année 2017, la préfecture a engagé le basculement progressif de la délivrance de titres d'identité et de circulation selon des modalités entièrement dématérialisées à partir d'une plateforme régionale d'instruction, les centres d'expertise et de ressources titres (CERT)[12]. Depuis fin 2017 et la fermeture des guichets, l'usager n'a plus à se déplacer en préfecture pour ses démarches.

Quatre points numériques ont été créés sur le territoire de la CCVCSO (Darney, Monthureux-sur-Saône, Lamarche et Dombrot-le-Sec)[13]. Pour les usagers les plus éloignés du numérique, les MSAP constituent les interlocuteurs de proximité évitant les déplacements vers les points numériques dédiés en préfecture et sous-préfecture. Les MSAP sont sollicitées pour l'ensemble des démarches en ligne (CIV, permis de conduire, CNI et passeports) et ont vu leur fréquentation augmenter.

Les animateurs des MSAP ont été formés à la mise en place de la dématérialisation des demandes de titres. Ces actions de formation se sont poursuivies en 2018. Les animateurs des MSAP, ainsi que les agents de mairie concernés, disposent de contacts utiles en cas de difficultés.

2 - La délivrance de titres d'identité sur le territoire de la CCVCSO

La réforme des CNI vise à sécuriser la délivrance de ces titres et à renforcer la lutte contre la fraude documentaire. Les titres doivent transiter par des réseaux informatiques dédiés et sécurisés. À l'instar de ce qui a été réalisé pour les passeports en 2009, toutes les communes ne peuvent donc être équipées de dispositifs de recueil (DR).

---

[10] RGPP, MAP, PPNG.

[11] La préfecture des Vosges, labellisée « Marianne » en 2011, a été certifiée « Qualipref 2 » en décembre 2012, label renouvelé en décembre 2015 au titre de « Qualipref 2.0 ».

[12] Depuis le 28 mars 2017, la préfecture des Vosges n'assure plus l'instruction et la délivrance de CNI, le relais ayant été pris par les CERT de Metz et Belfort.

[13] Le département compte 32 points numériques situés dans les MSAP et les antennes du département.

Ainsi dans les Vosges, 24 DR sont répartis sur 20 communes. Sur le territoire de la CCVCSO, les communes de Darney et Lamarche sont équipées d'un DR fixe.

Que ce soit à Lamarche ou à Darney, les délais de rendez-vous pour déposer une demande sont inférieurs à cinq jours sur le mois de mai, période de forte affluence liée à la préparation des congés estivaux. Dans le cadre de l'analyse régulièrement conduite entre le CERT Grand Est et la préfecture des Vosges, hormis des questions d'ordre technique ou réglementaire, le recueil des demandes de CNI/passeports ne traduit pas de difficultés d'accès pour l'usager.

Par ailleurs pour les CNI, et afin de répondre à la problématique des usagers rencontrant des difficultés avérées de mobilité, chaque préfecture dispose d'un DR mobile. Ce dispositif peut être mis à la disposition des mairies par le biais d'une convention qui fixe les obligations des partenaires.

B - L'accès à l'école et au collège : une situation préoccupante

Depuis 2016, le phénomène de déprise scolaire dans les Vosges devient plus massif et contraint la DSDEN à restructurer le réseau d'écoles tout en s'adaptant à la baisse des effectifs.

1 - Situation et projection de la démographie scolaire dans les Vosges

En 2005, il était dénombré 3 500 naissances, contre seulement 2 500 en 2018. Désormais, l'effectif scolaire devrait se réduire de 800 enfants par an sur les quatre prochaines années, soit entre 3 000 et 3 500 enfants en moins d'ici 2022. Le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire passera, à la rentrée 2018, sous le seuil des 30 000[14] (alors qu'il était de 35 547 en 2008). Ainsi, les effectifs du premier degré ont fortement diminué : moins 5 734 élèves entre la rentrée 2017 et la rentrée 2006 dans le secteur public[15]. Par ailleurs, ce phénomène de déprise scolaire qui était jusqu'à présent cantonné aux seules petites communes touche, depuis la rentrée 2017, les bourgs centres.

Le département comptait à la rentrée scolaire 2017, 361 écoles publiques et 1 435 classes. La direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN), dans le cadre de ses travaux de restructuration du réseau de classes et d'écoles, dits de *« carte scolaire »*, cherche à conforter des pôles scolaires robustes et pérennes. La refonte du maillage territorial, particulièrement sur le territoire de la CCVCSO, s'inscrit dans la mise en place d'une bonne articulation entre les bourgs principaux et l'offre scolaire publique. Ce travail s'insère dans le cadre d'une convention éducation nationale/collectivités territoriales[16] portant sur l'amélioration du réseau des écoles en milieu rural.

[14] Il était encore de 30 367 élèves (maternelle + élémentaire + spécialisé) à la rentrée 2017. Source RASED 2017 p. 52.
[15] Source RASED 2017 p. 52.
[16] Conclue en mars 2017.

La décision d'ouvrir ou de fermer une école relève de la collectivité locale territorialement compétente. La décision finale du directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) résulte de la prise en compte et de la combinaison de plusieurs paramètres[17]. Le DASEN considère que l'égal accès au service public de l'Éducation nationale pourrait être remis en cause dès lors que le temps pour se rendre à l'école dépasserait 30 minutes matin et soir. Or, au regard de l'évolution démographique engagée, ce seuil pourrait être atteint d'ici deux à trois ans. Les 94 écoles du département qui n'ont qu'une à trois classes sont les plus fragiles et directement concernées. Ces écoles sont, par ailleurs, peu attractives pour les professeurs en début de carrière qui souhaitent majoritairement exercer en équipe de travail. Les écoles qui ont entre trois et six classes devraient pouvoir se maintenir sur les dix prochaines années. Cette évolution concernera également les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

Les exécutifs locaux restent particulièrement attachés aux petites écoles qui sont devenues le symbole du dernier service public de la commune. Les Vosges présentent cependant la particularité d'avoir de nombreuses communes avec une école, alors même que les centres de ces communes sont relativement proches les uns des autres. Cette situation offre l'opportunité d'adapter le nombre de classes aux besoins. L'exercice de la compétence scolaire à l'échelle intercommunale pourrait conduire la DSDEN à retenir cette référence pour l'élaboration de sa carte scolaire.

2 - Le maillage territorial du réseau sur le territoire de la CCVCSO : la volonté d'évoluer d'une école dans chaque commune vers une école pour chaque commune

Entre 2013 et 2018, le nombre d'élèves, d'écoles, de classes et d'enseignants sur le territoire de la CCVCSO, est en baisse constante.

Tableau n° 1 : évolution territoire CCVCSO

	Rentrée 2013	Rentrée 2017	Rentrée 2018 (prév.)
Nombre d'écoles	24	20	19
Nombre de classes	48	41	41
Nombres d'élèves	927	822	817
Nombres d'enseignants	54	50	51
Nombre de RPI *dont RPI concentrés* *dont RPI dispersés*	7 *1* *6*	*7* *1* 6	*7* *1* 6
Nombre d'élèves en RPI	462	373	372
Nombre d'élèves maternelle	183	129	133
Nombre d'élèves élémentaire	279	244	239
Nombres de classes en RPI	25	21	21
E/C RPI	18,48	17,76	17,71

Source : DSDEN Données concernant le territoire de la CCVCSO

[17] Échéances temporelles, plafond ETP du BOP 140, structure pédagogique de chacune des écoles, gestion prévisionnelle des emplois, structuration du réseau, éléments circonstanciels.

3 - L'évolution de la situation dans le second degré

Dans les Vosges, 15 232 collégiens sont répartis dans 39 collèges publics et 10 collèges privés. L'évolution des effectifs dans le second degré connaît une baisse régulière. À la rentrée scolaire 2017/2018, le constat de baisse des effectifs scolarisés dans les collèges du secteur public est de moins 19 élèves. Depuis 2013, la chute des effectifs est de l'ordre de 1 183 élèves. Ainsi, pour 100 collégiens inscrits en 2010, seulement 93,9 seront inscrits à la rentrée scolaire 2018.

Tableau n° 2 : évolution second degré-Vosges

	Rentrée 2015	Rentrée 2016	Rentrée 2017	Prévisions Rentrée 2018
6ème	3 669	3 677	3 727	3 631
5ème	3 704	3 599	3 641	3 691
4ème	3 647	3 621	3 542	3 585
3ème hors prépa pro	3 571	3 406	3 412	3 343

Source : Cour des comptes à partir CDEN 12.02.2018 p.51

Les effectifs ont chuté d'un tiers en 30 ans. Un collège sur trois a moins de 200 élèves, ce qui conduit à des effets de seuil importants avec des classes de 17 à 30 élèves dans un même établissement.

En 2016, sur la base de l'actualisation d'un diagnostic précis de chacun des collèges, le département a élaboré un plan collège sur dix ans 2016/2027 prévoyant la fermeture de trois établissements en 2017 et 2018, dont le collège de Darney, situé sur le territoire de la CCVCSO. Le département des Vosges partage le même diagnostic que l'Éducation nationale : certains collèges ne sont plus viables lorsqu'ils ne peuvent plus accueillir les élèves d'au moins deux sections par niveau. Selon cette norme, il conviendrait de fermer 11 collèges. Cette décision s'avère impossible à mettre en œuvre en raison de l'absence d'internat et de la répartition des équipements sur le territoire.

À titre d'illustration, le collège de Lamarche situé sur territoire de CCVCSO, ne compte pas plus de 115 élèves. Une approche interdépartementale de cette situation avec la Haute-Saône et la Haute Marne n'est envisagée, au stade de l'étude, qu'à l'horizon 2019/2027.

C - L'accès aux services de la DDFiP, une refondation pragmatique

La démarche s'est voulue pragmatique et adaptée à chaque situation. La dynamique d'évolution au sein de la DDFiP s'est fondée sur la nécessité de maintenir une distance raisonnable entre les services et les principaux bassins de vie. Ainsi, pour les trésoreries spécialisées[18], les démarches physiques des usagers particuliers sont quasiment exclusivement liées à des paiements ou à des demandes de délais de paiement. Or ces dernières peuvent être formulées par d'autres voies. Quant aux paiements, la baisse du seuil légal de paiement en espèces et le développement d'autres moyens de paiement doivent conduire à réduire le nombre de déplacements des usagers. Les possibilités d'évolution en la matière sont néanmoins tributaires des habitudes des usagers et des politiques monétiques mises en œuvre par les collectivités locales.

