



## Services au public : un accès globalement aisé sauf aux franges des départements

Dans les Pays de la Loire, un accès rapide aux services publics, aux commerces et services les plus courants est assuré pour la majeure partie de la population. Les temps d'accès sont toutefois plus longs dans certaines zones, en particulier aux frontières des départements, en Vendée, en Mayenne et dans la Sarthe. Les services publics destinés à des usagers spécifiques (personnes âgées, demandeurs d'emploi) nécessitent un temps d'accès plus long. Les services marchands de proximité sont plutôt accessibles sur l'ensemble du territoire ; la banque est celui qui est le plus éloigné de la population. Les services marchands plus rares concourent aussi à la vitalité du territoire même si certains, comme le cinéma, sont moins accessibles.

Valérie Deroin, Christophe Fouchard, Insee

Favoriser l'accès aux services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population est une préoccupation des politiques d'aménagement du territoire. Afin d'objectiver les temps d'accès de la population aux différents services, un diagnostic préalable à l'élaboration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) est mené. Les temps d'accès à trois paniers d'équipements sont analysés : les services avec mission de service public, les services marchands de proximité et les services marchands plus rares (*définitions*). Même si la dématérialisation est de plus en plus utilisée pour les démarches en ligne, la présence de services physiques est nécessaire, notamment pour les populations les plus fragiles. Dans les territoires moins bien pourvus, 1 000 maisons de services au public – lieux d'accueil et d'information proposant une offre diversifiée et de proximité – seront déployées sur l'ensemble du territoire national d'ici fin 2016.

### Services publics : les petites communes pénalisées

Compte tenu des caractéristiques géographiques, du réseau de transport

et de l'armature urbaine de la région, les Ligériens bénéficient d'un accès au panier de services publics relativement aisé : 80 % de la population habitent à moins de 15 minutes par la route du panier d'équipements retenus comme le noyau des besoins de la population (*méthodologie et figure 1*). D'après des enquêtes menées par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), accéder à un équipement en 15 minutes est jugé acceptable.

Plus la population d'une commune est importante, meilleur est l'accès aux

équipements. En moyenne, les habitants des communes les moins peuplées ont des temps d'accès plus longs : 66 % des communes de moins de 1 000 habitants sont à plus de 15 minutes du panier public. Cette proportion diminue avec la taille des communes : 37 % des communes de 1 000 à 5 000 habitants, et 4 % des communes de 5 000 habitants ou plus sont à plus de 15 minutes du panier public. Le déploiement des maisons de services au public dans les zones en déficit est un enjeu important pour assurer à l'ensemble de la population un service public de qualité.

### 1 Des équipements publics généralistes accessibles

Panier de services avec mission de service public dans les Pays de la Loire

	Population résidant dans une commune équipée (en %)	Communes équipées (en %)	Nombre d'équipements
Bureau de poste, relais, agence	92	64	1 070
Police nationale, gendarmerie	50	12	194
Centre médico-social	48	8	178
Espace public numérique	44	8	170
Centre de finances publiques	43	8	281
CAF	40	5	84
Clic	35	4	59
Pôle emploi	34	3	67
Mission locale	26	1	21
Carsat	25	1	20
MSA	19	4	57

Sources : SGAR ; Insee, Base permanente des équipements (BPE) 2013 - Recensement de la population (RP) 2011.

## La Poste, la police ou la gendarmerie : une présence sur tout le territoire

Les équipements à destination de tous, dits généralistes, sont davantage présents. Les plus proches sont la Poste et la police nationale ou la gendarmerie. 92 % des Ligériens habitent dans des communes équipées en bureaux de poste. Ceci est à rapprocher des missions de service public de la Poste : au moins 90 % de la population doit avoir un point de contact de la Poste à moins de 5 kilomètres et à moins de 20 minutes de trajet automobile de son domicile. L'équipement public le plus présent est ensuite la police nationale ou la gendarmerie : 50 % des Ligériens habitent dans des communes équipées. 76 % des habitants sont à moins de 10 minutes de la police nationale ou de la gendarmerie, soit 4 points au-dessous de la moyenne nationale.

