

Avril 2024

**France Services : renouer avec la
proximité des services publics**

Emma Bernard

Mémoire dirigé par Anne Revillard

Second membre du jury : Claire Lemerrier

Master Politiques Publiques
Spécialité Administration Publique

Résumé

Après des décennies de modernisation de l'action publique ayant conduit à la rétractation des services publics de proximité, la volonté d'un retour de ces derniers dans les territoires a été progressivement affirmée parallèlement au renforcement d'un décalage entre les moyens accordés et les besoins sociaux. Annoncé en réaction au mouvement des Gilets jaunes, le programme France services porte en lui la promesse d'une plus grande accessibilité des services publics. À ce stade, si ses objectifs semblent faire l'unanimité, son impact fait débat : poursuite déguisée du désengagement de l'État pour certains, prémices d'un retour des services publics pour d'autres. Ce mémoire s'attache à l'évaluation *in itinere* de cette politique publique encore récente, cherchant à identifier les conditions qui lui permettent d'atteindre ses objectifs. Si son maillage dense lui permet de rencontrer les besoins de la population, l'implication inégale de certains acteurs et l'effort financier important des porteurs de structure pèsent sur la soutenabilité du programme et sa capacité à réaliser ses objectifs. Ce programme fait également face à des enjeux de notoriété et d'accessibilité auxquels des initiatives locales soutenues par l'ANCT pallient progressivement. La satisfaction des besoins des usagers est élevée, mais repose en grande partie sur un engagement personnel des agents, nécessitant soutien et valorisation. Des moyens à la hauteur des ambitions fixées doivent être accordés tout en renforçant l'implication des opérateurs dans tous les territoires et le pilotage du réseau au niveau départemental, pour que cette politique réalise ses promesses et garantisse la pérennité d'un accueil de proximité pour tous.

Mots clés

Service public, principe d'égalité, accès aux services publics, agents publics, guichet unique, mutualisation

Table des matières

Principaux apports de la recherche	5
Introduction	6
Une démarche fondée sur l'évaluation réaliste	9
Présentation des données et des sources	11
État des savoirs interdisciplinaires	12
Analyse et résultats	16
I- Une proximité des services garantie par le maillage fin du réseau France Services reposant sur un engagement local, conditionnée à son accessibilité effective	16
1. Un déploiement selon un maillage dense : des objectifs ambitieux atteints grâce à un important effort des acteurs locaux	16
1.1. Un déploiement du réseau assuré par des stratégies territoriales différenciées, pouvant être complété pour en renforcer l'accessibilité	16
1.2. Un programme reposant sur l'engagement d'acteurs locaux aux inégales capacités financières, pouvant entraver sa pérennité et sa qualité	19
1.3. Assurer la soutenabilité de l'engagement des acteurs locaux et des agents	24
2. Une qualité d'accueil du public encadrée par des exigences nationales, mais variant selon la capacité des structures et leur accessibilité effective	27
2.1. Le socle national d'exigence vise à permettre une qualité d'accueil et de service homogène dans toutes les structures du territoire	27
2.2. Des capacités d'accueil contraintes par des contextes variables	28
2.3. Un accueil du public conditionné à l'accès effectif aux structures : enjeux de notoriété et d'« aller-vers »	29
II- Un accompagnement garanti par l'engagement personnel des conseillers et par la qualité des relations partenariales, mais devant être élargi au plus grand nombre	33
1. La satisfaction des besoins des usagers est conditionnée à l'engagement personnel des agents capables de maîtriser l'ensemble des services et d'aller au-delà	33
1.1. Un bouquet de services répondant aux besoins des usagers grâce à un socle national uniforme et une capacité d'adaptation	33
1.2. Une capacité des agents à maîtriser le bouquet de services impactée par une délimitation floue des missions et un déficit de formation	36
1.3. Un contexte incitant à l'engagement personnel des agents, difficilement soutenable sans renforcement des moyens	43
2. La qualité des relations partenariales entre les différentes parties de l'écosystème France Services conditionne la capacité du programme à atteindre ses objectifs	47
2.1. Une implication variable des opérateurs, impactant la capacité des agents à accompagner les usagers	47
2.2. Un investissement variable des préfetures, pilotes indispensables du dispositif	51

2.3. La nécessaire implication et collaboration de l'ensemble des acteurs aux niveaux local et national	53
3. Des usagers satisfaits, mais un public à élargir pour renforcer l'impact du programme.....	55
3.1. Une forte satisfaction des usagers, mais une proportion encore élevée de non-usagers	55
3.2. Des usagers divers, mais une jeunesse insuffisamment ciblée.....	56
3.3. La satisfaction d'un besoin de relation humaine avec l'administration : le développement d'un nouveau lien de confiance	57
III- Conclusion : Un programme au fort potentiel, qui nécessite d'être renforcé et soutenu par des moyens à la hauteur de ses objectifs	60
Axe 1 : Garantir la pérennité d'un accueil de proximité pour tous	61
Axe 2 : Valoriser et soutenir ceux sur qui repose la mise en œuvre du programme.....	62
Axe 3 : Renforcer et homogénéiser l'implication des partenaires dans tous les territoires	62
Axe 4 : Renforcer le pilotage et l'animation du réseau au niveau départemental.....	63
Bibliographie.....	64

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes ayant accepté de me rencontrer dans le cadre de ces recherches et de me partager leurs analyses et leurs expériences. Je remercie également chaleureusement Anne Revillard pour son accompagnement dans la réalisation de cette recherche, et Claire Lemercier pour avoir accepté d'être co-jury. Je remercie également Natalia La Valle Torres pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Principaux apports de la recherche

Des décennies de modernisation de l'action publique ont conduit à une rétractation des services publics de proximité. Si la dématérialisation de nombreuses démarches administratives a simplifié leur accès pour une grande partie de la population, elle l'a entravée ou empêchée pour une autre, alimentant un fort sentiment de relégation. Les efforts de mutualisation, menés dans un souci d'accessibilité, semblent alors constituer une opportunité pour concilier les contraintes inhérentes à l'action publique et le besoin de proximité des services publics.

Le programme France Services, créé en 2019, s'inscrit dans cette dynamique. À ce stade, de nombreux acteurs de cette politique publique considèrent qu'il s'agit d'une réussite, prémices d'un retour des services publics dans les territoires, tandis que d'autres y voient l'opportunité déguisée d'un désengagement de l'État. Peu d'études ont été menées sur cette politique encore récente, mais les forces et faiblesses des réseaux et initiatives de mutualisation préexistants dont elle hérite sont bien documentées et prises en compte dans ce mémoire.

Dans ce contexte, cette étude se fonde sur une évaluation *in itinere* du programme France Services afin de tenter d'identifier les conditions qui entravent ou favorisent la réalisation de l'objectif ambitieux qui lui est fixé : une plus grande accessibilité des services publics.

En premier lieu, cette politique publique améliore l'accessibilité des services publics par un maillage plus dense que ceux des opérateurs partenaires du programme. Ensuite, elle semble répondre à la diversité des besoins de la population grâce à un modèle d'implémentation qui repose sur l'initiative d'acteurs locaux et sur une capacité d'adaptation aux territoires.

Cependant, l'impact du programme, conditionné à son bon fonctionnement, paraît à ce stade inégal selon les territoires du fait d'un engagement variable de certains acteurs – son fonctionnement repose alors sur la capacité des conseillers France Services à mobiliser des ressources personnelles, affectant la soutenabilité du programme. Dans les territoires où le bon fonctionnement du programme est assuré, il semble être considéré comme une réussite par l'ensemble des acteurs locaux et la satisfaction des usagers est élevée.

L'obstacle principal à la réalisation de l'objectif qui lui est fixé est alors fondé sur son déficit de notoriété, caractéristique inhérente d'un programme encore récent. Des actions spécifiques pallient progressivement ce déficit et améliorent l'accessibilité des structures France Services. Les structures les mieux identifiées par les usagers étant celles ancrées dans le paysage institutionnel local, les plus récentes fondent leur notoriété sur un mode de communication efficace : le bouche-à-oreille, relais d'un lien de confiance qui se construit progressivement entre la population et ce guichet unique de services publics. La relation qui se noue au sein de ce guichet unique semble, dès lors que le conseiller France services n'est pas assimilé par l'utilisateur à la figure d'un agent de l'opérateur, différer des paradigmes documentés par la sociologie (Weller, 1999 ; Dubois, 1999, 2010 ; Siblot, 2006) pouvant faire évoluer la nature des rapports ordinaires à l'État (Spire, 2016).

Ce programme prometteur laisse alors espérer un changement notable en matière d'accès aux services publics, contribuant à renouer le lien de confiance entre les citoyens et ces derniers. Les conclusions de ce mémoire s'attachent donc à formuler les orientations qui pourraient permettre au programme de réaliser sa promesse d'une proximité des services publics pour tous.

Introduction

Depuis la fin des années 1980, l'État a continuellement cherché à réorganiser les services publics afin d'intégrer les contraintes émergentes et tenir compte des mutations majeures et aspirations nouvelles du début du XXI^{ème} siècle. Ces réorganisations successives ont été travaillées par la montée en puissance de la décentralisation, l'affirmation d'une volonté de performance de la gestion publique, le bouleversement du statut du service public à la française avec la construction européenne, et l'avènement des nouvelles technologies. Si un tel désir de modernisation des services publics ne semble pas nouveau (Chevallier, 2016¹), le *new public management* s'enracine comme principe fondamental de leur gestion et paraît mener à leur retrait globalisé. Les services publics sont alors de moins à moins capables de répondre à des besoins sociaux pourtant en augmentation, et donc de remplir leur mission de réduction des inégalités et de cohésion sociale. Cette approche technique des services publics semble avoir laissé de côté le ressenti de la population. Dans les territoires les fermetures se font en cascade : d'abord la Poste et les impôts ou inversement, puis la maternelle, la maternité, et les trains qui ne passent plus. Cette disparition des services publics alimente celle des services de tous les jours ; la boulangerie, la supérette, le cabinet médical ferment à leur tour.

Des initiatives visant à garantir l'accessibilité des services du quotidien ont été conduites dans certains territoires, progressivement encouragées par l'État. Cela s'est notamment traduit par la mise en place du premier Pimms², créé à Lyon en 1995 sous l'impulsion du préfet qui, suite aux émeutes urbaines, a cherché à rassembler les services publics marchands et non marchands et les acteurs de la médiation sociale, dans un contexte marqué par la montée en puissance des répondeurs, télé-opérateurs, et fermetures de guichet. En ayant pour objectif de recréer une relation de confiance entre ces derniers et la population, l'expérimentation se fondait sur un principe de neutralité et d'ouverture à tous. Ce principe visait à garantir chez les usagers la perception d'une structure visant à les aider, et non une représentation des entreprises ou de l'État, permettant d'éviter tout risque de défiance. Considérée comme un succès, l'initiative a essaimé, des structures ont émergé des besoins des territoires et les Pimms se sont structurés en un réseau national.