[18] Les trésoreries devraient toutes être spécialisées d'ici 2020.

1 - L'évolution des modalités d'accès depuis 2013

Depuis 2013, sept points d'accès au réseau ont été fermés et deux supplémentaires devaient l'être au 1er septembre prochain. Il reste 18 points de réseau, dont 12 sont des trésoreries[19].

La DDFiP a dû faire face à une évolution de ses moyens budgétaires et humains. Ainsi, chaque année l'effectif de la direction est réduit de 10 à 15 emplois[20] ce qui, concomitamment, conduit la direction à supprimer en moyenne cinq emplois par an dans les trésoreries.

Tableau n° 3 : évolution des emplois, tous grades et missions confondus, pour le département

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emplois	574	555	541	528	510	489

Source : Cour des comptes à partir des données DDFiP

Cette évolution intervient dans un univers professionnel marqué par les difficultés de gestion RH[21].

La DDFiP a engagé un processus de spécialisation des trésoreries et cette restructuration sera achevée en 2020 pour atteindre six sites.

Enfin, pour tenir compte des aléas liés aux ressources humaines, la DDFiP procède au renforcement de la taille des équipes pour faciliter tant les transferts de compétences qu'une certaine spécialisation interne. Pour le moyen terme, ces mêmes principes restent applicables mais les incertitudes liées aux évolutions des missions et des organisations dans le cadre des réflexions « CAP 2022 » ne permettent pas de définir des orientations stratégiques à moyen terme. Au regard de ce constat et des contraintes recensées, la DDFiP entend conserver une qualité de service qui ne saurait se limiter à l'existence, ou au maintien, de trésoreries, dans un contexte où les moyens de paiement dématérialisés progressent régulièrement au détriment des moyens traditionnels que sont les espèces et les chèques.

La DDFiP s'emploie à adapter progressivement le champ des compétences des trésoreries à celui de l'intercommunalité. Ainsi depuis 2015, une trentaine de communes ont été transférées d'une trésorerie à une autre. Ce processus n'est pas totalement achevé, mais devrait l'être à l'occasion de futures fermetures de trésorerie.

[19] 5 spécialisées SPL et 7 mixtes : SPL et recouvrement de l'impôt.
[20] Hors transferts de missions.
[21] Postes vacants, pyramide des âges défavorable, difficulté d'affectation dans des zones géographiques non attractives, contraintes de mobilités professionnelle des agents sur certains secteurs, et enfin absences tenant aux longues maladies.

2 - La dématérialisation des procédures au sein de la DDFiP

La DGFiP est engagée depuis plusieurs années dans un processus de dématérialisation et de diversification des moyens de contact ou de paiement : réceptions sur rendez-vous et développement de la monétique. Les services ont pour mission d'accompagner les personnes qui se présentent dans les services. Un équipement dédié et parfois des emplois civiques venant en complément sur les structures d'accueil peuvent venir en aide à ces personnes.

3 - L'implication des MSAP, une nouvelle modalité d'accès pour la DDFiP

Depuis 2017, la DDFiP travaille en collaboration avec les MSAP. À cette fin, leurs animateurs sont accueillis deux fois par an pour être tenus informés des données législatives, du site impots.gouv.fr, ses fonctionnalités et ses évolutions. Dans une MSAP, l'usager de la DDFiP dispose de l'information de base (dépliant, informations générales, etc.), et peut être accompagné pour entrer en contact avec les services de la DDFiP (aide à la constitution d'un dossier, prise de rendez-vous, etc.), ou pour naviguer sur son site internet et explorer ses potentialités.

Les chiffres de la fréquentation 2017, première année d'application de cette coopération, illustrent cette démarche : 1 147 usagers ont été accueillis par les 31 MSAP pour des sujets fiscaux : 257 pour un accompagnement à l'utilisation des services en ligne, 382 pour une simple information, 420 pour une aide à la constitution de dossiers, 88 pour une mise en relation avec les services[22]. Concernant plus spécifiquement le secteur de Lamarche/Darney, 75 usagers ont été reçus dans les trois MSAP implantées sur ce territoire.

D - L'accès aux services de La Poste, la volonté de rester proche de l'usager

La Poste assure une mission d'aménagement du territoire qui lui impose le maintien sur tout le territoire d'une bonne accessibilité aux services postaux[23]. Cette mission vient en complément des obligations d'accessibilité au titre du service postal universel.

Pour les particuliers et les professionnels, La Poste met à disposition une large panoplie de services postaux et bancaires. Ces services sont assurés dans son réseau et sont également accessibles pour certains d'entre eux par téléphone et Internet.

Dans les Vosges, comme ailleurs en France, l'activité courrier est en constante décroissance depuis 2008 : entre 2008 et 2018, l'activité a baissé de 50 %, avec un nombre d'objets passé de 18 milliards à 9 milliards. Cette situation a conduit La Poste à diversifier et restructurer ses points de contact. Ces derniers prennent différentes formes : La Poste agence communale[24], La Poste Relais[25], le facteur guichetier ou la MSAP.

---

[22] Données fournies par les MSAP.

[23] Article 1er de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire.

[24] La Poste agence communale/intercommunale est un point de services créé à partir de conventions avec les collectivités locales (communes, intercommunalités…) et situé le plus souvent dans les mairies. Les collectivités reçoivent en contrepartie de leur engagement une rémunération forfaitaire de l'ordre de 1 000 euros.

[25] La Poste relais est un point de contact créé à partir de conventions avec des commerçants (enseignes nationales, locales, acteurs de l'économie sociale et solidaire).

1 - L'évolution des modalités d'accès aux services de La Poste depuis 2013

Selon la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, sauf circonstances exceptionnelles, plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste. Le contrat de présence postale territoriale conclu entre l'État, l'Association des maires de France et La Poste définit les règles relatives à l'accessibilité.

Pour remplir sa mission d'aménagement du territoire, La Poste adapte son réseau de points de contact. Au 1er janvier 2013, il y avait 139 points de contact dans les Vosges pour 138 aujourd'hui. Si un seul point de contact a été fermé, la structure du réseau a toutefois évolué. Les bureaux de poste passent de 76 à 63, tandis que les agences communales passent de 42 à 55. Par ailleurs, marginalement, se développent de nouvelles modalités de services avec cinq facteurs guichetiers[26] et une MSAP[27].

Tableau n° 4 : évolution des points de contact

VOSGES	2013	2014	2015	2016	2017
Bureau de poste	76	76	73	66	63
La Poste agence communale	42	43	47	54	55
La Poste relais commerçant	21	20	19	19	20
Point de contact	139	139	139	138	
MSAP					1
Facteur guichetier					5

Source : La Poste 88

Sur l'ensemble du département des Vosges, chaque jour 5 800 clients en moyenne fréquentent les 138 points de contact. La part des opérations bancaires représente 45 % des opérations effectuées. La part des opérations courrier/colis/Chronopost représente les 55 % restants. L'intégralité de ces opérations est proposée dans les bureaux de poste.

Les solutions alternatives aux bureaux apparaissent dès qu'il est constaté une faible fréquentation et que la palette d'ouverture minimale, entre 10 h et 15 h hebdomadaires, a été atteinte. La direction départementale de La Poste estime à 25 le nombre de bureaux maintenus dans les Vosges présentant une faible activité.

[26] Il s'agit d'un agent volontaire de la branche « courrier-colis », qui partage son temps entre une activité de distribution et la tenue d'un guichet pour un temps journalier limité (moins de 50 % du temps de travail au guichet, soit 0,49 position de travail au maximum).Cette modalité d'exercice du service s'inscrit dans la stratégie d'évolution du réseau des bureaux à faible activité notamment les zones rurales et périurbaines. Cette activité permet de découvrir le métier de guichetier tout en maintenant des positions de facteur à temps plein en proposant une activité complémentaire.

[27] Ces structures sont développées dans le cadre d'une démarche plus globale d'ouverture de La Poste sur d'autres services publics. Les bureaux accueillent des partenaires publics ou privés. Cette démarche est signifiée par l'affichage de la mention « La Poste & Partenaires ».

Le territoire de la CCVCSO comptait au 1er janvier 2013 12 points de contact (4 BP, 7 LPAC et 1 LPR) pour 11 aujourd'hui (1 BP et 10 LPAC).

L'analyse de l'évolution de la fréquentation des points de contact du territoire de la CCVCSO de 2013 à 2017 conduit légitimement à s'interroger sur la pérennité de ce *statu quo*.

Tableau n° 5 : fréquentation et répartition de l'activité par points de contact

Points de contact	Statut	Nombre de clients/jour	Part des opérations bancaires en %	Part des opérations financières/banque sociale en %	Part des opérations courrier en %	Part des opérations colis en %	Part des opérations chronopost en %
Bleurville	APC	4	66,97	0,4	29,7	2,9	/
Damblain	APC	4	41,94	/	52,1	5,9	0,1
Dombrot	APC	2	26,02	/	61,7	12	0,1
Darney	BP	73	51,61	10,2	28,8	8,7	0,8
Hennezel Clairey	APC	2	15,69	0,3	60,5	22,1	1,4
Isches	APC	5	44,08	/	48,4	7,4	0,2
Lamarche	APC	17	27,02	0,5	59,4	13	0,1
Lerrain	APC	6	27,98	0,2	62,1	9,7	0,1
Martigny-les-Bains	APC	11	54,39	/	38,8	6,8	/
Monthureux-sur-Saône	APC	24	35,77	/	51,5	12,7	/
Rozières-sur-Mouzon	APC	2	65,17	1,4	27	6,5	/

Source : La Poste 88

Il apparaît ainsi que six de ces points de contact ont moins de six clients par jour, dont trois seulement deux clients par jour. Par ailleurs, certaines de ces opérations seraient susceptibles d'être effectuées sur Internet directement.

2 - Perspectives

L'objectif de La Poste est de maintenir le nombre de points de contact existants. L'impossibilité de maintenir un point de contact partenaire l'obligerait à rechercher une solution alternative de façon à le pérenniser. Une fermeture sèche ne pourrait être envisagée qu'en l'absence de solution alternative.