Les antennes médico-sociales des conseils départementaux (centres médico-sociaux), les espaces publics numériques (EPN) et les centres de finances publiques se situent également à moins de 15 minutes pour une majorité d'habitants. Les EPN, lieux de médiation numérique, proposent des accès

à l'Internet, ainsi qu'un accompagnement qualifié pour favoriser l'appropriation des technologies et des usages de l'Internet fixe et mobile. Certains intègrent de nouveaux services : Fablab (lieu de fabrication numérique), télécentre (lieu d'accueil des télétravailleurs), tiers-lieu (lieu d'accueil et d'échanges informels, avec espaces de travail collaboratifs), etc. Cependant, certaines communes sont moins favorisées : 159 communes sont à 20 minutes ou plus de l'EPN le plus proche. Concernant les centres de finances publiques, 88 % de la population régionale sont domiciliés à moins de 15 minutes du centre le plus proche, soit 4 points au-dessous de la moyenne nationale. Pour les centres médico-sociaux, ce sont 105 communes ligériennes qui sont éloignées de 20 minutes ou plus et 54 communes pour les centres de finances publiques.

## De nombreuses communes éloignées des équipements spécifiques

D'autres équipements s'adressent à des publics spécifiques, par exemple selon leur âge ou leur rapport à l'emploi. Seulement 34 à 40 %

des Ligériens résident dans des communes équipées de caisses d'allocations familiales (CAF), de centres locaux d'information et de coordination (Clic, destinés aux 913 000 personnes âgées de 60 ans ou plus au 1<sup>er</sup> janvier 2014) et d'agences Pôle emploi. Le nombre de communes plus éloignées est assez élevé : 603 communes, soit 4 sur 10, sont à 20 minutes ou plus de l'agence Pôle emploi la plus proche. La moindre motorisation des demandeurs d'emploi les isole d'autant plus des équipements peu fréquents ou éloignés de leur domicile. Pour les Clic, 364 communes se situent à 20 minutes ou plus. Le vieillissement de la population dans la région conduirait à une augmentation de 620 000 personnes âgées de 60 ans ou plus entre 2007 et 2040 : le déploiement de Clic peut faciliter l'accès aux conseils personnalisés ou de prévention. Notamment destinées aux familles, les CAF s'adressent à un public plus nombreux, en particulier dans les Pays de la Loire où la fécondité est élevée. Elles sont de fait plus présentes : moins de communes sont à 20 minutes ou plus de la CAF la plus proche (256).

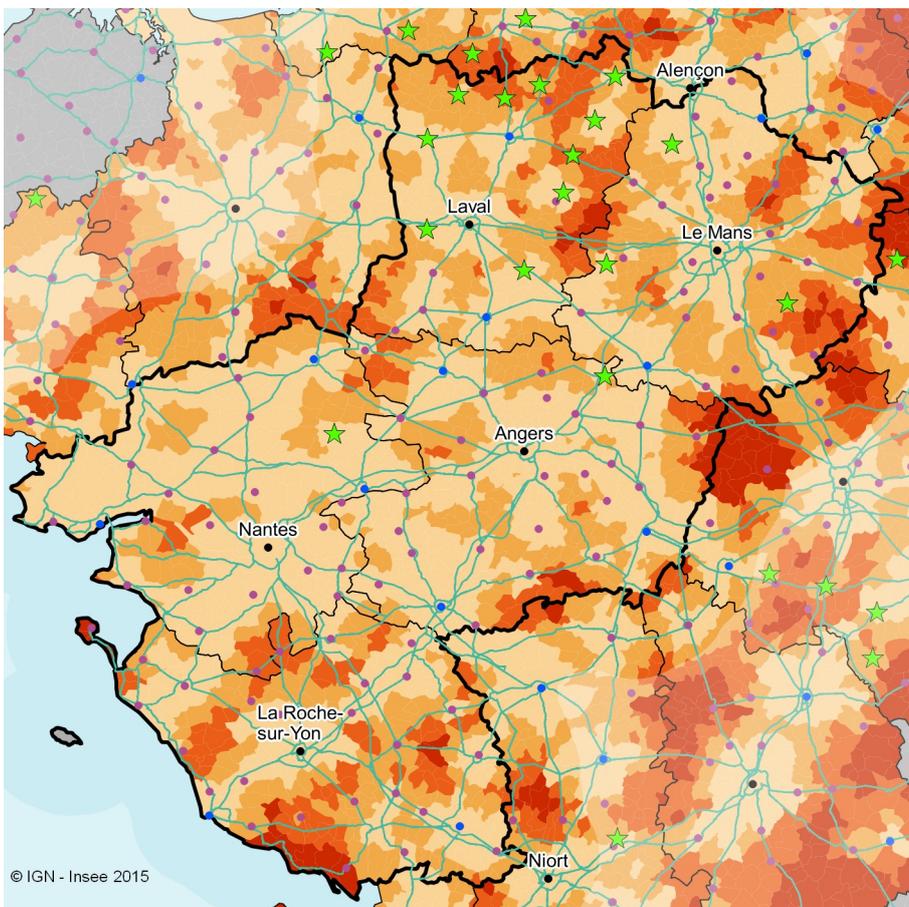
Les missions locales (hors permanences) et les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) sont parmi les équipements publics les moins présents : seuls 25 % des Ligériens habitent dans des communes équipées. Ces équipements s'adressent à des publics particuliers : les missions locales aux jeunes de 16 à 25 ans pour les aider en matière d'insertion sociale et professionnelle ; et les Carsat principalement aux retraités. Ces équipements peuvent être très éloignés de certaines communes. 790 communes, soit 53 % des communes de la région, sont à 30 minutes ou plus de la Carsat la plus proche ; 428 communes pour les missions locales. Les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) ne concernent que les ressortissants agricoles. Leur desserte semble mieux adaptée que pour d'autres équipements : seules 351 communes sont à 20 minutes ou plus de la MSA la plus proche, dont la moitié est située en Loire-Atlantique ou en Vendée dans des zones littorales.