Parallèlement, l'encouragement de ce type d'initiative par la puissance publique se traduit par la mise en place des plateformes d'insertion sociale et professionnelles dans les zones urbaines prioritaires, et des « points publics » en zones rurales. Un premier cadre législatif est posé en 2000 pour prévoir la possibilité d'un conventionnement entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes nationaux en charge de missions de service³ public – qui sera notamment modifié pour intégrer les dispositions relatives à France Services⁴. En 2006 apparaît le label « Relais de Services publics », avec une charte nationale de qualité⁵. Progressivement, la volonté de pérenniser les financements et d'harmoniser les initiatives aboutit à la création des Maisons de services au public (MSAP) avec la loi NOTRe⁶, élargissant le socle de services proposés et intégrant le groupe La Poste. En 2016, 500 MSAP sont déployées sur ce fondement,

¹ Chevallier, J. (2016). La « Modernisation de l'action publique » en question. *Revue française d'administration publique*, 158, 585-598.

² Pimms : point d'information médiation multi-services

³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

⁴ Ibid, articles 27 à 28

⁵ Circulaire INTK0600073C du 2 août 2006, relative à la labellisation de Relais de Services publics (RSP)

⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

elles sont 1676 en 2019 dont 500 postales. Ces initiatives sont mises en place parallèlement aux réformes globales de réorganisation des services publics, de leur maillage territorial, et de la réforme de l'État (RGPP⁷, MAP⁸, Action publique 2022) qui se caractérisent par la fermeture d'un certain nombre de services de proximité (hospitaliers, postaux, ...). Cette tendance s'accompagne du développement de la dématérialisation des démarches administratives, permettant d'en faciliter l'accès à une certaine partie de la population mais l'entravant définitivement pour d'autres.

Cependant, en parallèle de telles politiques d'accès aux services publics, un décalage croissant semble s'ancrer entre les moyens accordés aux services publics et les besoins de la population⁹. Pendant la crise sanitaire, beaucoup d'administrations ont fermé leur accueil au public et n'ont pas rouvert leurs portes depuis. Le lien fondamental entre l'État et les citoyens, liant essentiel de la société, se distend et s'effrite progressivement. Les premiers à en souffrir sont les plus précaires, et souvent les populations pauvres des communes rurales ; les inégalités croissantes alimentent ainsi la fracturation de la société. Pourtant, l'impératif de garantir l'accès au service public découle du principe d'égalité, qui, avec la continuité et la mutabilité, constituent les lois fondamentales du service public (Rolland, 1928¹⁰). Réaffirmer l'universalité de l'accès au service public semble alors la première des nécessités.

Dans un territoire national « archipelisé »¹¹, opposant à la France des métropoles les mondes ruraux et les territoires « périphériques »¹², la crise des gilets jaunes a cristallisé avec force les attentes en matière d'équité sociale. Celles-ci se reflètent dans les conclusions du Grand débat national (2019), au cours duquel le renforcement de la place de l'humain dans l'administration et l'amélioration de l'accès aux services publics sont les premières préoccupations évoquées¹³. Parmi les personnes ayant contribué au débat, 52% seulement déclarent avoir accès aux services publics dont ils ont besoin.

Ainsi, en réponse à cela, et alors qu'un bilan¹⁴ conclut à la forte hétérogénéité du réseau MSAP marqué par la faiblesse des disponibilités et de la qualification du personnel, ainsi qu'à une coopération insuffisante entre les différents acteurs, le président de la République annonce le 25 avril 2019¹⁵ la mise en place du réseau France Services :

« Et je veux que dans chaque département, on ait maintenant une grande clarté autour du préfet, avec tous les services de l'État ainsi coordonnés, qui puissent répondre aux aspirations du territoire, des élus et je veux que dans chaque canton d'ici à la fin du quinquennat, nous ayons pour tous nos concitoyens un endroit où on puisse trouver réponse aux difficultés qu'on rencontre. On a commencé à développer ces maisons de services au public. Quand on regarde ce qui se fait ailleurs, les Canadiens sont toujours très inspirants. Je veux qu'on mette en place quelque chose qui ressemble un peu à ce qu'ils ont fait, cette maison qui s'appellerait "France Services" ou dans chaque canton, en moyenne, on

⁷ Révision générale des politiques publiques

⁸ Modernisation de l'action publique

⁹ Collectif nos services publics (2023), Rapport sur l'état des services publics.

¹⁰ Rolland L. (1928), Précis de droit administratif, Dalloz.

¹¹ Fourquet J. (2019), L'archipel français, Naissance d'une nation multiple et divisée. Paris : Seuil.

¹² Guilluy C. (2014), La France périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires, Flammarion

¹³ Synthèses du grand débat

¹⁴ Cour des comptes (2019), *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.

¹⁵ Conférence de presse à l'issue du Grand Débat national, 25 avril 2019

pourrait avoir un lieu où sont regroupés l'accueil pour le public de services de l'État mais où on propose aux collectivités locales d'y être aussi présentes et à tous les opérateurs parce que pour nos concitoyens, c'est devenu illisible quand ils ont un problème de savoir s'il faut aller à la CAF, à Pôle emploi ou si c'est la préfecture ou si c'est la mairie et la Mission locale. La simplicité, c'est la vraie protection, c'est la vraie protection et c'est le vrai service au public ».

La circulaire du Premier ministre de 2019¹⁶ crée officiellement le programme et en fixe les objectifs :

« Le réseau France Services poursuit trois objectifs :

- ***Une plus grande accessibilité des services publics au travers d'accueils physiques polyvalents - les Maisons France Services - ou de services publics itinérants, les Bus France Services ;***
- ***Une plus grande simplicité des démarches administratives avec le regroupement en un même lieu, physique ou itinérant, des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales afin de lutter contre l'errance administrative et d'apporter aux citoyens une réponse sur place, sans avoir à les diriger vers un autre guichet ;***
- ***Une qualité de service substantiellement renforcée avec la mise en place d'un plan de formation d'agents polyvalents et la définition d'un panier de services homogène dans l'ensemble du réseau France Services. »***

Ayant la particularité d'être pensée par l'État mais implémentée sur l'initiative des acteurs locaux, cette politique publique fixe l'objectif « d'un réseau de 300 points France Services au 1^{er} janvier 2020, dans la perspective de couvrir chaque canton d'ici 2022 ». Cet objectif matériel a été atteint et dépassé. Cependant, qu'en est-il des ambitions essentielles fixées à ce programme, d'abord entendu comme une politique publique d'accessibilité du service public et de cohésion territoriale ?

Les acteurs qui le portent, locaux et nationaux, considèrent le dispositif comme une réussite, une hypothèse à confirmer par l'évaluation de l'atteinte effective des objectifs du programme dans tous les territoires. Son déploiement permet-il de couvrir les besoins des populations, et notamment celles des territoires ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville ? Répond-il aux objectifs fixés par la circulaire, aux attentes des usagers de ces structures ? Les synergies sont-elles exploitées au bénéfice de l'accompagnement des usagers ? Ainsi, permet-il de rapprocher les services publics des citoyens ?

Le programme est encore récent au regard du temps long dans lequel se sont inscrites les politiques successives de rationalisation des services publics qui ont marqué les territoires et entamé la confiance des populations envers les services publics. Il convient ainsi de s'intéresser

¹⁶ Circulaire n°6094 / SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services

à l'impact qu'il a été en capacité de générer en cinq ans de déploiement et d'implantation, et aux éléments qui ont permis ou entravé sa réalisation.

Ainsi, quelles sont les conditions relatives à la mise en œuvre et au contexte qui favorisent ou entravent la réalisation de l'impact fixé comme objectif du programme France Services ?

Une démarche fondée sur l'évaluation réaliste

Pour répondre à cette question, le mémoire se fonde sur **un cadre d'évaluation réaliste**. Celle-ci envisage les politiques publiques en tant **qu'interventions produisant des effets** via certains **mécanismes déclenchés par des contextes spécifiques**¹⁷. Il s'agit donc d'analyser les liens entre les contextes d'implémentation du programme, les mécanismes à l'œuvre et les effets constatés, par la mobilisation d'une approche d'évaluation basée sur la théorie¹⁸.

La théorie de l'intervention repose ici sur l'idée que le déploiement du réseau France Services, par la couverture de chaque canton à horizon 2022, doit permettre de rapprocher les services publics des citoyens par une **meilleure accessibilité**, une **plus grande simplicité des démarches administratives** grâce à la mutualisation de services publics, et une **qualité de service renforcée et homogène**.

Pour atteindre ces objectifs, **les ressources** mises à disposition de la politique relèvent de l'État, des partenaires parties prenantes du programme, et des porteurs de structures France Services. L'État et les partenaires contribuent à financer paritairement un forfait à hauteur, initialement, de 30 000 euros par structure, progressivement porté à 50 000 euros à horizon 2026. Le reste du coût est à la charge du porteur de projet, qui est à **l'origine de l'initiative de l'implémentation** de la structure - 64% des porteurs sont des collectivités territoriales, 15% des associations, 18% des structures postales, 2% des MSA, et 1% des sous-préfectures¹⁹. En termes de **ressources humaines**, deux agents sont obligatoirement présents dans la structure. Ils sont préalablement formés par les opérateurs pour répondre aux demandes des usagers sur un **accompagnement de premier niveau** des prestations relatives à leurs services publics.

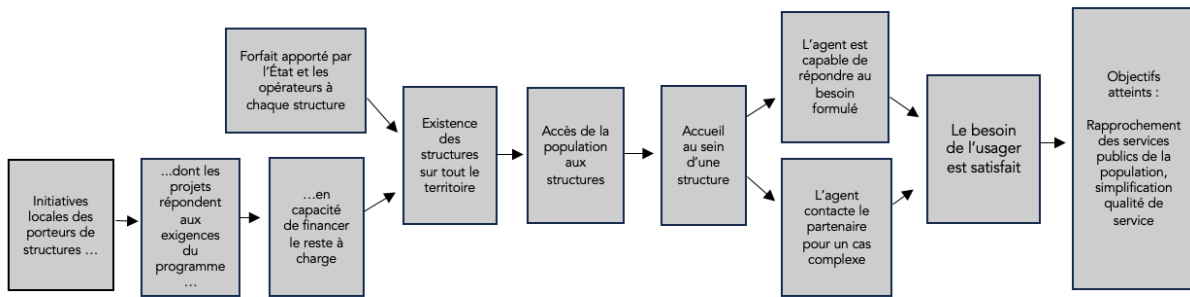
L'intervention repose donc, malgré une impulsion nationale, sur **des initiatives d'acteurs locaux**, porteurs de projets de structures qui répondent **aux exigences fixées par le cadre national**, et en capacité d'assumer financièrement le reste à charge du coût de fonctionnement de la structure. L'intervention suppose ensuite que **la population accède aux structures** France Services, puis qu'elle y soit **accueillie** afin que chacun puisse **exprimer son besoin d'accompagnement**. Ensuite, l'intervention implique que l'agent satisfasse le besoin exprimé. Si ces composantes sont réalisées dans l'ensemble des territoires pour l'ensemble des populations ayant un besoin d'accompagnement, l'intervention atteint l'objectif fixé d'une plus grande accessibilité des services publics.