E - L'accès aux services de la caisse d'allocations familiales (CAF) : 100 % dématérialisé 100 % humanisé

1 - L'évolution des modalités d'accès à la CAF depuis 2013

Depuis 2017, la CAF reçoit exclusivement sur rendez-vous et développe l'accès à ses services à partir de ses plateformes territoriales et par Internet. La prise de rendez-vous sur Internet est généralisée depuis mars 2018. L'accueil téléphonique relève d'une plateforme mutualisée où les opérateurs sont préalablement formés. Ces premiers contacts peuvent traiter jusqu'à 90 % des demandes. En octobre 2016, un espace multiservice où l'allocataire peut effectuer, seul ou accompagné, l'ensemble de ses démarches sur le site caf.fr, a été installé au siège.

Concernant l'accueil décentralisé, la CAF a choisi d'augmenter le nombre de ses points d'accueil passant de 10 à 11. En revanche, les temps de présence dans ces points ont été ajustés aux besoins locaux. Actuellement, trois personnes assurent des permanences dans le département quatre jours par semaine. Cet effectif sera bientôt réduit à deux afin de tenir compte de la réalité du besoin.

Pour procéder à ces réorganisations (nombre de points d'accueil décentralisés et nombre d'ETP dans les permanences), la CAF s'est appuyée sur des indicateurs[28].

La CAF a, par ailleurs, pris en compte le maillage des MSAP dans sa stratégie d'accès à ses services. Pour la CAF, les MSAP assurent une médiation importante pour l'accès à son site internet ou à sa plateforme téléphonique. Les animateurs des MSAP disposent, à ce titre, d'une ligne téléphonique directe avec la CAF.

D'autres partenariats sont en cours avec des CCAS, des centres sociaux ou des associations pour les former à l'accompagnement à l'accès aux droits des usagers[29].

2 - Les perspectives

En 2019, la CAF entend développer l'accueil par visioconférence, accessible au public par l'intermédiaire d'un ordinateur ou d'un téléphone mobile. Si l'organisation des points d'accès ne devrait pas évoluer en raison de leur adaptation récente, il est prévu de mener une enquête de satisfaction auprès des allocataires au niveau national et localement ciblée sur la nouvelle organisation[30].

[28] Distance/durée du trajet ; taux d'allocataires CAF ; taux de bénéficiaires de minima sociaux ; taux de fréquentation des permanences ; présence d'offres alternatives (MSAP/MSVS).

[29] WeTechCare développe des plateformes d'apprentissage, qui facilitent la formation au numérique des publics fragiles, et accompagne les opérateurs de services et les collectivités dans leur stratégie d'inclusion numérique.

[30] La CAF a relevé, lors de l'entretien avec la Cour, qu'elle ne disposait pas de retours fiables concernant sa nouvelle organisation et son adéquation aux besoins des usagers. Néanmoins, cette situation évolue avec le traitement de statistiques internes et de statistiques remontées par les MSAP qui sont traitées depuis 2017 via un outil national mais dont la maîtrise n'a été atteinte qu'au cours du 1er trimestre 2018.

F - L'accès aux services de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) : une démarche intégrée et aboutie

Cet accès est le résultat d'une démarche reposant sur le développement des services en ligne, la segmentation des populations d'assurés pour définir les modes de contact les plus appropriés à leurs besoins, l'orientation de l'accueil physique vers le rendez-vous et le traitement des situations complexes. La CPAM s'intéresse également au développement des offres de service proactives et ciblées, dites « offres sur rebond »[31].

La politique de relation à l'usager relève d'une commission de relation avec les usagers (CRU).

1 - L'évolution des modalités d'accès des usagers à la CPAM dans les Vosges depuis 2013

Les usagers disposent de plusieurs modalités pour accéder à la CPAM des Vosges :

- par le biais des téléservices numériques et en particulier le site ameli.fr qui permet à chaque ayant droit d'accéder à son compte personnel. Le compte Ameli offre la possibilité d'interagir par mail avec sa CPAM sur son dossier. Il offre également la possibilité de prendre un rendez-vous physique en agence ;
- par le biais du 3646, numéro d'appel unique en France pour joindre l'assurance maladie. Il s'agit d'une plateforme de téléconseillers qui répondent indifféremment aux questions des assurés en ayant accès aux dossiers personnels des appelants. Les appels sont systématiquement tracés au sein d'un outil de gestion de la relation client (logiciel gérant la relation client par base de données). Dans 88 % des cas, le téléconseiller apporte une réponse immédiate. Pour les 12 % restants, un recours à une expertise de second niveau est nécessaire et l'appelant est recontacté par un expert sous 48 h. Cette organisation préexistait avant 2013[32]. Elle a principalement évolué positivement en matière de qualité et réactivité de réponse au cours des cinq dernières années (taux de décroché de 92 % ; taux de fiabilité des réponses de 99 % en 2017). Le téléconseiller du 3646 peut aussi orienter vers le rendez-vous physique pour des motifs complexes ou urgents ;
- par le biais de points d'accès physiques : trois agences dans les Vosges (Épinal, St Dié et Remiremont avec respectivement, 52 300, 34 100 et 21 600 flux de visites annuelles en 2017). Ces agences sont ouvertes du lundi au vendredi de 8 h 30 à 12 h 30 et de 13 h 30 à 17 h 00.

[31] À titre d'exemples : sensibilisation à des démarches de prévention, à des parcours de soins plus pertinents, ouverture de Dossier Médical Partagé (DMP), etc.

[32] Les premières plateformes ont été créées au début des années 2000.

Ces agences sont organisées en plusieurs niveaux :

- une borne multiservice extérieure (accessible 24 h sur 24 devant l'agence, sauf à Remiremont) ;
- un espace intérieur libre-service équipé de bornes multiservices et d'ordinateurs en accès libre où des conseillers d'accueil peuvent accompagner les assurés dans leurs démarches ou, en fonction de la complexité, les orienter vers un rendez-vous personnalisé programmé avec l'assuré dans les trois jours ou plus, sauf urgence où le traitement est immédiat ;
- un espace rendez-vous, où les assurés sont reçus pour des démarches complexes. Ces rendez-vous sont, selon les situations, d'une durée moyenne de 15 à 30 minutes.

Ces agences sont complétées par neuf points d'accueil dits « itinérants », non permanents, où un agent d'accueil spécialisé intervient ponctuellement une journée ou demi-journée par semaine.

En 2017, la répartition et le nombre de points d'accueil itinérants ont évolué de manière à tenir compte de la baisse des flux observés dans certains points d'accueil et en recherchant une meilleure répartition sur le territoire.

La CPAM des Vosges s'efforce d'adosser ses points d'accueil itinérants aux MSAP existantes sur le territoire. Aujourd'hui, sept points d'accueil sur neuf sont assurés en MSAP.

L'effectif de collaborateurs de la CPAM des Vosges est passé de 348 début 2013 à 278 début 2018[33], soit une diminution de 20 % de ses effectifs en cinq ans. Actuellement, 8 % des ressources ETP sont consacrées à l'accueil physique des assurés sociaux.

La CPAM, d'une manière générale, est orientée sur le développement des services web et du système France Connect. L'accompagnement au numérique est une composante à part entière de cette démarche en association avec les MSAP. La CPAM reconnaît le professionnalisme des animateurs de ces dernières. Ces animateurs ont également la capacité de repérer et signaler des situations complexes nécessitant une approche plus spécialisée et personnalisée et permettant l'orientation vers un rendez-vous auprès d'un conseiller accueil CPAM.

2 - Les perspectives

Les ressources dédiées aux contacts physiques sont progressivement réorientées vers des types de contact où la plus-value est réelle pour les assurés et où le lien physique reste indispensable pour le traitement de la situation.

[33] Effectifs CDI rémunérés au 31/12/n.

G - L'accès aux services de Pôle emploi : du guichet au parcours

Dans les Vosges, 96 % des demandeurs d'emploi résident à moins de 30 minutes[34] d'une agence Pôle emploi. Le maillage territorial assuré par Pôle emploi est dense et permet de délivrer un service de proximité. L'existence de MSAP, ou de lieux d'accès aux services de l'agence auprès de partenaires, accroît également l'accessibilité au sein du territoire.

Pôle emploi s'est donné l'objectif de ne plus subir les flux d'accueil guichet et d'apporter une réponse la plus personnalisée possible aux usagers.

Dans cette perspective, il a été décidé d'identifier les niveaux de réponse à apporter aux usagers avec un premier niveau de réponse élémentaire correspondant aux demandes de renseignements simples pouvant être standardisées et un second niveau justifiant une réponse personnalisée.

1 - L'évolution des modalités d'accès des usagers à Pôle emploi dans les Vosges depuis 2013

Le réseau des agences dans le département des Vosges n'a pas évolué depuis la création de Pôle emploi. Actuellement, six agences sont réparties sur le département (241 agents / 223 ETP)[35].

Pour entre autres pouvoir répondre aux éventuelles difficultés d'accès liées à une absence de mobilité de certains demandeurs d'emploi, des modalités d'accès dématérialisées ont été déployées avec la dématérialisation de l'inscription et, depuis janvier 2017, de la demande d'allocation. S'ajoute la diversification des modalités de contact avec les conseillers référents (entretien physique, téléphonique, en visioconférence, par mail).

Dans cette perspective, de janvier 2015 à décembre 2017, la modalité visioconférence a été expérimentée sur le bassin d'Épinal (englobant une partie de la CCVCSO). La généralisation, en cours de déploiement, devait se réaliser sur 2018.

Enfin, les possibilités de réception sur rendez-vous les après-midi sont instituées depuis janvier 2017.

Les demandeurs d'emploi disposent, désormais, d'un accès à l'outil informatique en agence (bornes en libre accès) et en MSAP. Ils bénéficient alors d'un appui à l'utilisation, soit par les services civiques dans les agences Pôle emploi, soit par les animateurs en MSAP.

Dans les MSAP, le demandeur d'emploi :

- peut accéder à un premier niveau d'offres de services qui correspond à l'inscription à Pôle emploi, à une demande d'allocation et à un accompagnement dans la recherche d'offres d'emploi ;
- bénéficie d'un appui dans l'utilisation des services numériques pour son inscription, sa demande d'allocation, sa recherche d'emploi ;
- a accès à du matériel informatique.

[34] Par des moyens de transports usuels.
[35] Épinal Voivre/ Épinal Dutac/ Neufchâteau/ Remiremont/ Gérardmer/ Saint Dié.

Pour les Vosges, ce sont environ 130 000 contacts en 2017, dont 85 % sur rendez-vous contre 70 % en 2016. L'objectif imposé de 70 % de demandeurs d'emploi satisfaits est atteint à hauteur de 76 % pour le département.