## Temps d'accès plus longs aux frontières des départements

Si l'accès aux équipements du panier public est relativement aisé, une partie de la population reste assez éloignée des services publics. Afin d'identifier les zones les moins bien servies, les territoires situés à 18 minutes ou plus en moyenne du panier public sont considérés éloignés. Ceux-ci sont principalement situés aux frontières des départements. Ainsi, 234 communes sont à 18 minutes ou plus du panier public, soit 16 % des communes (figure 2), ce qui représente 204 000 habitants (6 % de la population régionale). Ces communes ont des tailles très diverses : de Noirmoutier-en-l'Île (4 600 habitants) à Chalonnes-sous-le-Lude (100 habitants).

## 2 Services publics : une géographie des dessertes pénalisante pour certaines zones en Vendée, en Mayenne et dans la Sarthe, aux franges de la région

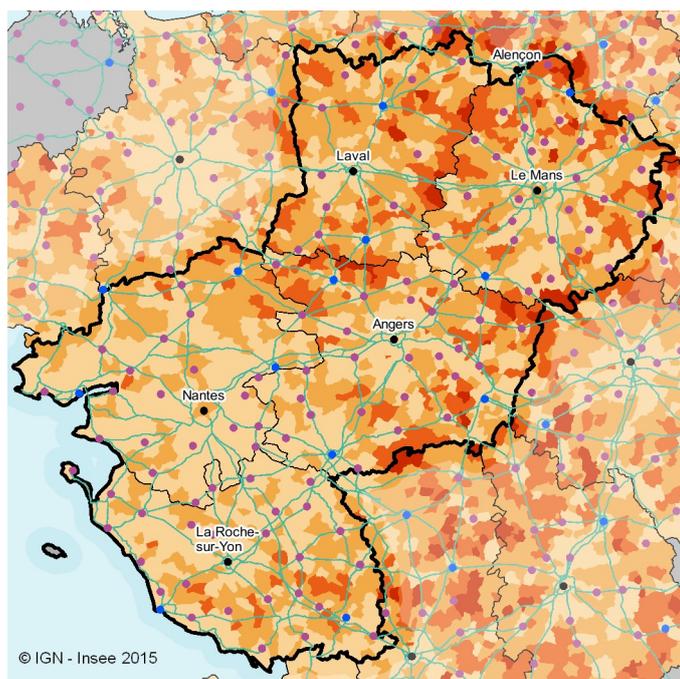
Durée moyenne d'accès aux équipements de services avec mission de service public



Sources : SGAR ; Insee, BPE 2013 - Distancier Metric.

### 3 Un accès rapide aux équipements de proximité

Durée moyenne d'accès aux équipements marchands de proximité



Temps d'accès théorique (en minutes) :

- 8 et plus
- de 6 à moins de 8
- de 4 à moins de 6
- moins de 4

— Routes principales

- Préfectures
- Sous-préfectures
- Sièges sociaux d'EPCI

Source : Insee, BPE 2013 - Distancier Metric.