¹⁷ Sarah Louart, Habibata Baldé, Emilie Robert, Valery Ridde. Évaluation Réaliste. LIEPP Fiche méthodologique n°33, 2023, 6 p. hal-04159238

¹⁸ Agathe Devaux-Spatarakis. L'évaluation basée sur la théorie. LIEPP Fiche méthodologique n°27, 2023, 5 p. hal-04159070

¹⁹ [Site Vie publique](#)

Théorie du programme France Services



Le mémoire part de l'hypothèse selon laquelle il existe des distorsions entre les décisions nationales liées au programme et son implémentation locale qui impactent la réalisation des objectifs fixés. Il postule que celles-ci sont relatives à la mise en œuvre de la politique et à ses différents contextes. L'impact de cette politique est conditionné aux réactions des différents acteurs auxquels celle-ci apporte des ressources, des opportunités, un cadre d'exigences, leur permettant de satisfaire un intérêt dès lors qu'ils s'engagent dans le programme.

En premier lieu, le mémoire s'attache à examiner les conditions ayant permis le déploiement des structures France services sur l'ensemble du territoire et l'accueil du public en leur sein. Tout d'abord l'étude identifie les conditions paraissant nécessaires au bon déploiement du réseau - parmi lesquelles : l'implication des préfetures, une adaptation à la géographie des besoins locaux et la soutenabilité du programme pour tous les acteurs. Ces conditions, qui sont également celles permettant la pérennité du programme, ne sont pas réunies dans l'ensemble des territoires, impliquant des efforts importants pour certains acteurs locaux qui cherchent à atteindre les objectifs du programme sans disposer des ressources suffisantes. Ensuite, l'étude s'intéresse aux conditions permettant l'accessibilité des structures et l'accueil des usagers. La première est affectée par le déficit de notoriété du programme, mais soutenue par des initiatives locales visant à aller à la rencontre de la population. Le second est encadré par des exigences permettant l'homogénéité de la qualité de service, toutefois impactée par les capacités d'accueil variables des structures qui résultent de différents contextes.

En second lieu, le mémoire analyse les conditions nécessaires à la satisfaction des besoins exprimés par les usagers. Celle-ci repose sur la capacité des agents à accompagner les usagers et à répondre à leurs besoins, qui dépend de deux variables principales : leur maîtrise de l'ensemble des démarches des partenaires et leur capacité à intégrer les demandes annexes, et la qualité des relations partenariales avec les opérateurs et l'ensemble des acteurs du programme. Dès lors, la satisfaction des usagers est élevée. Toutefois, l'atteinte des objectifs du programme demeure conditionnée à l'élargissement du public impacté, les non-usagers de celui-ci demeurant, à ce stade, majoritaires.

Enfin, les conclusions du mémoire tentent de tracer les orientations qui pourraient permettre au programme d'atteindre ses objectifs dans la durée et dans tous les territoires, en garantissant la pérennité d'un accueil de proximité pour tous, en valorisant et en soutenant les agents, en renforçant l'implication des opérateurs partenaires ainsi que le pilotage et l'animation du réseau au niveau départemental.

Présentation des données et des sources

S'appuyant sur une revue de littérature académique, ce mémoire se fonde également sur la littérature grise, qui comprend les textes normatifs créant et déployant le programme, et sur les constats et propositions formulés par les rapports institutionnels relatifs à l'accessibilité des services publics et à France Services (Cour des comptes, 2019 ; Assemblée nationale, 2019 ; Sénat 2022, ; Conseil d'État, 2023 ; Mission parlementaire, 2023).

La seconde source du mémoire consiste en une enquête qualitative constituée de quinze entretiens semi-directifs réalisés auprès de trente-et-une personnes, en présentiel, par téléphone, ou en visioconférence, d'une durée allant d'une heure à deux heures. Le choix des entretiens repose sur un ciblage des différentes parties prenantes de la mise en œuvre et du pilotage du programme, ainsi que des acteurs institutionnels extérieurs. Ainsi, sur les neuf opérateurs contactés, des entretiens ont été réalisés avec des responsables de France Services de quatre d'entre eux. Le choix des structures France Services repose sur l'identification de plusieurs types de structures porteuses (CCAS, mairies, association, intercommunalité, ...) dans des territoires ruraux et des QPV de trois départements différents.

Entretiens réalisés :

- Avec un responsable du programme France Services à l'ANCT ;
- Avec des agents associés au programme France Services au sein des directions centrales des opérateurs : France Travail (Pôle Emploi), Direction générale des finances publiques (DGFIP), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Mutualité Sociale agricole (MSA) –deux personnes ;
- Avec un conseiller maître à la Cour des comptes ayant travaillé sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux ;
- Avec une personne membre d'un réseau associatif porteur de plusieurs structures France Services ;
- Avec des agents et responsables de structures France Services :
 - Un responsable d'une structure et d'un bus portés par une association opérant en QPV, dans une ville moyenne du sud de la France.
 - Une responsable, quatre conseillers, un conseiller numérique, une apprentie d'une structure située en QPV.
 - Un responsable, et cinq conseillères d'une ex-structure située en QPV.
 - Une responsable, trois conseillers d'une structure portée par une mairie située en QPV dans une ville d'un département rural.
 - Deux conseillères d'une structure itinérante opérant en ruralité.
 - Une conseillère d'une structure portée par une intercommunalité située en ruralité.
 - Une coordinatrice des structures sur le territoire d'une communauté de commune en zone rurale.
 - Un animateur départemental France Services.

Les données collectées dans le cadre de ces entretiens et analysées dans ce mémoire veillent à protéger l'identité des personnes rencontrées (pseudonymes) ainsi que des lieux (pas de mention du nom ni du lieu exact de la structure concernée).

État des savoirs interdisciplinaires

1. Modernisation et réorganisation des services publics : des inégalités territoriales qui se renforcent, un fardeau administratif qui s'alourdit

Ce travail s'inscrit dans le champ d'étude qui s'intéresse à la rationalisation des services publics et à ses conséquences. Depuis les années 1980, trois vagues de grandes réformes de l'administration orientée vers l'objectif d'une « nouvelle gestion publique » ou *New public management*, ont conduit à la fermeture de nombreux services publics de proximité (Bezes, 2009²⁰). De raison d'être, le service public devient une cause, celle du déficit, se transformant en « problème à résoudre » (Vezinat, 2019²¹). Empruntant pour partie aux logiques d'entreprise (Bezes, 2012), le nouveau paradigme du service public se fonde sur des objectifs de performance et de rentabilité. Parallèlement, des motivations similaires (Decamp, 2022) contribueraient à la fragilisation financière du secteur associatif (Prouteau, Tchernonog, 2017²²) par une baisse des financements provenant de l'État, ce qui permet d'éclairer certaines des motivations d'acteurs associatifs à s'intégrer au programme France Services. La volonté de modernisation s'étend au domaine des relations avec les usagers, sans être l'apanage de l'administration centrale, pour concerner plus largement les organisations publiques locales, et parapubliques nationales (Weller, 1999 ; Siblot, 2006). Certaines de ces organisations font partie de l'offre de services du programme.

Cette modernisation des services publics se fonde également sur les opportunités offertes par la numérisation. La numérisation des services publics porte en elle une nouvelle définition de la division du travail administratif qui transfère à l'utilisateur la charge d'un certain nombre de démarches (Deville, 2018²³ ; Alauzen, 2019²⁴ ; Belhumeur, Rhode, 2021²⁵). Cela contribue à l'aggravation d'un fardeau administratif (Herd, Moynihan, 2018) qui pèse de manière différenciée sur les différentes catégories d'utilisateurs. La justification de l'existence du programme France Services se fonde principalement sur ce besoin d'accompagnement de ces catégories d'utilisateurs, afin d'alléger les coûts d'apprentissage et de conformité, ainsi que ceux liés à la perte d'autonomie, au stress et au sentiment d'impuissance, imposés aux individus par ce fardeau administratif (Herd, Moynihan, 2018).

Le programme France Services s'inscrit dans le paysage d'un territoire national marqué par cette modernisation, ayant généré un fort sentiment d'éloignement des services publics. Les conséquences de cette réorganisation des services publics font l'objet d'une littérature académique dense, mais également institutionnelle. Celle-ci cherche à formuler des propositions pour pallier ces conséquences en matière d'inégalités, de non-recours et d'insuffisances des services publics (Cour des comptes, 2019 ; Assemblée nationale 2019 ;

²⁰ Bezes, Philippe. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France, 2009

²¹ Vezinat N. (2019), *Le crépuscule des services publics*, dans *La vie des idées*.

²² Prouteau, L. & Tchernonog, V. (2017). Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue française d'administration publique*, 163, 531-542.

²³ Deville, C. (2018). Les chemins du droit : Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural. *Gouvernement et action publique*, OL7, 83-112.

²⁴ Marie Alauzen. Fardeau administratif et travail de modernisation de l'État. Le dossier de demande retraite, témoin de dix ans de simplification administrative. Association française de science politique, 2019.

²⁵ Nasta Belhumeur, Antoine Rode. Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service. 2021. halshs-04151416

Défenseur des droits, 2019, 2022 ; Collectif nos services publics, 2023). Les analyses géographiques et économiques (Barczak, Hilal, 2016²⁶ ; Courcelle, Fijalkow, Taulelle, 2017²⁷ ; Guilluy, 2014) en démontrent l'impact en matière d'aggravation des inégalités socio-spatiales d'accès aux services publics, qui suscitent des mobilisations parmi les populations touchées, bien que de faible ampleur (Hivert, Spire, 2022²⁸).

2. Une modernisation qui transforme la *street level bureaucracy* et les relations au guichet

S'intéressant au travail réalisé par les agents et aux relations entre eux et les usagers au sein des guichets unique France Services, ce travail mobilise le champ des recherches portant sur la *street level bureaucracy*, et la sociologie du guichet (Siblot, 2006 ; Spire, 2007 ; Weller, 1999 ; Dubois, 1999, 2015).

L'analyse de la *street level bureaucracy* (Lipsky, 1980²⁹), permet de comprendre comment opèrent les organismes gouvernementaux sur la ligne de front (*front line*), chargés de mettre en œuvre une politique publique. Or, la modernisation des services publics et les tendances de fonds de la société ont entraîné une transformation de cette concrétisation des politiques publiques ; ces dernières impliquent désormais différentes organisations, non plus seulement gouvernementales, invitant à étudier les *street level organizations* (Brodkin, 2011³⁰). Ces diverses organisations, formant une interface entre l'État, ses politiques publiques et la population, sont chargées de traduire les politiques en actions, en utilisant des ressources qui leur sont – ou non – disponibles. Ces champs d'études permettent d'éclairer les stratégies des différentes organisations porteuses de structures France Services dans la mobilisation de moyens pour atteindre les objectifs fixés par le programme.