2 - Les perspectives

Pôle emploi entend poursuivre la dématérialisation tout en maintenant le réseau de points d'accès et en s'appuyant sur les MSAP en dehors de ses agences. Les entretiens en visioconférence sont envisagés dans cette perspective. Ils sont, pour le moment, expérimentés avec la MSAP de Darney.

H - L'accès aux services de l'assurance retraite : une stratégie d'accueil numérique aboutie

L'accès aux services de la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) s'effectue par agence ou par accès informatique. Dans les Vosges, entre 2013 et 2015, la CARSAT s'est appuyée sur un réseau de trois agences pour ce qui relève de sa principale mission[36]. En 2015, les agences d'Épinal et Golbey ont été fusionnées et regroupées à Épinal. Au-delà de l'accueil spontané aux heures de bureau, des rendez-vous sont également proposés chaque jour.

À Saint-Dié, l'accueil spontané a été supprimé au profit d'un espace libre-service (ELS) : un poste informatique et une tablette sont à disposition du public pour effectuer des démarches simples. Les usagers peuvent également demander un rendez-vous pour déposer une demande de retraite, une demande de réversion, ou d'ASPA (Allocation Solidarité aux Personnes Âgées).

Concernant les services en ligne, sont désormais proposés :

- la simulation des droits à la retraite et des possibilités de rachat, et la création d'une demande de retraite en ligne. Un service dédié, le « pôle digital », traite aujourd'hui ces dossiers qui représentent 13 % des dossiers de ce type dans les Vosges. L'objectif fixé par la caisse nationale est de 25 % de demandes de retraite en ligne en 2018 ;
- un espace libre-service à Saint-Dié ;
- la promotion des services en ligne et l'ouverture avec les assurés d'espaces personnels lors de réunions d'information collectives organisées par le gestionnaire des situations individuelles.

Depuis mai 2018, cette stratégie d'accueil numérique prend une nouvelle dimension avec la mise en place d'ARIA (Assurance Retraite Intelligence Artificielle). Cet assistant virtuel, positionné dans l'espace personnel des assurés, sera en mesure de répondre aux questions de l'assuré et de le guider.

Les assurés peuvent, en outre, consulter des informations générales sur le site internet de l'assurance retraite et des informations plus personnalisées, en y créant leur espace personnel. Depuis janvier 2017, ils peuvent effectuer leur Demande de Retraite en Ligne (DRL). Les

[36] Le calcul et le paiement des retraites.

techniciens peuvent, par ailleurs, fixer à leur initiative des rendez-vous courts, afin d'aider les assurés sur des questions spécifiques ou urgentes.

Au-delà de ces modalités d'accès, la CARSAT s'appuie également sur le réseau des MSAP. Elle propose également le déplacement d'un cadre technique gestionnaire de situations individuelles auprès de partenaires (réunions d'information en entreprise notamment).

Pour les situations d'assurés en grande difficulté, des rendez-vous à domicile peuvent être proposés.

Au-delà des contraintes géographiques, la CARSAT identifie une contrainte particulière pour accéder à ses services tenant au manque de connaissances liées aux démarches administratives de la part d'une partie de ses publics. Le gestionnaire des situations individuelles cherche à lever ces difficultés. Des réunions collectives sont aussi proposées auprès de certains partenaires[37].

Depuis deux ans, le partenariat avec les MSAP des Vosges contribue à promouvoir une meilleure connaissance de la CARSAT et de ses missions. Les animateurs des MSAP ont été formés afin de répondre aux questions de premier niveau et d'orienter les assurés sur les services en ligne.

Au cours de la période 2018-2022, il est également envisagé d'étendre la gamme des services en ligne pour les assurés autonomes dans leurs démarches administratives et de renforcer encore l'accompagnement des publics les plus fragiles par un suivi personnalisé sur le territoire.

I - L'accès aux services de la mutualité sociale agricole (MSA) : une stratégie proactive et globale

La détermination des modalités d'accès prend en compte différents critères[38]. Au regard de ces éléments, la MSA, en tant qu'interlocuteur unique pour l'ensemble des questions de

[37] Pôle emploi, CAF, collectivités territoriales, etc.

[38] Le poids de chaque critère a évolué au cours des différentes périodes de réflexion :

- la COG signée entre l'État et la MSA ;
- la distance entre deux lieux d'accueil (ne devant pas excéder 30 km) ;
- le niveau de fréquentation du public (règle : toute fréquentation d'un point d'accueil ou de permanence inférieure à deux personnes par jour entraine la fermeture de ce point. Toute fréquentation comprise entre deux et trois personnes débouche sur une réflexion au cas par cas) ;
- les coûts des points d'accueil ;
- les conditions matérielles : lieux adaptés en matière de fonctionnement (connexion au Système d'information, conditions matérielles, accessibilité, sécurité, etc.) ;
- une qualité minimale garantie (charte d'accueil) ;
- le comportement des assurés qui privilégient de plus en plus les canaux de contact par téléphone et Internet ;
- la montée en puissance de la dématérialisation ;
- les besoins des assurés en matière d'accompagnement personnalisé (crises agricoles, rendez-vous prestation, plénitude des droits, etc.).

protection sociale, s'est orientée vers la généralisation des rendez-vous dans des lieux d'accueil de proximité ou à domicile.

1 - L'évolution des modalités d'accès des usagers à la MSA dans les Vosges depuis 2013

L'accueil sur rendez-vous pour les travailleurs sociaux est généralisé depuis le 1er juin 2011 et pour les conseillers en protection sociale à compter du 1er octobre 2014.

Cette évolution s'est accompagnée d'une réduction des points d'accueil qui, en 2014, n'étaient plus que sept, dont un est le lieu de permanence des travailleurs sociaux et/ou des conseillers en protection sociale.

En 2016, l'accueil sur rendez-vous est généralisé pour les agents d'accueil et le partenariat avec les MSAP développé.

En 2017, le recours à la MSA passe par sept points d'accueil et 31 lieux d'accueil MSAP.

La dynamique d'évolution se poursuit avec le développement des démarches proactives afin de ne plus subir l'accueil.

Depuis 2013, deux étapes importantes ont structuré la politique de proximité de la MSA Lorraine :

- le projet proximité 2013, qui a permis une rationalisation de cette politique de proximité ;
- en 2016, la réorientation de l'activité des conseillers en protection sociale vers le conseil et l'accompagnement des entreprises, la généralisation des rendez-vous pour les agents d'accueil, le renforcement des démarches proactives et le partenariat avec les MSAP.

À moyen terme, plusieurs objectifs sont poursuivis :

- le déploiement de l'ensemble des démarches proactives retenues prioritairement ;
- la consolidation du partenariat avec les MSAP ;
- l'accompagnement à l'utilisation des téléservices, en s'appuyant sur les MSAP, les agents d'accueil et du pré-accueil, et les conseillers en protection sociale.

Pour la MSA, le territoire de la CCVCSO présente plusieurs types de difficultés tenant à la faible densité de population, à son vieillissement, aux contraintes géographique, aux difficultés de mobilité des usagers, à la baisse de la fréquentation des lieux d'accueil et à l'évolution des besoins des adhérents.

En 2016, la MSA a développé un partenariat avec la MSAP de Darney. Il est recensé 37 demandes en 2017. Ces demandes concernent pour près d'un quart l'accompagnement à l'utilisation des services en ligne, pour plus de la moitié l'aide à la constitution de dossier et pour le reste des demandes d'information ponctuelle et la mise en relation avec le partenaire. La MSAP de Darney répond pleinement aux attentes de la MSA.

2 - Les perspectives

La poursuite de cette évolution s'inscrit dans le maintien du partenariat avec les MSAP. Par ailleurs, le recours aux supports numériques est également envisagé.

Pour les personnes éloignées du numérique, sont à l'étude des réunions d'accompagnement des personnes âgées à la prise en main de l'outil internet et des téléservices MSA.

III - L'offre de santé de proximité, une situation critique

L'offre de santé de proximité dans les Vosges, et sur le territoire de la CCVCSO, est le reflet de la problématique nationale d'accès à la médecine de proximité. Les Vosges doivent affronter une baisse démographique et un vieillissement de la population, dont une partie est confrontée à la paupérisation. Le territoire voit sa densité médicale se détériorer du fait du vieillissement de la population médicale et des prochains départs en retraite. En 2015, le terrritoire de la CCVCSO comptait 104,6 généralistes pour 100 000 habitants (Vosges 91,8 et France 95,9). En 2018, ce ratio est retombé à 79,8 (Vosges 94,3 et France 97,5).

Entre 2012 et 2016, la démographie médicale[39] enregistre 84 cessions d'activités et 53 installations de médecins généralistes. Pour contenir cette évolution, le recours aux maisons de santé a été privilégié avec un succès relatif (cf. chapitre II- II *infra*).

À brève échéance, les Vosges seront confrontées à un problème d'accessibilité à la médecine spécialisée[40]. Les prévisions d'évolution des effectifs suggèrent un effondrement d'ici deux à trois ans.

IV - Un nouveau modèle d'accessibilité des services publics à conforter dans un territoire marqué par la désertification

Les opérateurs de services publics, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, ont tous intégré l'enjeu que représente l'accès de leurs usagers à leurs services dans les territoires ruraux. Majoritairement ces opérateurs ont conçu l'accessibilité à leurs services en distinguant ce qui peut être traité par des moyens numériques et s'inscrit dans une standardisation, qualifiée d'accueil de premier niveau, de ce qui nécessite un traitement personnalisé dans le cadre d'un accueil de deuxième niveau. Plus spécifiquement dans le monde rural, ces nouvelles modalités d'accès s'appuient essentiellement sur le réseau des MSAP.

Le diagnostic élaboré dans la perspective du SDAASP constate l'émergence de la digitalisation dans les relations entre usagers et services publics, mais considère qu'elle a été couplée à une réduction de la présence dans leurs permanences ou antennes locales, entraînant une dégradation de l'accueil personnalisé avec une personne compétente.

---

[39] Données assurance maladie.

[40] À titre d'illustration, pour prendre rendez-vous avec un ophtalmologue, il faut faire 100 km et le délai d'attente est d'un an.

Ce diagnostic n'évoque pas cependant son corollaire, le déploiement de l'accueil personnalisé, alors que les personnes compétentes sont toujours accessibles mais selon des modalités différentes.