La Vendée regroupe la moitié de la population régionale plus éloignée : 106 000 habitants, présents dans 76 communes. Cela correspond à 17 % de la population départementale, hors l'Île d'Yeu (4 600 habitants) non reliée au continent par la route. L'accès est également plus dégradé au sud-ouest de la Vendée, autour notamment de la baie de l'Aiguillon à 27 minutes ou plus en moyenne. La configuration topologique de cette zone rend en effet difficile l'accès par la route. Avec 27 000 habitants, l'ensemble de cette zone de 22 communes est relativement peuplé.

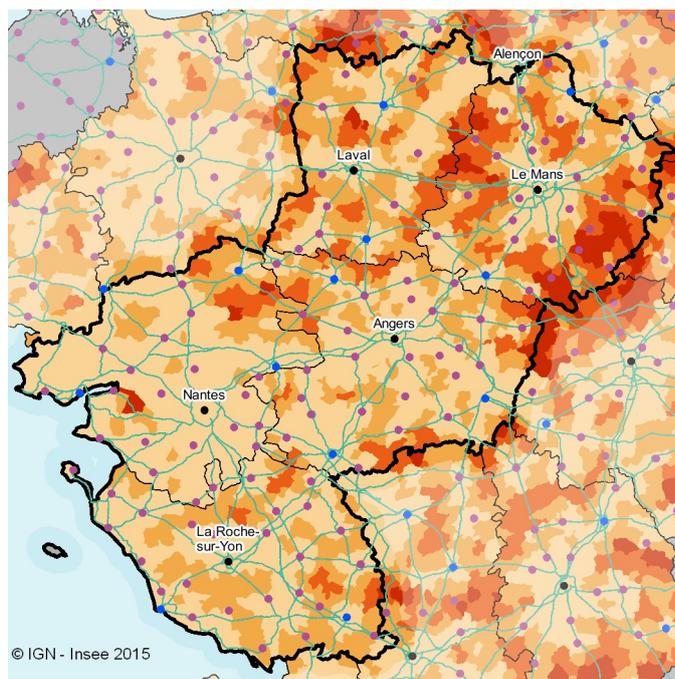
D'autres zones ont également un accès moyen aux équipements publics supérieur à 18 minutes : à l'ouest, de Noirmoutier à Notre-Dame-de-Monts, une zone de 13 600 habitants avec des communes de 1 500 à 4 600 habitants ; et 29 000 habitants au nord-ouest de la Vendée résidant dans des communes de plus de 1 000 habitants. Dans cette dernière zone, 3 000 personnes travaillent cependant à Nantes ou à La Roche-sur-Yon, ce qui leur permet de fréquenter des équipements sur leur lieu de travail.

#### La Mayenne et la Sarthe avec quelques difficultés locales

En Mayenne, plus de 29 000 habitants, soit 9 % de la population départementale, sont à 18 minutes ou plus du panier public. Petites, ces 62 communes comptent majoritairement moins de 1 000 habitants. Une vaste zone

### 4 Des zones en Sarthe et en Mayenne éloignées des équipements plus rares

Durée moyenne d'accès aux équipements marchands plus rares



Temps d'accès théorique (en minutes) :

- 16 et plus
- de 13 à moins de 16
- de 10 à moins de 13
- moins de 10

— Routes principales

- Préfectures
- Sous-préfectures
- Sièges sociaux d'EPCI

Source : Insee, BPE 2013 - Distancier Metric.

couvrant quasiment toute la frontière nord de la Mayenne connaît des temps d'accès assez élevés. De nombreuses communes de cette zone comptent au moins 14 % de leur population sous le seuil de pauvreté (*définitions*). Pour ces populations plus pauvres, le coût des déplacements pour accéder aux équipements publics peut être encore plus pénalisant.

Les populations d'une partie de la frontière est de la Mayenne sont également éloignées des services publics, notamment à l'est de la communauté de communes des Coëvrons (9 200 habitants répartis dans 19 communes). Plusieurs communes ont des taux de pauvreté d'au moins 14 %, nettement supérieurs à la moyenne régionale. La proximité de trois relais de services publics non compris dans le panier (devenus maisons de services au public), très présents en Mayenne, réduit le temps d'accès de la population pour 12 de ces communes. Une dernière zone en difficulté est située à la frontière entre le sud-ouest de la Mayenne et le nord-ouest du Maine-et-Loire, avec des densités de population plus faibles (3 600 habitants en Mayenne et 2 800 en Maine-et-Loire).