Les travaux sociologiques s'intéressant aux dynamiques à l'œuvre dans les relations entre agents de guichet et usagers, et au travail de ces agents permettent de saisir le positionnement de chacun au sein des différents types de structure France Services.

La modernisation des services publics a transformé les relations qui se déroulent au guichet : l'administration française, héritière d'une tradition régaliennne et qui fondait sa relation autoritaire à l'égard de ses « assujettis » puis de ses « administrés » (Rivero, 1995³¹), a progressivement développé des dispositifs visant à une meilleure prise en compte des besoins des usagers (Weller, 2010³²), affichés comme centraux par le programme France Services. La modernisation a modifié le travail des agents en les rapprochant des usagers (Weller, 1999), les conduisant à développer des compétences particulières pour gérer les tensions entre

²⁶ Barczak, A. & Hilal, M. (2016). L'accès aux commerces et services dans les territoires de vie du quotidien. Dans : Stéphane Blancard éd., *Campagnes contemporaines: Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français* (pp. 97-116). Versailles: Éditions Quæ.

²⁷ Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. (dir.), 2017, *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

²⁸ Hivert, J. & Spire, A. (2022). Face au retrait de l'État. La valeur territoriale des ressources politiques dans les mobilisations pour les services publics. *Politix*, 137, 211-233.

²⁹ Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 272p.

³⁰ Brodtkin E. (2011), « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, pp. 253-277

³¹ Rivero J., « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995, p. 147.

³² Weller, Jean-Marc. « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, vol. 158, no. 2, 2010, pp. 12-18.

détachement et engagement individuel (Dubois, 1999). Si les travaux de la sociologie du guichet permettent d'éclairer le positionnement des agents France services, ils ne permettent pas d'en expliquer systématiquement les ressorts et les conséquences. En effet, les agents France Services sont des *street level bureaucrats*, certes caractérisés par un face-à-face avec le public pour l'accompagnement de démarches administratives, mais pas en matière de distribution des prestations finales. Dès lors, ils ne semblent pas être des *policy makers* au sens de Lipsky, dans la mesure où ce n'est pas par leur action directe qu'une politique publique de prestation d'un opérateur existe. Ils semblent opérer une intermédiation, renouvelant la relation entre agents publics (de France Services et de l'opérateur), et entre les agents et les usagers. Dans la majorité des cas, ils ne dépendent pas de l'administration dont ils assurent le premier niveau de services, mais d'une collectivité ou d'une association, et se positionnent en accompagnateurs de l'utilisateur. Cependant, certains peuvent maintenir une position de « gardiens du temple » au sein des structures portées par la Poste ou la MSA (Spire A., 2007 ; Deveze C., 2022³³).

3. Distorsions entre décision nationale et implémentation locale

Le programme France Services est une politique publique impulsée par un niveau national qui en détermine les exigences et les contours, tout en reposant sur l'initiative des acteurs locaux. Les travaux de sociologie de l'action publique permettent notamment de comprendre les phénomènes de distorsions entre les décisions et la mise en œuvre (Hassenteufel P., 2021³⁴), ceux-ci pouvant être expliqués par la multiplicité des échelons d'une administration (centrale et déconcentrée), et des différents types d'administration (Pressman, Wildavsky, 1973). Ainsi, une telle politique impulsée par l'État central voit sa mise en œuvre conditionnée à l'implémentation par des acteurs locaux, dont les variations en qualité et en rythme peuvent entraîner des inégalités territoriales.

4. Études s'intéressant au programme France Services

La littérature académique et institutionnelle avait proposé des analyses des précédentes initiatives de mutualisation des services publics, notamment concernant les MSAP afin d'en déterminer la contribution pour pallier les besoins d'accès et d'accessibilité des services publics nés de la rationalisation, et d'apporter en termes d'aménagement du territoire. Elle visait également à une analyse des forces et faiblesses du réseau, dont résultent des propositions qui ont guidé l'élaboration du programme France Services.

Trois principaux travaux ont été identifiés.

Chloé Deveze³⁵ analyse une structure France services en milieu rural portée par une MSA, par l'observation des pratiques quotidiennes de ses agents. Elle met en lumière, dans ce cas particulier, les enjeux du dispositif tel que mis en œuvre par la collectivité territoriale, et servant par un effet d'aubaine à la pérennisation de la structure de la MSA, institution traditionnelle.

³³ Deveze, C. (2022). De la mutualisation du service public à la délégation: Le cas des agents de la Mutualité sociale agricole d'un guichet rural France services. *Revue des politiques sociales et familiales*, 145, 47-63.

³⁴ Hassenteufel, P. (2021). Chapitre 6. La concrétisation de l'action publique. Dans : , P. Hassenteufel, *Sociologie politique de l'action publique* (pp. 189-217). Paris: Armand Colin.

³⁵ Deveze, C. (2022). Op. cit.

Elle souligne que cette nouvelle mission pour les agents de la MSA est vécue, pour la plupart, comme un déclassement.

Dans son article, André Décamp³⁶ replace le programme France Services dans la perspective de la modernisation du service public et des évolutions dans les relations entre l'État et le secteur non-lucratif. Il souligne un glissement de ces relations vers un progressif de pilotage et contrôle, le programme apparaissant comme un dernier recours des structures associatives et des centres sociaux pour continuer à obtenir des financements de la part de l'État.

Erick Leroux, Pierre-Charles Pupion, Fabienne Lancelli³⁷ s'intéressent quant à eux au rôle joué par les conseillers France Services dans l'adoption par certains publics des démarches dématérialisées des services publics, ainsi qu'à l'efficacité du programme pour les rendre autonomes en la matière. Ils concluent également à l'émergence d'une certaine forme de dépendance à cette aide chez les usagers.

³⁶ Décamp, A. (2022). De quoi la modernisation des services publics est-elle le nom ? L'exemple des Maisons France Services. *Sociographe*, 78, XIII-XXVI.

³⁷ Leroux, E., Pupion, P. & Lancelli, F. (2023). Le rôle des conseillers et l'efficacité de l'aide des maisons de France Services dans l'adoption de démarches numériques de services publics. *Gestion et management public*, 11(N3), 37-71.

Analyse et résultats

I- Une proximité des services garantie par le maillage fin du réseau France Services reposant sur un engagement local, conditionnée à son accessibilité effective

Le déploiement du réseau France Services répondant à l'objectif fixé d'un maillage dense du territoire a été permis par l'engagement d'acteurs locaux aux inégales capacités financières, dont il convient d'assurer voire de rétablir la soutenabilité pour garantir la pérennité du programme (1). L'accueil du public au sein des structures est encadré par des exigences nationales devant permettre une homogénéité de la qualité de service, toutefois contrainte par des contextes variables. L'impact du programme demeure conditionné à l'accès effectif des publics aux structures (2).

1. Un déploiement selon un maillage dense : des objectifs ambitieux atteints grâce à un important effort des acteurs locaux

La mise en place de ce réseau dense a été pilotée par les préfetures dont l'implication inégale a impacté le déploiement du programme dans certains territoires (1.1.), aggravant la charge des acteurs locaux, principaux financeurs du programme (1.2.). Soutenir financièrement ces derniers est nécessaire pour assurer la soutenabilité du programme, afin de garantir sa pérennité et donc l'atteinte de ses objectifs (1.3.)

1.1. Un déploiement du réseau assuré par des stratégies territoriales différenciées, pouvant être complété pour en renforcer l'accessibilité

1.1.1. L'objectif ambitieux d'une couverture territoriale dense atteint concrétisé rapidement

La circulaire de 2019 fixe l'objectif de couvrir le territoire par un maillage fin, avec la présence d'une structure par canton à horizon 2022. Ce déploiement rapide et complet visait à marquer « *pour nos concitoyens un changement important dans l'offre de service au public* »³⁸, en priorisant les implantations dans les quartiers de la politique de la ville (QPV) et les territoires ruraux.

Entre 2020 et 2024, le déploiement des structures France Services couvre quasiment l'intégralité du territoire³⁹, atteignant 2700 structures en janvier 2024, couvrant ainsi 1423 cantons. Chaque Français serait ainsi à trente minutes maximum **en voiture** d'une structure France Services. Cette volonté de faire du temps d'accès aux services publics la condition permettant de déterminer leur implantation apparaît dès l'élaboration des Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) dont il n'est

³⁸ Circulaire n° 6094-SG du 1er juillet 2019 relative à la création de France Services

³⁹ Chiffres tirés du site France Services : <https://www.france-services.gouv.fr>

pas certain qu'ils aient été suivis d'effet⁴⁰. Afin d'affiner le maillage du réseau France Services aux besoins et contraintes de la population, la capacité à **accéder aux structures par un autre moyen que la voiture** pourrait être prise en compte. Les travaux de certains urbanistes prônent une mesure de ce temps d'accès aux services essentiels se fondant sur des déplacements à pied ou en vélo, popularisée notamment par le concept de la « ville du quart d'heure » (Moreno, 2020⁴¹).

Parmi les territoires couverts par le programme⁴², **455 sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; 180 quartiers d'intérêt national** (sur 216) ; 42 quartiers de reconquête républicaine (sur 55). S'inscrivant dans la dynamique de « l'aller vers », le programme compte également **143 bus France Services, 153 France Services opérant sur un schéma multisite** – déplacement de conseillers de mairie en mairie en organisant des permanences – et **7 facteurs-guichetiers assurant des permanences itinérantes** aux domiciles des usagers.

Ce **déploiement rapide** a été **permis par l'appui sur les réseaux préexistants** des MSAP et des initiatives associatives et locales de mutualisation des services.

1.1.2. Une stratégie de déploiement pilotée par les préfetures, inégalement investies

La circulaire fixe la stratégie à suivre pour le déploiement territorial du programme, axé sur **l'identification de zones prioritaires** d'une part, et **la collaboration avec les acteurs territoriaux pour valoriser les synergies préexistantes d'autre part**.

Cinq critères de priorité ont été fixés pour guider les zones d'implantation des structures :

- L'identification des zones éloignées d'une offre existante de services publics ;
- Une priorité donnée aux localisations dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les petites centralités en zone rurale ;
- Le soutien à la mise en place de solutions itinérantes ;
- Une priorité donnée à l'implantation dans les lieux de passages habituels des habitants des territoires concernés ;
- Une attention particulière aux nouveaux projets dans les territoires d'outre-mer.

Afin de mettre en œuvre ces priorités tout en permettant au réseau de s'intégrer en cohérence avec le paysage institutionnel local, les préfets devaient s'appuyer sur les SDAASP, ainsi que sur des cartes départementales présentant l'implantation des opérateurs, des MSAP et des services de l'État dans leur territoire. L'élaboration des projets d'implantation devait être guidée par la collaboration avec les acteurs territoriaux (élus, associations, ...) pour permettre l'intégration efficace des structures France Services au paysage local.

⁴⁰ Conseil d'État (2023), *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, Étude annuelle, page 198.

⁴¹ Moreno C. (2020), *Droit de cité, De la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure »*, éd. L'Observatoire

⁴² Site France Services

Cependant, malgré ce rôle fondamental des préfetures, **leur investissement a été très inégal** et près de la moitié des élus locaux déclareraient être insatisfaits de leur accompagnement par les services de l'État dans le déploiement du réseau⁴³.