Ce même diagnostic identifie également une très bonne couverture territoriale des MSAP. Le diagnostic n'établit pas le lien entre la digitalisation et le dépoiement des MSAP. Il convient, néanmoins, de considérer que ces deux éléments sont liés et interagissent. Les opérateurs sont très satisfaits de leur collaboration avec les MSAP. La croissance des sollicitations des MSAP témoigne peut-être également de leur succès auprès des usagers.

Chapitre II

Des dispositifs de soutien à l'accessibilité communément partagés et portés par des acteurs locaux investis

L'amélioration de l'accès aux services publics est une préoccupation ancienne dans les Vosges mais qui, au-delà de celle portée par les administrations et opérateurs de services publics, aura été longtemps l'apanage exclusif des maires.

Leur action aura le plus souvent été défensive et aura consisté, face à la perspective de voir un service public quitter leur commune, à le maintenir, quitte à impliquer financièrement leur collectivité. Les illustrations les plus marquantes sont les services de La Poste et de la DDFiP et les refus de fermeture d'école. Ces positionnements ont conduit à développer des formes alternatives d'accès aux services, avec l'agence communale ou le relais postal pour La Poste et le regroupement pédagogique pour l'école. Ces évolutions ont été institutionnalisées par des conventionnements spécifiques, tels le schéma de présence postale et les conventions de ruralité. Le soutien à la création de maisons de santé pour maintenir la présence de médecins illustre également cette démarche. Le développement important ces dernières années des MSAP a contribué à promouvoir la nouvelle approche de l'accessibilité des services publics des principaux opérateurs nationaux, alliant accueil dématérialisé et accueil personnalisé, tout en impliquant fortement les intercommunalités pour leur financement.

Le nouveau dispositif qu'est le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) constitue le cadre de référence et d'action de l'État[41] et du département. Le département en fait le vecteur privilégié de son positionnement dans le territoire. La région se mobilise pleinement avec son pacte pour la ruralité. Les crédits d'intervention de chacun de ces acteurs intègrent cet enjeu dans leurs critères d'attribution.

[41] L'élaboration de la stratégie de l'État en région Grand Est achevée au printemps 2016 intègre ainsi l'accessibilité des services publics dans la partie 2 « Assurer une cohérence territoriale et une cohésion sociale ». Pour « éviter la déprise en milieu rural », l'élaboration des SDAASP est pleinement envisagée. L'État a également fait figurer l'accessibilité aux services comme un des enjeux régionaux dans sa contribution à la stratégie du SRADDET (août 2017).

En matière de santé, l'action multipartenariale entre les personnels de santé et l'ensemble des acteurs publics locaux concernés, coordonnée par le département des Vosges, révèle également une approche nouvelle des politiques de maintien d'une offre de service.

Au-delà de ces dispositifs fédérateurs et transversaux, les contrats bilatéraux antérieurs se maintiennent, ce qui conduit à s'interroger sur leur utilité dans un paysage désormais outillé et cohérent.

I - La MSAP : une interface reconnue au plus près des usagers, mais au financement fragile

Dans les Vosges, les acteurs locaux se sont employés, très tôt, à investir le champ de l'amélioration de l'accueil dans les services publics. C'est à partir d'une initiative du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) d'Épinal en partenariat avec la maison de l'emploi (MDE) que s'est développé un réseau de dispositifs mutualisés. Dès 2016, ces dispositifs ont été labellisés maisons de services aux publics (MSAP).

A - La montée en puissance des MSAP : une volonté locale d'amélioration de l'accès au service public dans un contexte de désertification du monde rural

1 - La constitution progressive d'un véritable maillage départemental

Avec ses 33 points d'accès sur le territoire[42] (22 sites principaux MSAP et 11 antennes[43]), les Vosges sont le premier département sur le plan national en matière de MSAP, avec un maillage territorial très dense. Cette densité est la résultante des nombreuses implantations de relais de services publics (RSP) préexistantes. Dès 2008, trois maisons de l'emploi (MDE) ont été mises en place et portées par le Pays (devenu, en 2014, PETR) d'Épinal et de Remiremont. Très rapidement la même année, les PETR ont décidé d'étendre ce dispositif en milieu rural en partenariat avec les « cyber bases emploi » de Pôle emploi. Dix « cyber-bases emploi »[44] ont ainsi été ouvertes dans tous les bassins de vie du territoire. Ce développement a été freiné fin 2008, avec le changement de politique d'accueil du public de Pôle emploi et le passage d'un traitement territorial de l'accueil à un traitement par métier.

[42] L'antenne de Bruyères à Docelles a ouvert ses portes le 4 juin 2018. L'antenne d'Anould à Corcieux ouvrira dans le courant de l'automne 2018 portant alors à 11 le nombre d'antennes. Ces deux conventions cadres sont en cours de signature par les partenaires.

[43] Différence entre MSAP site principal et antenne : une maison (un site principal) est située dans un centre bourg et a un taux de fréquentation plus élevé qu'une antenne. L'antenne comporte moins de permanences/accueils sur rendez-vous qu'un site principal. Il existe un seul et même dossier de demande de subvention (FNADT + FIO) pour un site principal et ses antennes.

[44] Espaces d'environ 50 m².

En 2010, ce réseau est réactivé avec les RSP[45]. En 2016, avec le label national « MSAP », les 17 RSP deviennent MSAP et d'autres sont créées.

Dans les Vosges, les MSAP sont portées par une multiplicité d'acteurs :

- le PETR du Pays d'Épinal Cœur des Vosges[46] gère 10 MSAP et 4 antennes ;
- le PETR du Pays de Remiremont gère 3 MSAP et 2 antennes ;
- la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges gère 5 MSAP et 3 antennes[47] ;
- la communauté de communes de Bruyères, Vallons des Vosges gère 1 MSAP et 2 antennes ;
- la communauté de communes de l'ouest Vosgien gère 1 MSAP ;
- la communauté de communes de Mirecourt Dompaire gère 1 MSAP ;
- le groupe La Poste gère 1 MSAP.

Sur le territoire de la CCVCSO, quatre points d'accès MSAP sont portés par le PETR du Pays d'Épinal Cœur des Vosges. Deux sont situés à Darney et à Monthureux-sur-Saône[48]. La MSAP de Lamarche et son antenne de Dombrot-le-Sec ont ouvert en 2017.

2 - Le relais, au plus près des usagers, pour nombre d'opérateurs de service public

Les MSAP ont été développées afin d'améliorer l'accès aux services des opérateurs nationaux et locaux. Ce système de mutualisation des services, dans un lieu unique, permet d'optimiser leur fonctionnement pour accueillir au mieux leurs usagers.

C'est un accueil dit de « premier niveau » reconnu pour les services et opérateurs partenaires : 93 % des usagers pensent que ces structures, en regroupant un certain nombre d'opérateurs nationaux et locaux, permettent de maintenir la présence de services publics sur leur territoire[49].

Les MSAP ont su accompagner l'évolution des modalités d'accueil des opérateurs de service publics sociaux. En 2017 sur le département[50], 60 788 accueils physiques ont été réalisés en MSAP contre 45 894 en 2016[51].

---

[45] Partenariats avec Pôle emploi, la CAF et la CPAM.

[46] Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays d'Épinal Cœur des Vosges couvre le tiers central des Vosges, soit 198 communes, et compte 143 000 habitants. Il rassemble trois intercommunalités (communauté d'agglomération d'Épinal, communauté de communes de la Région de Rambervillers, communauté de communes des Vosges côté Sud-Ouest) qui ont décidé de s'associer autour de projets communs. Le PETR du Pays d'Épinal Cœur des Vosges a, notamment, des compétences de développement économique, de valorisation du patrimoine et d'aménagement de l'espace. Il a souhaité constituer un groupe d'action locale (GAL) afin de porter sur son territoire une stratégie LEADER axée sur le développement durable des territoires ruraux par le biais du développement de la filière forêt-bois. Le Pays, labellisé Pays d'Art et d'Histoire, a également pour objectif d'affirmer une identité culturelle pour permettre une appropriation du patrimoine et renforcer la cohérence du Pays.

[47] Dont l'antenne d'Anould à Corcieux qui ouvrira dans le courant de l'automne 2018.

[48] De 2007 à 2009 en tant que cyber-bases emploi, de 2009 à 2016 en tant que RSP, puis depuis 2016 en tant que MSAP.

[49] Enquête nationale de satisfaction MSAP fin 2016 (p. 35).

[50] Sans les chiffres de la MSAP Neufchâteau qui est en même temps CCAS.

[51] Augmentation à mettre en lien avec nouveaux points MSAP sur 2017.

Tableau n° 6 : évolution fréquentation des MSAP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018* Visites *01/01 au 30/06	2018* Demandes *01/01 au 30/06
Fréquentation	24 467	29 321	34 081	45 894	60 788	38 994	43 101

Source : CRC GE à partir données MSAP 88

Cette augmentation constante de la fréquentation dans le département illustre la place occupée par les MSAP dans l'environnement administratif pour l'usager. Les MSAP dans les Vosges, et en particulier dans le monde rural, sont devenues pour l'usager la première porte d'entrée des services publics.

L'un des points forts du réseau de MSAP réside dans l'unification de son système d'information interne. La virtualisation des postes et des procédures a ainsi été immédiate.

Aujourd'hui, les MSAP des Vosges mutualisent l'accès aux prestations et services d'une quarantaine d'opérateurs[52]. En dix ans, ces derniers ont pleinement intégré les MSAP dans leur stratégie d'accueil du public.

B - Les perspectives d'évolution des MSAP : d'une interface reconnue à une interface incontournable…

Le diagnostic du SDAASP fait état d' « une très bonne couverture territoriale des Maisons de Services au Public (MSAP) qui pourrait, néanmoins, être complétée dans quelques territoires (communautés de communes de l'Ouest Vosgien, Hautes-Vosges, Vosges méridionales) et confortée par le renforcement de l'animation en réseau ».

Si la qualité du maillage a contribué au succès des MSAP, celle de leur gestion y participe également. Les opérateurs soulignent tous que leur intérêt pour les MSAP se fonde essentiellement sur leur organisation et leur gestion. Pour eux, le fait que les personnels soient des agents titulaires et qu'une fonction de coordination a été organisée a grandement contribué à conforter leur intérêt.

Ainsi, le poste de coordinateur départemental créé en septembre 2016 à la demande du préfet des Vosges agit pour la cohérence et l'harmonisation des pratiques sur l'ensemble du réseau. Il est le premier et le principal interlocuteur des animateurs, des services de l'État, des opérateurs et des collectivités. Le poste relève du PETR d'Épinal, mais les sept structures « porteuses » des MSAP (PETR, intercommunalités concernées et La Poste) le financent à hauteur de 50 %, le solde étant pris en charge par l'État.