La Sarthe compte 38 000 habitants, soit 7 % de la population départementale, à 18 minutes ou plus du panier public. Parmi les 54 communes concernées, 4 communes ont plus de 2 000 habitants. Une zone assez éloignée est située au sud-est de la Sarthe. La présence d'un relais de

services publics améliore l'accès aux services publics des habitants de la communauté de communes de Lucé. Deux autres zones sarthoises présentent aussi des difficultés : au nord-est autour de Bonnétable et à l'est autour de Dollon et de la communauté de communes du Val de Braye, avec notamment Vibraye.

#### Le Maine-et-Loire et la Loire-Atlantique moins éloignés des services publics

Le Maine-et-Loire et la Loire-Atlantique sont davantage préservés puisque respectivement 2 % et 1 % seulement de leur population sont à 18 minutes ou plus du panier public. Cela concerne 16 000 habitants dans chaque département.

En Loire-Atlantique, seules 7 communes sont à 18 minutes ou plus du panier public. Mais ce sont de plus grandes communes, dont 3 d'au moins 3 000 habitants (Legé, Cordemais et Frossay).

#### La banque : le service marchand de proximité le moins accessible

Favoriser l'accès du public aux services est aussi un enjeu de développement économique et social des territoires. Deux paniers complémentaires ont été constitués : un panier de services marchands de proximité et un panier de services plus rares. Les services de proximité répondent à des besoins relativement fréquents. Fortement répandus sur le territoire, leur temps d'accès est par nature

plus court. Pour chaque équipement du panier de proximité (*définitions*), au moins deux tiers des personnes habitent dans une commune équipée. L'équipement le moins facilement accessible est la banque (hors banque postale) : 12 % de la population régionale y accède en 10 minutes ou plus, soit 3 points au-dessus de la moyenne nationale. Le fleuriste, la boucherie et l'épicerie suivent avec 5 à 6 % de la population régionale qui parcourent 10 minutes ou plus pour y accéder. Pour les autres équipements de proximité - coiffeur, restaurant, boulangerie, salle ou terrain de sport -, au moins 90 % de la population habitent dans une commune équipée.

Le temps d'accès moyen est réduit pour le panier de proximité : les communes repérées comme éloignées sont situées à 8 minutes ou plus (*figure 3*). 33 petites communes sont concernées (moins de 600 habitants) ; elles regroupent 8 600 personnes.

Contrairement au panier public, les communes du littoral vendéen sont bien loties en services de proximité. De nombreux équipements y sont présents, notamment pour les touristes. Les communes ligériennes les plus éloignées de ces services sont principalement situées à l'est et au nord-ouest du Maine-et-Loire, au sud-est et au nord de la Sarthe, ainsi qu'à l'est de la Mayenne. La Loire-Atlantique et la Vendée bénéficient d'un réseau de services de proximité plus accessible : aucune commune de Loire-Atlantique n'est à plus de 8 minutes du panier de proximité et une seule commune de Vendée dépasse ce seuil. La Loire-Atlantique bénéficie ainsi de temps d'accès satisfaisants au panier public et à celui de proximité, en adéquation avec une densité de population élevée.

### Plus d'écoles de conduite, un accès plus difficile aux cinémas

Les services plus rares (*définitions*) sont un facteur de développement et d'attractivité des territoires. L'équipement le moins facilement accessible est le cinéma, pour lequel 28 % de la population régionale y accèdent en 15 minutes ou plus, 3 points au-dessus de la moyenne nationale. Seuls 39 % des Ligériens résident dans une commune disposant d'un cinéma. L'accès aux blanchisseries et aux bassins de natation est plus aisé, puisque seulement 6 à 7 % de la population régionale en sont éloignés de 15 minutes ou plus. Les autres équipements - écoles de conduite, supermarchés, librairies, stations-services

- sont accessibles par au moins 97 % de la population en moins de 15 minutes. L'école de conduite est l'équipement le plus accessible, avec 70 % des habitants résidant dans des communes équipées.

La durée moyenne d'accès à ces équipements moins fréquents est supérieure à celle du panier de proximité. 26 000 personnes habitent dans 43 communes situées à 16 minutes ou plus du panier de services plus rares (*figure 4*). Ces communes ont moins de 1 000 habitants, à l'exception de quatre communes de 1 400 à 3 000 habitants en Loire-Atlantique et Sarthe. Les communes les plus éloignées du panier de services marchands plus rares sont principalement situées dans la Sarthe. À l'est, une zone est également assez éloignée des services publics, malgré une desserte de voies routières principales proches. Le sud et l'ouest de la Sarthe sont également assez éloignés de ces services. Juxtant la Sarthe, des communes de l'est de la Mayenne sont également concernées. D'autres communes assez éloignées sont situées au nord-est du Maine-et-Loire, à la limite de l'Indre-et-Loire, à l'est de la Vendée, à l'ouest et au nord-est de la Loire-Atlantique.