1.1.3. La pertinence du maillage pourrait être renforcée au regard des besoins de la population et des caractéristiques des territoires

Le maillage actuel est globalement cohérent, et permet d'assurer la présence d'une structure y compris dans les plus petites collectivités, permettant la proximité du dispositif pour un grand nombre d'utilisateurs. Cependant, le déploiement aurait pu être effectué plus finement pour répondre aux besoins spécifiques identifiés de plusieurs types de territoires⁴⁴.

Tout d'abord, **l'échelle cantonale, ciblée initialement, ne garantit pas systématiquement la proximité et l'accessibilité** selon un Conseiller maître à la Cour des comptes. Dans les zones rurales faiblement peuplées et où la superficie des cantons a été agrandie⁴⁵, ils recouvrent **plusieurs bassins de vie**. Le réseau pourrait correspondre davantage à la proximité du quotidien, certains soulignant que **la maille la plus pertinente est celle d'une structure dans chaque bourg centre – qui concentre les services pour le bassin de vie local**⁴⁶.

Parallèlement, les zones urbaines connaissant une forte densité de population ont nécessité l'implantation de plusieurs structures au sein d'un même canton. Bien que la présence de services puisse y être plus forte que dans les zones rurales, les besoins d'accompagnement peuvent être très élevés – notamment dans les QPV où la population est marquée par un fort sentiment d'éloignement des services publics – tandis que le risque de non-recours aux droits y est accentué par une maîtrise parfois plus fragile de la langue française et la complexité des démarches administratives. Or, les **départements marqués par le plus fort taux de pauvreté et de chômage** ont pu, au lancement du programme, présenter des **difficultés concernant la labellisation de structures**, invitant donc à un soutien spécifique de ces territoires⁴⁷.

Par ailleurs, certains opérateurs ont souligné des **diagnostics territoriaux inadéquats aboutissant à des incohérences** telles que des doublons avec leurs réseaux. Cela est lié, en premier lieu, à l'héritage du réseau préexistants des MSAP marqué par une implantation des maisons parfois déconnectée des besoins locaux identifiés dans les SDAASP⁴⁸, conséquence d'objectifs quantitatifs fixés au niveau national prévalant sur l'approche locale. En second, lieu, **le déploiement du programme France Services ne répondrait que partiellement aux besoins exprimés dans les SDAASP**⁴⁹.

⁴³ Delcros B., Rapport de la commission des finances du Sénat, « les maisons France services, levier de la cohésion sociale », 2022, p45.

⁴⁴ Delcros B., Poussier-Winsback, M., Rapport de la mission confiée par la Première ministre – « France Services, une nouvelle étape vers un service universel », juin 2023

⁴⁵ Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral

⁴⁶ Rapport sénatorial. (2022), op. cit.

⁴⁷ Pisany Ferry C., « France Services : des lieux au service du public dans les territoires », Terra Nova, 2021

⁴⁸ Cour 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.

⁴⁹ Rapport sénatorial. (2022), op. cit.

Enfin, lors de l'élaboration des projets de déploiement, les **besoins et attentes des habitants n'ont pas été recensés**, sauf pour de rares exceptions dans certains territoires. Cette prise en compte aurait pu concourir, au-delà d'un maillage plus fin et pertinent, à atteindre **l'objectif d'un sentiment du retour des services publics dans les territoires** et à **une meilleure notoriété du dispositif**.

1.2. Un programme reposant sur l'engagement d'acteurs locaux aux inégales capacités financières, pouvant entraver sa pérennité et sa qualité

1.2.1. Un forfait paritaire initialement insuffisant et dont l'architecture budgétaire complexe peut désinciter l'engagement de nouveaux partenaires

Une structure France Services est financée d'une part **par une subvention versée à parité par l'État et les opérateurs partenaires**, et d'autre part **par le financement du porteur de projet**.

- **Le coût d'une structure est variable selon le territoire et la qualité du porteur**

Le coût annuel d'une MSAP était de **65 000 euros en 2017** (DGCL, IGA)⁵⁰. Or, le relèvement des exigences du cahier des charges, et notamment l'obligation de recruter un second agent, a entraîné une **hausse du coût des structures** sans que la subvention n'ait été réévaluée. Le coût moyen d'une structure France Services **varie entre 100 000 et 200 000 euros** en fonction du type de structure (itinérante ou non), de son porteur et de sa localisation. Cependant, ces chiffres ne recouvriraient pas le coût total des structures par l'omission de certaines charges telles que celles des locaux et de la formation des agents effectuées localement⁵¹.

Coût moyen d'une structure France Services selon son implantation (2020)

Implantation de la structure	Nombre moyen d'agents par structure	Coût moyen (en euros)
QPV	4,5	200 131
Péri-urbain	2,5	101 479
Zone rurale	2,2	93 843
Outre-mer	4,2	77 444

Source : Rapport sénatorial, 2022, d'après les chiffres de la DGCL

Coût et nombre moyen d'ETP selon la qualité du porteur de projet

Qualité du porteur de projet	Nombre moyen d'ETP	Coût moyen estimé (en euros)
Pimms (opérant majoritairement en zone urbaine)	5,7	210 000
La Poste	2	150 000
Département	2,8	124 000
Associations	2,1	110 000
Collectivités	2,5	Entre 91 939 et 103 555

Source : chiffres du rapport sénatorial de 2022, d'après ceux de la DGCL

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

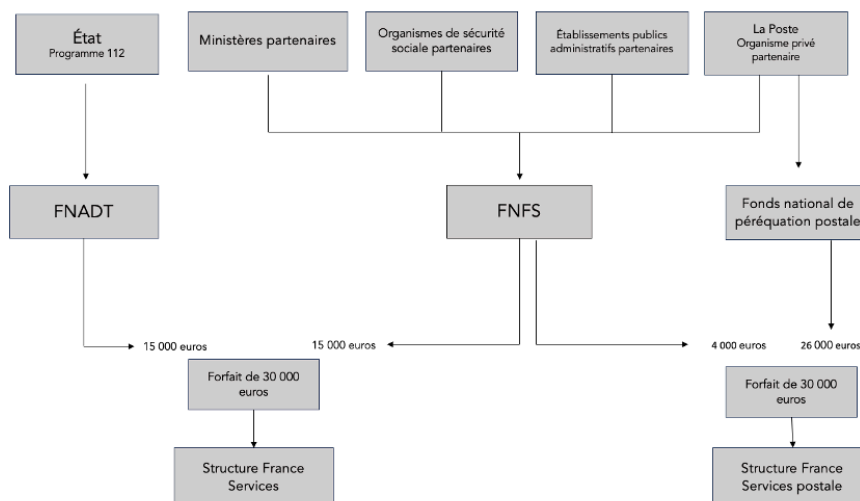
▪ **Une subvention financée à parité entre l'État et les opérateurs en progression**

La subvention repose sur un **double financement paritaire**, constituée du côté de l'État via le FNADT⁵², et du côté des opérateurs via le FNFS⁵³. Cette subvention s'élevait jusqu'en 2023 à 30 000 euros annuels.

Ce financement est en progression **afin d'atteindre 50 000 euros dès 2025**⁵⁴, toujours à parité entre l'État et les opérateurs. **La hausse de la contribution des opérateurs est permise par l'intégration de nouveaux partenaires au programme**, malgré l'augmentation du nombre de labellisations.

L'architecture budgétaire de la subvention apportée au programme est **restée celle des MSAP malgré la forfaitisation du financement**, fondée sur trois fonds différents (FNADT, FNFS, fonds de péréquation postale), auxquels s'ajoutent les dépenses de l'ANCT et les financements de la Banque des territoires. Celle-ci est **complexe** et marquée par un **déficit de visibilité**, pouvant **désinciter de nouveaux opérateurs à s'engager dans le programme**. Il est donc nécessaire de simplifier cette gestion pour en **améliorer la transparence et la prévisibilité** de la dépense⁵⁵, et donc **contribuer à l'acceptabilité** du financement par les opérateurs.

Architecture budgétaire du programme France Services



Source : inspiré des schémas du rapport sénatorial, 2022

La clé de répartition a été révisée pour **aligner la contribution de chaque opérateur à la fréquentation des France Services** correspondant à leur périmètre respectif. L'acceptabilité de la clé de répartition du financement par les opérateurs **conditionne toute hausse de leur contribution**, et donc la **capacité du programme à atteindre ses objectifs**. Cependant, les opérateurs interrogés semblent prioriser l'intérêt général au coût que représente le programme :

« Être partenaire de l'ensemble des France Services c'est un vrai coût, ça veut dire que chaque partenaire en paye une partie. À l'origine, on n'était pas forcément d'accord avec le calcul de la clé de répartition, mais il n'y a jamais eu de critique forte car on a toujours

⁵² FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

⁵³ FNFS : fonds national France Services

⁵⁴ Rapport sénatorial. (2022), op. cit.p65.

⁵⁵ Rapport sénatorial. (2022), op. cit. p95.

eu l'objectif usager en priorité plutôt qu'une critique budgétaire. On comprend l'augmentation qui a été votée, mais tous les partenaires ne sont pas dans la même situation, certains n'ont presque plus de guichet au niveau local, nous ce n'est pas notre cas, on est encore très présents »

Entretien n°5 : Bruno Lavielle, agent associé au programme à la DGFIP (janvier 2024)

« Le financement il est normal qu'il soit paritaire au niveau des partenaires, on a des négociations chaque année sur le niveau de financement de chaque opérateur, et l'équilibre est toujours en négociation ; la bonne clé de répartition n'a pas encore été trouvée mais on avance »

Entretien n°6 : Frédéric Gendre, agent associé au programme à la MSA (janvier 2024)

1.2.2. Un coût élevé pour les acteurs locaux, pesant sur la valorisation des ressources humaines et potentiel frein au développement du programme

La majeure partie du financement repose donc sur le porteur de projet. La subvention n'a pas évolué par rapport aux MSAP, malgré un renforcement des exigences pesant sur le porteur de projet. La subvention initiale de 30 000 euros ne correspondait qu'à 30% du coût minimal d'une structure, laissant au moins 70% à la charge du porteur. Or **les capacités de financement des porteurs sont inégales**. Par ailleurs, dans certains territoires, du fait de la densité de la population ou de son étendue, une même collectivité peut financer plusieurs structures, son reste à charge étant alors encore plus élevé. Ainsi, *« en termes de financement, France Services représente donc à l'heure actuelle moins une politique de l'État qu'une politique locale prise en charge essentiellement par les porteurs de projets, et en premier lieu les collectivités »*⁵⁶. Ce programme représente pour les associations un recours pour obtenir des financements publics, alors même qu'elles sont fragilisées par une diminution des financements de l'État (Prouteau, Tchernonog, 2017) ; ce faisant, **le travail associatif se transforme en un instrument de politique publique** (Decamp, 2022).