[52] Pôle emploi, CPAM, CARSAT, MSA, La Poste, CAF, GRDF, EDF, AFPA, CCI, CAP Emploi, DDFiP, chambre des métiers, académie Nancy-Metz, CLIC, conseil départemental, PJJ, conciliateurs de justice, CRESUS, MDPH, CIDFF, etc.

Ce coordinateur veille, entre autres, à la normalisation des savoir-faire et à l'homogénéisation des procédures d'accueil de l'usager. Une culture professionnelle commune est ainsi partagée dans l'ensemble du réseau. La formation des agents est organisée par les opérateurs à l'échelle du réseau.

Cette organisation ne saurait, cependant, pallier à terme, l'absence constatée de comités de pilotage depuis juin 2016. Un seul s'est réuni à l'échelle d'un arrondissement le 21 juin 2018, présidé par la sous-préfète de Neufchâteau. L'activité et le positionnement de la coordinatrice départementale se doivent d'être encadrés par une instance décisionnelle. Si cette coordination fonctionne à la satisfaction de tous, sa pérennité impliquera que soit clarifiée l'administration porteuse de cet emploi qui relève administrativement d'un PETR tout en intervenant en management hiérarchique sur des agents relevant d'autres structures administratives.

C - … au mode de financement et au cadre de gestion interne à conforter

Les MSAP sont financées (en fonctionnement) par leur structure porteuse à hauteur de 50 % en autofinancement et par le FNADT pour 25 % et le FIO pour 25 %. Pour la MSAP portée par le Groupe La Poste, il s'agit du fond de péréquation.

Sur la base des MSAP portées par le PETR du Pays d'Épinal[53], en moyenne, le coût de fonctionnement d'une structure revient à 52 636,54€[54].

L'implication des intercommunalités dans le financement des MSAP relève de leurs dépenses facultatives. De ce fait, la pérennité de ce financement est liée au volontariat de la structure porteuse, alors que les MSAP assurent majoritairement des prestations de services publics pour le compte des opérateurs nationaux.

Si depuis leur origine, en raison du recours aux emplois aidés, les budgets des MSAP[55] étaient relativement contenus, il apparaît désormais des charges de personnel plus importantes avec la transformation des emplois aidés en emplois de titulaires.

La gestion des MSAP relève de 33[56] animateurs. Sur le territoire de la CCVCSO, ce sont deux ETPT qui ont en charge les quatre points d'accès.

Les évolutions statutaires des animateurs, par intégration dans la fonction publique territoriale[57], répondent au besoin de professionnalisation de ces structures. Le « turn over » induit par la précarité du statut d'emploi aidé impliquait des actions de formation répétitives pour les opérateurs et ne permettait pas la capitalisation des connaissances et des expériences issues du contact avec l'usager.

[53] Au regard des délais contraints de l'instruction, nous n'avons pas pu obtenir les coûts pour toutes les MSAP du département. Par ailleurs, malgré nos sollicitations, nous n'avons pas obtenu les coûts inhérents à la MSAP La Poste.
[54] Calculé sur la base du prévisionnel 2018.
[55] Ou des structures préexistantes.
[56] Chiffres au 01/01/2018.
[57] Il reste une animatrice en CDD sur le territoire de la Communauté d'agglomération de St Dié des Vosges et sur le PETR du Pays de Remiremont, le personnel est en CDD.

Avec la montée en puissance des MSAP et l'évolution de leurs missions, l'animateur est devenu le visage des services publics en milieu rural. Il ne s'agit plus seulement d'accueillir, mais aussi d'orienter et d'autonomiser l'usager qui vient dans une MSAP. L'animateur se veut l'intermédiaire efficace entre les usagers et les opérateurs, un accompagnateur dans la compréhension numérique, un facilitateur dans l'échange entre l'usager et l'administration.

Le métier d'animateur ou de coordinateur d'animateurs de MSAP est ainsi à la croisée de l'accueil des publics, de la maîtrise des outils numériques et de l'accompagnement des usagers.

Animer une MSAP est aujourd'hui un emploi à part entière, qui devrait être reconnu par le statut de la fonction publique territoriale. Cette reconnaissance du métier devrait donc également passer par un parcours de formation spécifique car si des présentations/formations sont organisées chez tous les partenaires, la formation initiale reste à construire.

II - La maison de santé, un dispositif inscrit dans un cadre plus large en faveur du développement de la médecine de proximité

La maison de santé a été longtemps perçue comme la solution principale à la désertification médicale. L'ARS et de nombreuses collectivités se sont investies dans le financement de cet équipement. Après une dizaine d'années d'expérience, l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de santé de proximité ont une perception beaucoup plus nuancée de l'intérêt de ce seul dispositif et surtout des conditions préalables qu'il requiert.

A - Les maisons de santé (MDS)

Les trois MDS du territoire de la CCVCSO illustrent parfaitement l'intérêt et la complexité de ce dispositif. Pour ces trois MDS, les résultats sont disparates :

- la maison de santé de Lamarche est installée dans les bâtiments de l'hôpital. Une de ses fragilités tient au fait que le médecin a plus de 70 ans et que celui qui vient d'être recruté n'exerce pas à temps complet ;
- la maison de santé de Darney et son antenne de Lerain ne fonctionnent pas en raison du coût immobilier. La taille du bâtiment a été surestimée lors de sa conception ;
- la maison de santé de Monthureux-sur-Saône s'avère une réussite qui résulte d'une forte implication des élus et professionnels de santé. Quatre à cinq médecins sont également maîtres de stages pour les internes et assurent les soins d'urgence.

Le dynamisme des élus et des professionnels de santé contribue grandement à la réussite des projets. Il est communément admis, dans les Vosges, que le cercle vertueux qui conditionne la réussite d'un projet de MDS réside dans l'enclenchement d'une dynamique territoriale initiée par les professionnels de santé relayée et accompagnée ensuite par les élus.

B - Le cadre de déploiement d'une MDS

La réussite d'une MDS résulte de l'interaction entre un ensemble de mesures contribuant tant à promouvoir des modalités alternatives d'exercice de la médecine de proximité qu'à renforcer l'attractivité du territoire pour les jeunes médecins. Au titre de ces modalités, est identifiée la promotion des collaborations entre médecins, paramédicaux et autres professionnels de santé. L'exercice individualiste de la médecine générale n'est plus la réponse aux besoins des territoires ruraux. Cette pratique collective doit être construite sur des modes plus intégrés de MDS et sur des modes de partenariats plus souples.

Sont identifiés également des accompagnements avec la plateforme territoriale d'appui d'aide aux professionnels pour traiter les cas complexes. Le déploiement de la numérisation est reconnu comme décisif pour rapprocher les professionnels, la demande et l'offre (ex : télémédecine).

Enfin, dans les Vosges une réflexion globale sur la manière de rendre le territoire plus attractif a été engagée pour attirer les jeunes médecins lors de leur stages d'internat. L'ARS s'emploie à développer le nombre de maîtres de stage sur le territoire.

III - Une nouvelle offre de dispositifs permettant d'appréhender de manière transversale l'enjeu de l'accessibilité aux services publics

Depuis 2015, une série de nouveaux dispositifs contribuant à renforcer l'accessibilité des services au public a été déployée. Le département se reconnaît une compétence d'intervention diversifiée et volontariste. Concomitamment, la région met en œuvre sa propre stratégie d'action en faveur du monde rural.

A - Le SDAASP, un dispositif fédérateur pleinement investi par les acteurs locaux

L'ensemble des opérateurs de services publics ont été fortement impliqués dans la conception du SDAASP des Vosges.

1 - Un schéma élaboré en associant le plus grand nombre de partenaires

À l'issue d'une réflexion et d'échanges associant largement les opérateurs et les acteurs publics et associatifs promoteurs de services publics locaux, un diagnostic partagé a été établi entre le département et les 11 intercommunalités. Ce diagnostic croise des approches tant quantitatives que qualitatives. En contribuant à l'élaboration d'une vision commune chez les opérateurs et les acteurs publics impliqués, le diagnostic renforce la dimension opérationnelle du schéma.

2 - Quinze enjeux identifiés

Sur la base de ce diagnostic, quinze enjeux ont été identifiés et validés. À partir de ces enjeux, cinq orientations stratégiques ont été retenues pour constituer un plan d'actions qui pourra évoluer au cours des six années d'existence du SDAASP.

3 - Les actions du schéma, un parti pris d'opérationnalité

Les actions déclinent les orientations stratégiques. Elles n'ont vocation ni à recouvrir tous les champs des services, ni à répondre à tous les enjeux. Elles ont été choisies sur le fondement de priorités partagées.

Les deux premières orientations (n° 1 et n° 2) concernent la gouvernance et le pilotage du SDAASP. Elles répondent à l'objectif de garantir la pérennité des objectifs et la mise en œuvre des prévues durant les six prochaines années.

Les deux orientations suivantes (n° 3 et n° 4) présentent les priorités thématiques reconnues comme indispensables à la dynamique des services et répondant aux besoins les plus cruciaux pour les Vosgiens : l'accueil physique de proximité, la santé et le vieillissement.

La dernière orientation (n° 5) marque la volonté forte du département et de l'État de créer des partenariats avec les EPCI et de s'appuyer sur les projets portés par les territoires. Il s'agit de décliner les priorités du SDAASP dans chaque territoire en fonction de ses spécificités et de prendre en compte les projets d'amélioration de services que les EPCI inscrivent dans leurs projets de territoires.

Ces cinq orientations stratégiques sont à la fois conformes aux objectifs du plan « Ambition Vosges 2021 » et à celles inscrites dans la loi NOTRé. La communauté de communes délibèrera début 2019 pour approuver la convention de réalisation des actions (État, région, département, communauté de communes). Elle assurera notamment le pilotage de l'action n° 5 et participera à la réalisation des autres actions définies dans le plan.

Fin juillet 2018, le SDAASP devait faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

4 - La gouvernance du schéma

Le SDAASP est co-piloté par un comité technique et un comité de pilotage réunissant l'État, le conseil départemental et les 11 EPCI. Cette gouvernance se décline spécifiquement pour la santé avec un comité technique et un comité de pilotage entre le département, la CPAM et l'ARS.