La mise en regard de l'accessibilité des paniers publics et des paniers marchands permet ainsi de constater des contextes territoriaux différents, en lien avec leur géographie, leur présence humaine et leur vie économique. Le manque d'un type d'équipement peut être compensé ou non par la présence d'un autre. Plusieurs choix de développement et d'implantation de maisons de services au public sont possibles. ■

## Méthodologie

La composition des **paniers d'équipements** a été élaborée en concertation avec les préfectures de façon à inclure les équipements considérés les plus utiles à la population, et sur lesquels une intervention publique est possible. Les équipements de santé, d'éducation, et les hébergements destinés aux personnes âgées sont exclus du fait de leur fonction particulière et de leur temps d'accès qui influe fortement sur les moyennes. Par ailleurs, ils font l'objet d'études spécifiques.

Pour chaque panier, a été calculé un **temps d'accès** moyen théorique par la route aux heures creuses. Les transports en commun ne sont pas pris en compte. Pour chaque équipement et pour chaque commune, le temps d'accès théorique à l'équipement le plus proche est calculé à l'aide du distancier Metric, développé par l'Insee. Pour les communes non équipées, le temps d'accès correspond à l'aller simple entre le chef-lieu de la commune non équipée et le chef-lieu de la commune équipée. Pour les communes équipées, on découpe le territoire communal en carreaux de 200 mètres, et on calcule pour chaque carreau la distance à l'équipement géolocalisé le plus proche. La distance moyenne pour une commune équipée correspond ainsi à la moyenne de la distance de l'ensemble des carreaux, pondérée par la population de chaque carreau. Enfin, le temps d'accès moyen au panier pour chaque commune correspond à la moyenne des temps d'accès pour l'ensemble des équipements du panier les plus proches.

Le panier d'équipements publics est constitué sur la localisation permanente des équipements. Il n'inclut pas les permanences (dans les MSAP ou tout autre lieu), les MSAP existantes ou les équipements ouverts après 2013.

## Définitions

**Taux de pauvreté** au seuil de 60 % : part de la population dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian calculé sur la France métropolitaine (soit 11 870 euros par an et par unité de consommation en 2012).

**Panier d'équipements publics** : bureau de poste (ou relais poste, agence postale), police nationale ou gendarmerie, centre médico-social (CMS), centre de finances publiques, caisse d'allocations familiales (CAF), centre local d'information et de coordination gérontologique (Clic), espace public numérique (EPN), pôle emploi, mission locale, mutualité sociale agricole (MSA) et caisse d'assurance retraite et santé au travail (Carsat).

**Panier d'équipements marchands de proximité** : boucherie-charcuterie, fleuriste, banque, épicerie-supérette, boulangerie, restaurant, salle de sport, coiffeur.

**Panier d'équipements marchands plus rares** : cinéma-théâtre, blanchisserie-teinturerie, librairie-papeterie, bassin de natation, supermarché d'une surface de vente de 400 à 2 500 m<sup>2</sup>, école de conduite, station-service.

## Pour en savoir plus :

- A paraître : Clause A. et al., *Accès des services au public dans les départements des Pays de la Loire*, Insee Dossier Pays de la Loire, n°1, novembre 2015.
- Bonnefoy V. et al., *Accès aux soins de premier recours dans les Pays de la Loire : renforcer l'offre dans les territoires fragiles*, Insee Pays de la Loire, Étude, n°124, décembre 2013.
- Fouchard C. et al., *Lycées et Lycéens des Pays de la Loire : état des lieux et perspectives à l'horizon 2025*, Insee Pays de la Loire, Dossier, n°48, mai 2013.



**Insee**  
Mesurer pour comprendre

Insee des Pays de la Loire  
105, rue des Français Libres  
BP 67401 - 44274 NANTES Cedex 2

Directeur de la publication :  
Pascal Seguin

Rédactrice en chef :  
Myriam Boursier

Bureau de presse :  
02 40 41 75 89

ISSN 2275-9689  
© INSEE Pays de la Loire  
Octobre 2015