▪ L'impact de ce coût sur la gestion des ressources humaines des structures

Principal financeur de la structure, le porteur assume la rémunération des agents. Ces derniers sont au cœur de la réalisation des objectifs du programme, car ils délivrent l'accompagnement aux usagers dans leurs démarches administratives. Or, l'ampleur des missions réalisées, en plus d'**une rémunération globalement faible et variable** d'un porteur à l'autre, semble constituer **l'un des points de tensions du programme** :

« Aujourd'hui en étant agent France Services on a plus l'impression d'être un agent de l'État qu'un agent des collectivités territoriales. Notre structure c'est 250 000 euros à

⁵⁶ Rapport sénatorial, 2022, op. cit. p85.

l'année et une subvention de 40 000 euros de l'État et pourtant seulement 8% des services rendus sont afférents à la collectivité. Et encore nous on est dans la fonction publique territoriale, j'imagine pas ce que c'est pour les collègues en association. »

Entretien n°10 : Paul Colin, conseiller France Services, QPV (janvier 2024)

« Toutes ces exigences et si peu de moyens, c'est difficile. On a l'impression d'avoir des missions similaires à ceux d'un travailleur social sans en avoir les avantages. »

Entretien n°8 : Mélanie Durieux, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

L'ANCT ne semble pas disposer de chiffres précis sur le profil des agents employés⁵⁷, les collectivités territoriales et associations étant peut-être peu inclinées à les partager, mais leurs profils semblent **marqués par une certaine précarité**. Par exemple, dans les associations, les conseillers France Services peuvent être en **contrat aidé ou en service civique**, une possibilité prévue par la circulaire de 2019.

Le porteur de projet **peut décider de revaloriser ses agents, à sa charge**. Or, une maison France Services accueille l'ensemble des usagers qui s'y présentent, et c'est là une des forces du programme. Cependant, cet aspect semble freiner la revalorisation salariale des agents : par exemple, le coût d'une structure peut reposer entièrement sur le budget d'une commune alors que l'ensemble de celles alentour en bénéficient.

- **Un coût potentiellement désincitatif, pouvant freiner le développement d'un programme pourtant affiché comme une priorité gouvernementale**

Le poids financier pour les porteurs de projet peut désinciter les potentiels porteurs de projets à intégrer le programme. Par ailleurs, d'autres collectivités peuvent être en incapacité d'engager de tels coûts. Ensuite, ce financement déjà lourd pour les porteurs n'est pas forcément incitatif au développement d'initiatives concourant à la réalisation des objectifs du programme (solutions d'aller-vers, ...). Ainsi, si la participation de l'État **a incité à la création de nouvelles structures**, cette part du reste à charge pour les porteurs n'est **pas soutenable à moyen terme**, notamment pour les collectivités en milieu rural finançant plusieurs maisons, et pourrait constituer un **frein au développement des structures**⁵⁸.

Alors que le programme vise en premier lieu une plus grande accessibilité des services publics, ces modalités de financement peuvent, tant au niveau national que local, présenter **un obstacle à la réalisation de cet objectif**. L'augmentation de cette subvention à hauteur de 50% du coût minimal d'une structure est notable. Ainsi, depuis 2020, cet investissement est passé de 30 millions à 150 millions d'euros prévus pour 2026⁵⁹. Cependant, ce niveau reste comparativement faible par rapport à la priorité pourtant accordée publiquement à l'importance

⁵⁷ Colloque du Conseil d'État et de la Cour des comptes - La proximité et la qualité des services rendus au citoyen, 13 décembre 2023

⁵⁸ Rapport sénatorial, 2022, op. cit.

⁵⁹ [Site](#) de la DITP

de ce programme, lancé par le Président de la République, et présenté comme l'une des initiatives phares du Gouvernement (politique prioritaire du gouvernement depuis trois ans) ; et par rapport également à la place qu'occupent les enjeux d'accès aux services publics dans les préoccupations majeures de la population. En effet, lors du Grand Débat, seuls 52% des participants déclaraient avoir accès aux services publics dont ils ont besoin et 49% avaient déjà renoncé à des droits en raison de démarches administratives jugées trop complexes⁶⁰.

Ainsi, les moyens de l'ANCT, qui joue un rôle majeur dans le pilotage du programme, demeurent faibles face à l'importance du dispositif - seuls 6 agents sont dédiés au programme⁶¹. L'ANCT a pourtant une posture compliquée :

« C'est compliqué pour l'ANCT car elle émet le cadre mais si elle est trop sévère ils vont quitter le fonds national France Services, en même temps, elle ne peut pas être trop tranchante avec les France Services car elle impose des choses mais les agents ne sont pas ses salariés »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

En comparaison, le **programme Service Canada** qui a inspiré France Services, constitue un point d'accès unique à plus d'une cinquantaine de services gouvernementaux, et est entièrement financé par l'État et les collectivités ne sont pas directement impliquées dans celui-ci. Créé en 2005, le programme est composé de 500 points d'accueil physiques et de 200 unités itinérantes, associant plusieurs agences. Placé sous la gestion du ministère de la famille, il recouvre les services liés à l'emploi, aux pensions et à la vieillesse.

La collaboration entre l'État et les collectivités est une force du programme France Services mais ne doit pas constituer une décharge du premier sur les secondes, ce principe doit être réaffirmé⁶² le financement devant traduire cet équilibre. Il s'agirait donc de garantir la pérennité du programme en assurant sa soutenabilité financière pour tous les porteurs de structures, et de donner une visibilité à l'ensemble des parties prenantes grâce à un financement pluriannuel sur cinq ans adossé à l'accord-cadre national porté à une durée équivalente (**recommandation n°1**).

⁶⁰ Chiffres du grand débat – <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>

⁶¹ Mission parlementaire, 2023, op. cit.

⁶² Rapport sénatorial, 2022, op. cit. page 36

1.3. Assurer la soutenabilité de l'engagement des acteurs locaux et des agents

1.3.1. L'inégale motivation des porteurs de structure, principaux financeurs, à s'engager dans le programme

La mise en œuvre du programme repose sur **l'initiative des acteurs locaux**, porteurs des structures. Le bon déploiement et fonctionnement du programme est donc **conditionné par leur motivation à s'engager au sein de celui-ci**.

L'intérêt du dispositif semble indéniable et particulièrement bien perçu par les porteurs de projet et notamment les collectivités territoriales. Indépendamment des contraintes opérationnelles et de financement, **l'utilité de porter ce dispositif semble partagée par les porteurs de projets et les opérateurs**⁶³. Le programme semble remplir son objectif en permettant d'apporter une aide administrative, un contact humain, et une capacité d'adaptation à la diversité des usagers et des besoins⁶⁴. De leur côté, La Poste et la MSA trouvent leur intérêt à intégrer le programme **afin d'assurer leur pérennité** (Devez, 2022), car leur métier historique est impacté par un déclin structurel (Vezinat, 2012).

Cependant, **les acteurs locaux se seraient saisis du programme de manière inégale**⁶⁵, au moins au lancement du programme, certains départements semblant ne pas avoir pleinement intégré celui-ci malgré les forts besoins de leur population (une population âgée, un niveau de vie plutôt bas, une importante partie de la population non diplômée).

On peut noter que certaines structures préexistantes n'ont pas souhaité être labellisées, mettant en question l'équilibre entre les exigences du programme et les incitations à en faire partie, notamment financières.

« C'est compliqué pour les Pimms aujourd'hui, parce qu'ils ont contribué indirectement à cette politique publique mais qu'ils n'ont aucune maîtrise des flux car les opérateurs publient sur leur site qu'il faut aller en France Services ; il y a des opérateurs avec lesquels cela marche très bien et jouent vraiment le jeu mais pas tous »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

Par ailleurs, des structures préexistantes telles qu'un CCAS ont pu souhaiter s'engager dans le programme, puis en dénoncer la convention car les **charges induites** ne sont **pas équilibrées** par un accompagnement et un financement suffisants. **Le programme semble alors vécu comme un déchargement de l'État et de ses opérateurs sur des agents communaux.**

⁶³ Ibid. page 36

⁶⁴ Ibid. page 34

⁶⁵ Rapport Terra nova, op. cit. page 26

1.3.2. Soutenir l'engagement des agents : une nécessité pour assurer la soutenabilité et donc de la pérennité du programme

La motivation des agents à s'engager au sein du programme et à y rester est nécessaire pour que celui-ci atteigne ses objectifs. Un fort turn-over des agents, tel que constaté dans de nombreuses structures, nuit à la qualité du service et à la relation de confiance avec les usagers. Ce turn-over est alimenté par la précarité des statuts des agents, le niveau de leur rémunération en parallèle de l'ampleur de leurs missions.

« Tout le risque pour ce label, c'est que l'agent parte à la fin du contrat aidé. Certains agents partent car c'est trop lourd. »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

« Un des gros problèmes c'est le taux de rotation très important en France Services, surtout dans certains territoires, même si cette problématique est liée au secteur de l'accueil en général. C'est un métier difficile. »

Entretien n°5 : Bruno Lavielle, agent associé au programme à la DGFIP (janvier 2024)

Ce qui semble motiver les agents à s'engager et à rester au sein du programme est le **sens d'utilité très fort**, l'accompagnement, le contact humain, malgré ce qu'ils qualifient comme une faible valorisation salariale, un travail très lourd et une charge mentale importante.

« Il y a sans doute peu de métiers où on peut avoir un lien aussi fort avec les habitants, et cette reconnaissance du public »

Entretien n°10 : Maïté Prevost, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« Faire ce qu'on fait c'est une vocation, on le fait parce qu'on a envie d'aider les autres, on ne le fait pas pour l'argent car ce n'est pas bien payé, c'est un métier comme infirmière, il faut aimer les gens. »

Entretien n°8 : Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Pour certains agents, l'engagement dans ce poste résulte d'un choix négatif permettant d'échapper à un travail de bureau – s'inscrivant dans l'analyse de Vincent Dubois (1999).

« J'ai toujours travaillé dans l'administratif, quand j'ai postulé je n'avais qu'une vague notion de ce qu'était France Services, pour moi, je postulais sur un poste administratif mais l'avantage c'est que c'était pas derrière un bureau mais au contact des gens (...) Je me suis complètement réalisée dans ce métier là, ça a été une vraie révélation. C'est ce qui me motive à continuer, apporter un vrai service aux administrés. J'ai cette reconnaissance des

usagers mais pas du tout de l'employeur et de l'État surtout, c'est aberrant, c'est eux qui sont à l'origine de ce nouveau métier. »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

« On est payé pareil que les agents d'accueil dans d'autres services, mais nous on ne fait pas juste de l'accueil standard, on doit connaître toutes les démarches de tous les opérateurs. Ça se comprend si on reste sur du premier niveau de service, mais c'est pas du tout le cas donc il faudrait que la valorisation suive sinon à force ils vont nous démotiver, on donne on donne mais au bout d'un moment cela vaudra plus le coup de rester derrière un bureau et faire un seul dossier.»

Entretien n°10 : Paul Colin, conseiller France Services, QPV (janvier 2024)

Cependant, les aspects négatifs peuvent conduire les agents à se désengager du programme.