B - Le plan santé du département : un cadre d'actions cherchant à optimiser l'implication de chacun des acteurs

1 - le plan santé

En tant que chef de file des politiques sociales et médico-sociales, le département des Vosges s'est saisi de la problématique santé, identifiant les enjeux pour son territoire. Il s'est engagé, dès 2016, dans l'élaboration d'un plan d'actions santé. Il a confié à un cabinet l'élaboration du diagnostic par une vingtaine d'entretiens individuels et trois réunions de terrain regroupant plus de 200 professionnels de santé.

L'objectif principal de ce plan est *« de participer à l'amélioration de l'offre de soin équitable sur l'ensemble du territoire en dotant le département d'un plan d'actions opérationnel avec une vision sur 6 ans »*.

La gestion de ce plan est confiée à un comité stratégique coprésidé par l'ARS, l'assurance maladie et le département des Vosges. Une cellule opérationnelle administrée par l'ARS est également instituée. Ce plan constitue le volet santé du SDAASP. Les premières mesures de ce plan ont été mises en œuvre au printemps 2018.

Ce plan identifie quatre priorités pour garantir dans tous les territoires un accès à des soins de qualité, construire des projets de santé adaptés aux besoins :

- Priorité n° 1 : renforcer l'offre de soins dans les territoires au service des patients par une présence médicale et soignante accrue ;
- Priorité n° 2 : mettre en œuvre la révolution numérique en santé pour abolir les distances ;
- Priorité n° 3 : favoriser une meilleure organisation des professions de santé pour assurer une présence soignante pérenne et continue ;
- Priorité n° 4 : une nouvelle méthode – faire confiance aux acteurs des territoires pour construire des projets et innover.

Ce plan est décliné en quatre axes stratégiques :

- 1er axe : renforcement de l'attractivité afin d'accueillir des professionnels de santé ;
- 2ème axe : organisation de l'offre de soins par territoire (quatre chargés de mission santé seront recrutés sur le département) ;
- 3ème axe : vieillesse et santé ;
- 4ème axe : prospectives – développer la télémédecine sur l'ensemble du territoire en cohérence avec le plan numérique.

Le conseil régional Grand Est, lors de sa séance du 29 juin 2018 dans le cadre de son examen du SDAASP des Vosges, s'est prononcé favorablement sur ce plan.

2 - Le comité départemental de l'offre de soins de premier recours, une instance de gouvernance spécifique

Ce comité départemental a été créé en 2017 à l'initiative du président du conseil départemental. Il est coprésidé par l'ARS, le conseil départemental et la CPAM des Vosges. Il est composé d'élus départementaux et régionaux, des représentants de l'État, de la CPAM, de la MSA et des professionnels de santé (médicaux et paramédicaux).

Ce comité prolonge les concertations régionales Grand Est et tend à coordonner l'action des acteurs susceptibles d'intervenir pour lutter contre la désertification médicale et faire face à l'importance du nombre de départs en retraite de médecins généralistes. Son action doit permettre de renforcer les soins de proximité en révisant le zonage applicable aux médecins généralistes. L'objectif est de parvenir à une meilleure répartition des professionnels de santé et de déterminer les territoires cibles pouvant prétendre aux aides conventionnelles de l'assurance maladie et aux aides du pacte territoire santé. C'est en son sein que sont abordées les aides à l'installation en adéquation avec les territoires. Le projet d'installation doit s'inscrire dans une « *dynamique d'exercices coordonnés* ». À Darney est projeté un accueil des personnes handicapées vieillissantes en lien avec la médecine de ville.

Ce comité s'est réuni trois fois depuis le lancement de cette concertation à l'échelle régionale le 29 mars 2017[58]. Il s'est engagé dans les travaux d'élaboration d'un schéma cible de renforcement de l'offre de soins de premier recours retenant le périmètre des intercommunalités comme territoires cibles. La révision du zonage médical a également été engagée, ainsi que sur les premières concertations préalables à la mise en œuvre du plan d'actions territorial en lien avec le schéma santé du SDAASP à l'été 2018.

C - Le renforcement du rôle du département à partir des dispositifs existants

Le département a fait de l'accès aux services publics locaux de proximité un axe majeur de sa stratégie d'intervention qui répond à trois enjeux : l'attractivité du territoire, la qualité de vie des Vosgiens, les équilibres territoriaux et les modes d'accès transversaux.

Le département a appréhendé le SDAASP comme un levier, lui permettant de gagner en efficience dans son rôle de développeur pour l'aménagement de son territoire et l'amélioration de la qualité de vie de ses habitants. Il considère que l'amélioration de la qualité des services offerts se révèle être un facteur majeur d'attractivité. L'élaboration d'un plan santé traduit également cette volonté.

Le conventionnement avec la CCVCSO illustre la volonté du département de faire du SDAASP et du plan santé des dispositifs d'actions à finalité opérationnelle.

Cela transparaît dans le projet de contrat de territoire devant être prochainement conclu entre la CCVCSO et le département.

Ce contrat couvre la période 2018-2020 et fait suite au contrat 2016-2017. Ce nouveau document formalise un projet partagé de développement des territoires.

[58] Réunions du 27 avril 2017, du 6 septembre 2017 et du 8 janvier 2018.

D - Le pacte pour la ruralité, l'implication stratégique de la région pour l'accessibilité des services au public en milieu rural

La région, avec son « pacte pour la ruralité », s'est dotée dès janvier 2016, d'une stratégie d'action globale d'intervention sur le monde rural en intégrant la question de l'accès aux service publics. Ce pacte contient, par ailleurs, une importante dimension de renforcement des infrastructures numériques.

Ce pacte élaboré à l'issue d'une importante consultation des acteurs locaux a pour objet de soutenir, développer et valoriser l'ensemble des territoires ruraux. Il a également vocation à renforcer les liens et synergies de développement entre les zones urbaines et rurales.

Quatre axes prioritaires ont été identifiés pour atteindre les objectifs fixés :

- assurer une meilleure accessibilité numérique et physique des territoires ruraux ;
- maintenir et développer les activités économiques, notamment artisanales et commerciales, de services, culturelles et touristiques ;
- favoriser la structuration institutionnelle et la capacité d'action des territoires ruraux ;
- territorialiser l'action régionale pour en accroître l'impact et l'efficacité.

Le pacte n'est pas la juxtaposition de dispositifs régionaux majorés en zone rurale fragile. Il s'agit d'un ensemble d'interventions structurantes pour répondre aux besoins de redessiner l'avenir des territoires ruraux.

Au-delà du pacte, la nouvelle politique d'aménagement du territoire délibérée le 28 avril 2017, concomitamment au pacte pour la ruralité, cible au travers de quatre dispositifs une intervention spécifiquement réservée aux communes rurales, avec une bonification systématique pour celles situées dans les zones les plus fragiles.

E - Une mobilisation des crédits d'intervention de chacun des acteurs impliqués dans ces dispositifs

Si la région a clairement identifié les financements mobilisés pour son pacte pour la ruralité et sa politique d'aménagement du territoire, l'État et le département entendent faire de l'accessibilité un critère d'attribution de leur crédits d'intervention mobilisés dans un cadre concerté.

1 - Les financements d'État, l'accessibilité au cœur des critères d'affectation

Le financement de l'amélioration de l'accessibilité des services au public mobilise des crédits issus de la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR), du Fond National d'Aménagement et de Développement du Terrritoire (FNADT) (volet territorial des CPER[59] et volet relatif au partenariat avec l'ARS), la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL).

[59] Dans le CPER Lorraine, l'appui aux services au public figure dans l'objectif stratégique « attractivité régionale et développement équilibré de tous les territoires lorrains », dans l'orientation 3 « accompagner la revitalisation des territoires ruraux (services, équipements, centralité) ». La notion d'offre de service est fermement appuyée sur une volonté de renforcer les centralités urbaines, en ciblant prioritairement les bourgs des bassins de vie ruraux et

Les projets qui permettent de maintenir et d'améliorer les services publics sont soutenus prioritairement par les dispositifs d'accompagnement financier des collectivités. Ainsi, dans le cadre des programmations DETR ou DSIL, les projets d'école (notamment pour des RPI), les activités périscolaires et les équipements sportifs sont considérés comme des dossiers prioritaires, au même titre que des dossiers de développement économique.

Les nouvelles implantations de MSAP, ou la création d'annexes à des MSAP existantes, sont également soutenues par ces fonds de droit commun. Par ailleurs, les enveloppes FNADT (et le fonds inter-opérateurs, FIO) accompagnent le fonctionnement des MSAP qui maillent le territoire vosgien.

Enfin, les MSP, dès lors qu'elles sont labellisées, ont toutes bénéficié d'un accompagnement forfaitaire sur l'enveloppe FNADT (100 000 €), parfois cumulé avec de la DETR. Les services publics sont donc au cœur des critères d'éligibilité et de sélection de ces dotations.

2 - Les financements de la région et du département, la mobilisation de crédits d'intervention

La région mobilise près de 70 dispositifs/outils régionaux « pacte pour la ruralité ». Le montant annuel total estimé des crédits régionaux qui seront consacrés aux territoires ruraux s'élève à plus de 100 M€, hors FIR.

Au niveau du département, les crédits qu'il est envisagé de mobiliser pour la réalisation du SDAASP ne sont encore pas identifiés.

3 - Vers une coordination des financements

Jusqu'à présent, il n'existait pas de réelle concertation organisée pour accompagner les projets relatifs aux services publics, même si de fait, une certaine cohérence apparaît dans les accompagnements financiers de l'État, des collectivités (département et région notamment), voire de certains opérateurs comme la CAF.

L'action n° 4 du SDAASP entend répondre à ce besoin avec la création d'une « conférence des financeurs » pour encourager à la complémentarité des financements. La création d'un fonds dédié, alimenté par plusieurs financeurs et géré de manière collégiale, fait partie des pistes de réflexion qui seront également suivies dans le cadre de la mise en œuvre du SDAASP.

F - Les autres dispositifs de soutien

Ces dispositifs ne concernent, à l'exception du contrat de ruralité, qu'un seul opérateur ou administration et son rapport à sa commune d'implantation. Ils visent à prendre en compte l'accès au service public comme objectif d'une action publique particulière. Ces dispositifs « bilatéraux » facilitent les transitions et dialogues entre acteurs concernés, notamment avec

---

les bourgs des couronnes périurbaines. La programmation est une programmation régionale, élaborée sur la base des dossiers identifiés, instruits et priorisés par les préfectures de département.

l'Éducation nationale. Leur pertinence et leur intérêt mériteraient cependant d'être réévalués au regard de ce que représentent le SDAASP pour les contrats de ruralité et les MSAP pour les contrats de présence postale.