« La complexité des missions, ça a quand même entraîné de grosses difficultés dans le passage au France Services ; ça a provoqué le départ de deux agents, tellement c'était compliqué à gérer à comprendre, doublé du manque de contacts avec les partenaires. Surtout la première année on n'a quasiment pas eu de contact, sauf avec la CAF parce qu'on en avait noué précédemment. La préfecture c'était le plus compliqué.»

Entretien n°2 : Julie Lagarde, conseillère d'une ex structure France services, QPV, (janvier 2024)

« À force ils vont nous démotiver, on donne on donne mais au bout d'un moment ça vaudra plus le coup pour nous de rester derrière un bureau et de faire un seul dossier. Il faut reconnaître ce métier, il faut un vrai statut, sinon les agents vont se désengager »

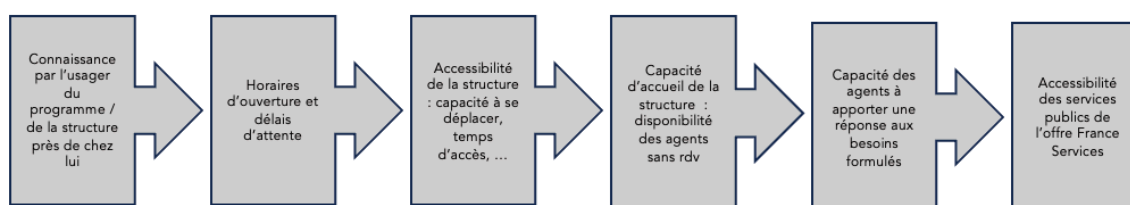
Entretien n°8 : Mélanie Durieux, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Cela conduit ainsi à un taux de **rotation important qui entrave la capacité du programme d'atteindre ses objectifs car nuit à la relation de confiance entre l'utilisateur et le conseiller et à la qualité de service**. L'ANCT a donc mené des travaux sur l'attractivité du métier en définissant une fiche de poste, en intégrant le métier de « conseiller France services » dans le répertoire des métiers des trois fonctions publiques, et sur la sécurisation des structures et des agents. Il semble nécessaire de poursuivre dans cette voie, en ancrant un véritable statut du métier de « conseiller France Services » et une grille indiciaire également pour les conseillers des structures portés par les associations, et en permettant la structuration de parcours professionnels et la valorisation des acquis en formation (**recommandation n°5**).

2. Une qualité d'accueil du public encadrée par des exigences nationales, mais variant selon la capacité des structures et leur accessibilité effective

Un **cadre d'exigence** posé par le cahier des charges et la charte d'engagement vise à assurer un **niveau homogène d'accueil dans toutes les structures**, devant permettre au programme **d'atteindre son objectif dans toutes les structures** (2.1.). Cependant, sur le terrain, des contextes variables facilitent ou entravent les possibilités d'accueil matériel des usagers dans les structures. La connaissance du dispositif est la condition première d'accès au dispositif ; la seconde est la capacité de déplacement dans celle-ci (2.3.) ; enfin, la dernière condition permettant l'accueil physique de la personne France Services est la disponibilité de l'agent pour l'accueillir sans rendez-vous (2.2.).

Chaîne d'accessibilité des services publics du programme France Services



Source : inspiré des schémas représentés dans les SDAASP, reproduit dans le rapport de la Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, 2019.

2.1. Le socle national d'exigence vise à permettre une qualité d'accueil et de service homogène dans toutes les structures du territoire

La circulaire de 2019 dispose que les préfets doivent s'appuyer sur la « **charte nationale d'engagement** » et le « **bouquet de services** » pour assurer la **labellisation des structures préexistantes** et des **porteurs de nouveaux projets**. La charte nationale d'engagement impose un socle de services minimal, des exigences concernant la formation des agents polyvalents, des horaires d'ouverture, des critères d'aménagement et d'équipement des espaces d'accueil, ainsi qu'un système de reporting des activités pour chaque structure. Cette charte a été **co-construite** avec l'ensemble des parties prenantes et les engage, en s'appliquant aux porteurs, aux partenaires de la politique publique, et aux préfetures référentes. Le bouquet de service détaille précisément le socle minimal de services, garantissant la présence d'un panier de services homogène sur l'ensemble du territoire.

Le rôle des préfetures est donc **fondamental dans le déploiement du réseau** ; cependant celles-ci auraient été **inégalement investies**, une hétérogénéité qui se retrouve dans l'animation du réseau (partie 2 ; 2.2.). Ainsi **presque la moitié des élus auraient été insatisfaits de**

l'accompagnement par les services de l'état dans le déploiement du réseau⁶⁶. Ensuite, un audit préalable à la labellisation est mené par un cabinet extérieur⁶⁷.

Chaque structure doit respecter **des plages d'ouverture minimale de vingt-quatre heure par semaine, sur cinq jours ouvrables**, et peut en outre assurer des permanences en soirée ou les weekends selon les besoins des usagers. L'accueil des usagers est assuré en **front office par une présence minimum obligatoire de deux personnes** délivrant un accueil physique et téléphonique dans chaque structure France Services. Les opérateurs partenaires du programme assurent le *back office* par la désignation d'un **correspondant référent dans chaque département**, qui doit être **accessible directement par téléphone et par mail**. Le **principe est d'accueillir les usagers sans rendez-vous**, même s'il est possible de fixer des rendez-vous pour permettre le traitement de situations plus longues et complexes.

La charte impose d'autres exigences, telles que la **promotion de l'inclusion numérique** et la **lutte contre le non-recours aux droits**.

Après la labellisation, le référent « accessibilité des services au public » s'assure du respect de la charte et du bouquet de services. Des audits sont réalisés dans les structures ainsi qu'une **enquête back office** auprès des opérateurs ; la première enquête a révélé les différences d'engagement de ces derniers au sein du programme selon les territoires. Il semble donc nécessaire de s'assurer du respect des exigences existantes par les partenaires, notamment en achevant la structuration de leur organisation interne pour la prise en charge de France Services (**recommandation n°10**).

Ainsi, selon ce responsable du programme à l'ANCT :

« Il ne peut y avoir aucune hétérogénéité sur le respect du cahier des charge et la qualité de service rendu aux usagers, le cahier des charges est identique pour tous peu importe l'implantation territoriale peu importe la structure porteuse peu importe tout élément complémentaire. Il y a certes des différences car il y a autant de situations différentes que de porteurs. »

Entretien n°9 : Baptiste Dubois, agent associé au programme à l'ANCT (janvier 2024)

2.2. Des capacités d'accueil contraintes par des contextes variables

Au-delà des exigences prévues par la charte, des contraintes liées au contexte et à la mise en œuvre du programme par les acteurs locaux **affectent l'accueil du flux de personnes se présentant en France Services sans rendez-vous**.

Les caractéristiques territoriales liées au type de population et à leur densité entraînent un niveau de fréquentation différencié selon les structures ; il en résulte des capacités d'accueils variables, du fait **d'exigences nationales strictement homogènes**. Le minimum exigé de présence de deux agents est suffisant en zone rurale pour gérer le flux d'usagers, et même effectuer des accompagnements hors du bouquet de services, mais n'est pas suffisant en zone

⁶⁶ Rapport sénatorial, 2022, op.cit. page 49.

⁶⁷ Site France Services

urbaine dense. Cela **contraint le porteur de projet à investir des ressources supplémentaires** afin d'augmenter le nombre d'agents et éviter la saturation de la structure.

« *C'est presque impossible de gérer à deux, les équipes sont trop petites* »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

« *Nous on est trois agents pour gérer le flux d'usager et les rendez-vous, et parfois la responsable complète, mais, même à trois comme ça il y a des jours où c'est du travail à la chaîne* »

Entretien n°10 : Maïté Prevost, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

La capacité d'accueil dépend aussi **du type de public accueilli**, dont les démarches administratives spécifiques ou des caractéristiques particulières peuvent nécessiter plus de temps. Elle **dépend également de la période de l'année**, certaines étant marquées par une recrudescence ponctuelle ou récurrente d'un certain type de démarches administratives.

« *A l'heure actuelle, à deux c'est du service dégradé. Aujourd'hui, on est à 900 personnes par mois, au mois de mai 1130 personnes par mois, il y a eu les impôts et le chèque énergie en même temps c'était de l'abattage, même à trois* »

Entretien n°10 : Paul Colin, conseiller France Services, QPV (janvier 2024)

2.3. Un accueil du public conditionné à l'accès effectif aux structures : enjeux de notoriété et d'« aller-vers »

La première condition permettant au public d'accéder aux services proposés par le programme est la bonne connaissance du dispositif (2.3.1.) puis la capacité à l'atteindre (2.3.2.).

2.3.1. Un déficit de notoriété, pourtant condition première de l'impact du programme

La **notoriété de ce dispositif est la condition première de son impact** ; celle-ci semble faire défaut même si, selon l'ANCT, 7 français sur 10 connaissent le programme. Or, France Services est un programme relativement jeune, **encore en installation dans le paysage institutionnel local** et sa notoriété ne semble pas aussi complète que cela : en 2022, seuls 3% des assurés de la CNAV interrogés connaîtraient le dispositif⁶⁸.

Plusieurs variables favorisent ou entravent cette notoriété selon les territoires. Le programme

⁶⁸ Rapport sénatorial, 2022, op. cit.

est mieux connu dans les zones rurales marquées par la présence des MSAP, où les « Maisons France Services » ne sont pas identifiées en tant que telles mais encore en tant que « maisons des services »⁶⁹. Afin d'élargir la notoriété du dispositif, l'ANCT a mené une **campagne de communication territorialisée**, fondée sur l'objectif d'inscrire le réseau dans le quotidien des Français.

Les conditions permettant une meilleure connaissance et identification du dispositif reposent sur une **signalétique claire**, et par l'**ancrage** de la structure dans le territoire, permise notamment par son **ancienneté** ou sa **situation stratégique** dans un lieu où les personnes sont habituées à venir chercher un accompagnement ou des services. La bonne connaissance du réseau par ces acteurs **dépend des territoires** et **du type de porteur** des structures. Par exemple, dans les QPV, les **associations de médiation sociale** semblent clairement identifiées.

L'orientation des usagers par d'autres acteurs (assistants sociaux, médiateurs, secrétaires de mairie, ...) vers la structure France Services est également décisive. Cependant, tous ne semblent pas bien informés sur le programme et l'existence des structures. Afin de pallier cela, il est du ressort du préfet **d'organiser une fluidité dans la circulation des informations** entre tous les acteurs.

La **mobilisation des réseaux de proximité** que constituent celui de La Poste et des buralistes permettrait d'orienter les usagers vers les structures et d'ancrer France Services dans le paysage institutionnel⁷⁰ (**recommandation n°2**).