1 - Le contrat de ruralité, une approche transversale ciblée sur l'attribution de financement

Trois contrats de ruralité ont été signés pour le département le 27 janvier 2017, dont un avec le président du PETR du Pays d'Épinal Cœur des Vosges, le préfet, le président du conseil départemental et le directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations pour une durée de 4 ans.

Toutefois le calendrier de rédaction des contrats n'a pas permis une véritable réflexion sur les besoins prioritaires des PETR. Dans un environnement territorial qui n'était pas encore stabilisé (négociation de la carte intercommunale effective au 1er janvier 2017), les PETR n'étaient pas identifiés comme un échelon fédérateur des projets.

Un nouveau contrat de ruralité est en cours d'élaboration pour 2019.

2 - Les contrats de présence postale (La Poste commune d'implantation)

L'évolution d'un bureau de poste en agence postale s'inscrit dans le cadre d'une négociation entre La Poste et le maire de la commune concernée.

L'évolution d'un bureau en agence nécessite que la commune fournisse le personnel et l'immobilier. La charge de travail est estimée en moyenne à 0,5 ETP d'un agent territorial. En contrepartie, La Poste accorde une participation financière de 1 000 € par mois. Ce sont les communes qui fixent les horaires d'ouverture de l'agence postale.

Les conventions relatives aux agences communales La Poste sont conclues pour une durée librement fixée comprise entre un et neuf ans. Le nombre d'agences La Poste agence communale a beaucoup progressé sur la période.

Cette politique a un coût non négligeable pour La Poste et les collectivités. Ainsi, si l'on considère[60] que chaque agence postale représente un coût de 12 000 € par an pour La Poste, cela reviendrait sur le département à un coût annuel de 660 000 €. Ramenée à l'échelle de la CCVCSO, cette charge équivaut à 120 000 € par an. Pour les communes, elle correspond, sur la base d'un demi ETP d'agent administratif à 35 000 € par an, à un peu moins d'1 M€ par an[61].

La Poste est contrainte par ses obligations de présence territoriale de développer des modalités d'accès alternatives à ses bureaux qui représentent un coût pour la collectivité. L'examen des bilans d'activité (cf. *supra* chapitre I- II- D) amène à s'interroger sur la pertinence de ce maillage au regard de celui des MSAP.

[60] Sur la base de l'indemnité forfaitaire versée par La Poste à la collectivité.
[61] Coûts estimés à partir des éléments recueillis lors de l'entretien avec le directeur de la poste concernant la charge de personnel communal.

3 - Les conventions de ruralité de l'Éducation nationale

L'évolution du réseau d'écoles primaires dans les Vosges s'inscrit dans le cadre d'une convention de ruralité conclue en mars 2017 entre le préfet, le recteur, le président de l'association des maires, le président de l'association des maires ruraux et le président du conseil départemental. Cette convention part du constat que 55 % des écoles du département comptent trois classes ou moins. L'objectif assigné est de passer d'une école dans chaque commune à une école pour chaque commune.

Le dialogue entre la DSDEN et la CCVCSO, désormais compétente en matière scolaire, illustre toute la complexité de ce processus. Aujourd'hui sur le territoire de la CCVCSO, nombre d'écoles ne sont plus viables[62] et la situation implique que des décisions soient prises afin de consolider les écoles des communes de Lamarche, Monthureux-sur-Saône et Darney. Cinq écoles devraient être fermées pour la rentrée scolaire 2018-2019.

Le DASEN, dans le cadre de la convention de ruralité, a ainsi proposé de redéployer les cinq postes de professeurs susceptibles d'être supprimés sur les brigades de remplacement, les besoins en toute petite section, et la création d'un poste d'infirmier et deux postes d'enseignants de sport. Deux de ces redéploiements seraient réalisés dans les établissements du territoire de la CCVCSO.

[62] Exemples : Bleurville et Nonville, Chatillon-sur-Saône, Les Thons.

Chapitre III

L'enjeu de la transformation numérique :

le défi porté par l'ensemble des acteurs du territoire

Le recours efficient au numérique implique que les infrastructures soient adaptées aux usages et aux besoins, mais également que les administrations et opérateurs de services publics aient intégré cette composante dans leur stratégie globale d'accessibilité à leurs services.

I - La mise en œuvre d'une stratégie commune de couverture du territoire

L'enjeu du numérique est, dans les Vosges, partagé entre l'État, la région, le département et les échelons intercommunal et communal.

Le projet de Réseau d'Initiative Publique Très Haut Débit Grand Est (RIP THD Grand Est-Losange) a été porté par la région, maître d'ouvrage, en partenariat avec le département des Vosges[63], dans la stricte complémentarité avec les déploiements des opérateurs privés, et dans la réutilisation maximale des infrastructures déjà présentes sur le territoire du projet.

La région assure le portage d'une concession pour la conception, la réalisation, l'exploitation, la maintenance, la commercialisation et le financement d'un réseau d'initiative publique, en liaison notamment avec le département des Vosges.

Le département des Vosges a, quant à lui, dans le cadre du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN), réalisé un vaste programme d'opérations de montée en débit dans les communes où l'internet ADSL était déficitaire. Le déploiement de la fibre, par la DSP régionale Losange, prendra le relais pour couvrir la totalité du département à l'extinction des contrats d'exploitation conclus avec Orange pour une période de dix ans.

[63] Et les autres départements du Grand Est.

A - Une couverture numérique permettant le développement des stratégies de numérisation des administrations et opérateurs

Le département et la région se sont fortement impliqués dans ce domaine. Il en résulte qu'à ce jour (juin 2018), l'objectif de couverture haut débit (HD) de 92 % de la population sera atteint. La part des foyers actuellement inéligibles au HD filaire est de moins de 1 %[64]. Pour les 7 % des foyers qui disposent de moins de 3 Mbits/s[65], soit ceux les moins bien pourvus en capacité numérique, ils seront les premiers raccordés à la fibre optique (FTTH) dès lors que le déploiement du RIP Losange Grand Est prévoit de raccorder de manière prioritaire les communes qui présentent les plus bas débits. Dans le cadre du plan régional, le département aidera les EPCI pour couvrir à hauteur de 70 % leur partie d'autofinancement.

B - La couverture mobile, une situation plus contrastée

Le territoire départemental semble correctement couvert en téléphonie mobile, puisque sur les 13 zones blanches centres bourgs identifiées, 11 sites ont été, ou sont en voie, d'être couverts par le conseil départemental dans le cadre des appels à projets Zones Blanches Centres Bourgs (ZBCB). Les deux autres ZBCB identifiées ont été remontées, le 15 février 2018, sur la plate-forme France Mobile. Dans le cadre de l'accord entre le Gouvernement et les opérateurs, ces deux sites devraient donc être couverts (par les opérateurs) en priorité[66].

La qualité de service (en particulier le débit) est complètement assujettie à l'opérateur de téléphonie choisi.

Les antennes 3G, qui ne permettent pas une navigation aisée, sont surtout celles qui sont présentes en zones rurales et très rurales (les antennes en ZBCB sont toutes en 3G). Ce problème est connu et l'accord entre le Gouvernement et les opérateurs prévoit que la France puisse être couverte en 4G « de qualité » à 100 % d'ici 2020.

Dans l'attente, l'accès numérique aux services publics, via mobile, est possible dans une majorité de cas même si, dans les zones les plus rurales du département, l'usage en est, d'une certaine manière, moins confortable.

[64] Source France THD.

[65] Ce dernier débit, qui est toutefois insuffisant pour les usages multimédias ou les contenus « riches », n'altère pas non plus l'accès numérique des services publics dans leur forme actuelle (interfaces « légères » sans contenu multimédia et avec des transferts de données généralement peu élevés dans le cas des particuliers).

[66] La téléphonie mobile, contrairement à la téléphonie filaire, a une couverture dépendante du relief. Il peut donc y avoir une hétérogénéité de couverture importante, même au sein d'une même commune (ex : montagne).

II - Les administrations et opérateurs de services publics : des stratégies de recours au numérique plurielles mais prometteuses

Tous les opérateurs de services publics et administrations dans le département ont initié, voire intégré, une démarche de digitalisation de leurs prestations.

A - Le numérique et les opérateurs : une stratégie de l'accueil de l'usager renouvelée et intégrée

Pour les opérateurs de services sociaux, le recours au numérique fait partie intégrante d'une stratégie d'accueil entièrement renouvelée qui repose sur trois piliers : gain de qualité envers l'usager, démarche active de l'opérateur et gestion plus dynamique des ressources humaines.

À l'extérieur de leur site propre, les opérateurs ont su recourir opportunément aux MSAP. Ces dernières ont conforté et développé leur positionnement d'interface d'accès aux services publics en milieu rural. Par ailleurs, au titre de ses activités accessoires, La Poste propose à ses usagers essentiellement un outil, et plus précisément une tablette ARDOIZ, commercialisée dans les bureaux de poste.

B - Des perspectives de déploiement du recours au numérique prometteuses pour les services publics locaux

Le département, pour ses propres services et prestations, développe depuis 2017 un guichet numérique accessible par son site internet. Cette plateforme mutualisée permet aux collectivités qui le souhaitent de proposer des télé-services à l'ensemble des citoyens. L'usager vosgien a alors un seul compte pour les demandes relevant de sa commune, de son EPCI, ou du département. À ce jour, dix télé-services[67] sont en production pour le département.

Pour les communes et les EPCI, plus d'une vingtaine de télé services « standard » sont mis à disposition[68] par la société publique locale X DEMAT (ex : guichet citoyen, plateforme d'enquêtes publiques et outils de dématérialisation).

[67] Candidature spontanée, demande de stage, demande de subvention sportive, demande de raccordement au guichet citoyen (pour les collectivités), etc.
[68] Recensement, listes électorales, PACS, état civil, etc.

III - Les MSAP : l'interface de l'accès au numérique reconnue par les usagers, une dynamique à consolider pour les publics les plus fragiles

La mise en œuvre du SDAASP devrait amplifier la dynamique du déploiement du numérique. La troisième orientation stratégique tend en effet à développer un accueil physique au plus près pour informer, orienter vers les services et accompagner les personnes, notamment pour les démarches dématérialisées.

Les actions contribuant à cet objectif tendent ainsi, notamment, à développer l'accompagnement des publics éloignés du numérique en s'appuyant, entre autres, sur le réseau des MSAP.