2.3.2. Le développement de l'aller-vers : une nécessité pour accroître l'impact du programme

L'« aller-vers » semble essentiel pour permettre au programme d'accomplir le « dernier kilomètre » du service public⁷¹, au cœur de sa mission de proximité. Cette notion d'« aller-vers » recouvre plusieurs dimensions, mais renvoie de manière générale à des modes d'intervention sortant d'une logique de guichet pour **aller à la rencontre des personnes dans leurs milieux de vie** (Avenel, 2021 ; Parisse, 2022). Cette composante du programme est soutenue par des financements étatiques dédiés et mis en œuvre sur l'initiative de certaines structures porteuses.

En milieu rural, cela **permet d'aller au plus près de localités isolées**, où la mobilité des habitants peut être particulièrement contrainte. La **bonne connaissance de la fréquence de passage et la régularité** de ces structures itinérantes est **une condition de leur impact**. L'itinérance d'une structure semble être particulièrement efficace lorsque celle-ci est adjointe à une structure fixe. C'est le cas d'une structure d'un responsable interrogé, opérant dans un QPV d'une ville du sud, où le bus se déplace au pied des immeubles, mais où les habitants peuvent également se rendre dans la structure fixe pour d'autres démarches. Cette structure

⁶⁹ ibid

⁷⁰ Mission parlementaire 2023, op. cit., page 7.

⁷¹ Conseil d'État (2023), op cit. page 222.

itinérante semble rencontrer les besoins des habitants, au point d'être pratiquement saturée à chacun de ses passages, alimentant la réflexion d'un complément par d'autres bus.

Ces initiatives d'« aller-vers » sont soutenues dans la stratégie développée en 2023 pour renforcer le programme. Cependant, elles reposent sur la volonté des structures porteuses.

« Les problématiques liées à la mobilité dans le département c'est un point saillant. Par exemple dans certains territoires il y a une navette pour aller jusqu'au bus. Pour l'État le soutien à l'aller vers se matérialise par l'encouragement à développer des bus, il y a un dispositif de financement spécifique. Après il faut distinguer avec ce qui relève des collectivités : les intercommunalités ne rentrent pas forcément dans ces dispositifs mais mettent en place des systèmes de navette gratuite, de taxi, cela ne dépend pas du programme mais de la volonté des structures porteuses. »

Entretien n°4 : Loïc Mestre, animateur départemental France Services (janvier 2024)

« L'aller vers est important, on fait octobre rose avec le bus, sans ça la plupart des publics féminins qu'on a n'iraient pas. »

Entretien n°3 : Julien Duchez, responsable d'une structure et d'un bus France services, QPV (janvier 2024)

Lorsque la ou les structures sont portées par des acteurs dynamiques, des dispositifs complémentaires à l'offre de France Services sont généralement développés pour en améliorer l'impact. Dès lors que le développement de la structure est pensé en collaboration avec l'ensemble des acteurs du territoire, son impact semble élargi au plus grand nombre d'utilisateurs. En s'inspirant de ces « bonnes pratiques » il s'agirait de soutenir le développement des solutions permettant d'aller à la rencontre des besoins des usagers pour les accompagner et les informer sur leurs droits (**recommandation n°3**).

La hausse de l'activité des France Services a été continue depuis leur implantation, atteignant plus de **18 millions d'accompagnement depuis la création du programme**⁷² ; l'ANCT fixe un objectif **d'un million de démarches accompagnées par mois d'ici 2026**. Cette fréquentation est nettement en hausse par rapport aux MSAP. Cependant, ces chiffres ne traduisent pas l'hétérogénéité des situations. Des contextes différents liés à la diversité des territoires, aux densités variables de populations et à leurs caractéristiques propres **contraignent la capacité des structures, à moyens identiques**, à apporter une qualité d'accompagnement similaire. Cela incite les porteurs de structures à **engager des moyens supplémentaires**, s'ajoutant ainsi à une charge financière déjà conséquente, pour éviter la saturation de l'accueil et un accompagnement dégradé. Une telle dynamique alimente les inégalités territoriales, appelant à un soutien renforcé de l'État – déjà engagé. Enfin, **l'impact d'une structure sur un territoire, est conditionné à la bonne connaissance du dispositif et à son accessibilité**. Le bouche-à-oreille, contribuant à installer les structures France Services dans le paysage local par un lien de confiance, est le biais le plus efficace pour permettre la bonne connaissance du dispositif et la renaissance d'un sentiment de présence des services publics dans les territoires. Le programme étant encore récent à l'échelle des décennies de rationalisation, combinée à la dématérialisation des services publics, sa pérennité est nécessaire pour qu'il réalise ses objectifs, conditionnée au renforcement du soutien financier aux porteurs de structures. **L'amélioration de l'accessibilité** des structures permise par des initiatives locales, contribue à renforcer l'impact du dispositif.

⁷² [site France Services](#)

II- Un accompagnement garanti par l'engagement personnel des conseillers et par la qualité des relations partenariales, mais devant être élargi au plus grand nombre

Pour atteindre les objectifs fixés au programme d'accessibilité des services publics et de lutte contre l'errance administrative par l'apport « *aux citoyens d'une réponse sur place, sans avoir à les diriger vers un autre guichet* »⁷³, les conseillers France Services doivent être en capacité de répondre aux demandes des usagers se rendant dans leur structure. Cette capacité dépend de deux variables principales : leur maîtrise de l'ensemble des démarches des partenaires et leur capacité à intégrer les demandes annexes (1), et les relations partenariales avec les opérateurs et l'ensemble de l'écosystème local (2).

1. La satisfaction des besoins des usagers est conditionnée à l'engagement personnel des agents capables de maîtriser l'ensemble des services et d'aller au-delà

Le bouquet de services du programme semble rencontrer les besoins des usagers (1.1.) La capacité des agents à accompagner les usagers sur les démarches de « premier niveau » relatives à ces services est en principe garantie par leur formation préalable. Toutefois, les contours flous de leurs missions et le déficit de formation entravent leur action (1.2.), mais les incitent à s'engager personnellement pour apporter des solutions aux usagers (1.3.).

1.1. Un bouquet de services répondant aux besoins des usagers grâce à un socle national uniforme et une capacité d'adaptation

1.1.1. Un bouquet de services nationaux complet et dense, semblant répondre aux besoins des usagers

▪ Le bouquet de services

Le bouquet de services correspond à l'ensemble des services pour lesquels une personne peut solliciter un accompagnement de premier niveau au sein d'une structure France Services. Il est ainsi possible de réaliser des démarches administratives liées aux 11 partenaires nationaux :

- Les finances publiques (DDFiP) ;
- Les allocations familiales (CAF) ;
- L'assurance maladie (CPAM) ;
- L'assurance retraite (Carsat) ;
- L'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ;
- France Travail ;
- La Poste ;
- La mutualité sociale agricole (MSA) ;

⁷³ Circulaire de 2019

- La justice ;
- France Renov' ;
- Le chèque énergie.

Le bouquet de services initial a évolué depuis la création du programme : l'Agirc Arcco initialement présent s'en est retiré, France Renov' et le chèque énergie l'ont intégré début 2024, et dans certains territoires des expérimentations sont menées avec **la Banque de France** sur les **dossiers de surendettement** et le **CNOUS pour les bourses et le logement**. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur **a refusé que les agents des France Services fassent du droit des étrangers** – ce qu'ils faisaient en accompagnement annexe au bouquet de services, et ce que certains semblent continuer de faire.

« On a un gros sujet sur le droit des étrangers, les gens doivent parfois renouveler des papiers après dix ans, ils sont âgés, ils ne savent pas lire et écrire, on continue de les aider »

Entretien n°3 : Julien Duchez, responsable d'une structure et d'un bus France services, QPV (janvier 2024)

« La préfecture nous dit qu'on peut plus faire de droit des étrangers, alors on se demande si notre structure garde sa raison d'être si du jour au lendemain la moitié des personnes qu'on accompagne la seule réponse qu'on peut leur apporter c'est non ne peut rien faire pour vous ».

Entretien n°10 : Jeanne Lagrange, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

La mission parlementaire menée en 2023 appelle à un retour de l'Agirc Arcco au sein du programme, ou à défaut au développement d'une articulation avec la CNAV afin de bénéficier aux usagers salariés du secteurs privés⁷⁴. Elle recommande également d'intégrer d'autres opérateurs et services comme la FEPPEM, qui a déjà été développée dans 260 points relais en France Services au titre des partenariats locaux.

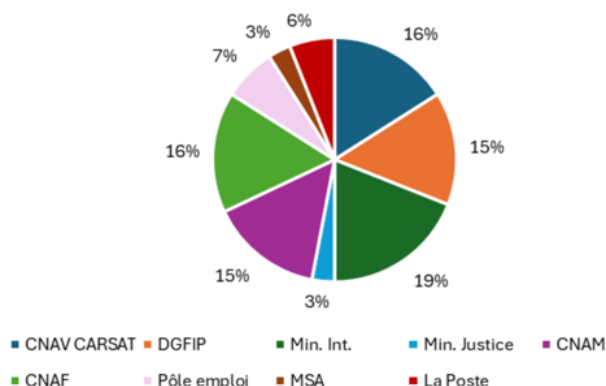
Cependant, la **pertinence d'augmenter uniformément le périmètre du bouquet de services** – déjà étendu – **peut être questionnée** au regard de la **lourdeur des tâches que cela implique pour les agents**, pouvant entraver la capacité du programme à atteindre son objectif.

⁷⁴ Mission parlementaire, 2023, op. cit. page 5

▪ Les principales demandes des usagers

Les principales demandes des usagers concernent en premier lieu la **retraite personnelle**, puis les **impôts**, la **solidarité et l'insertion**, les pré-demandes de **titres d'identité et de voyage** et **l'immatriculation des véhicules**⁷⁵.

Répartition des démarches par opérateur, juin 2022 - juin 2023



Source : d'après les chiffres de l'ANCT

Certains opérateurs effectuent une cartographie des demandes liées à leur périmètre au sein des France Services, montrant une réelle hétérogénéité. Par exemple, concernant France Travail, en Auvergne Rhône Alpes 6% des demandes les concernent, tandis qu'à Mayotte c'est 50%, selon le responsable interrogé.

1.1.2. Un bouquet complété par des partenariats locaux, adaptés aux besoins des territoires

Il est prévu dans la charte d'engagement que le socle commun de services du bouquet peut être « enrichi de partenariats pour répondre de façon pertinente à ces besoins ». Ces partenariats se matérialisent par des permanences des partenaires locaux au sein de la structure France Services, ou par de l'accompagnement par les agents ces services.

« On a des partenariats locaux avec le point conseil budget, les transports locaux, la mission locale, des entreprises d'emploi (Randstad par exemple) ; et des services spécifiquement à destination de certains publics comme les entreprises, le centre d'information sur les droits des femmes et des familles, et d'autres spécifiquement pour les entreprises : fepem, cpme, cap emploi, Europe direct, point justice, CCI, chambre des métiers et de l'artisanat, ... »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services en zone rurale (février 2024)

⁷⁵ [site France Services](#)

1.2. Une capacité des agents à maîtriser le bouquet de services impactée par une délimitation floue des missions et un déficit de formation

La mise en œuvre de ce bouquet de services repose sur les agents, pour qui cela représente un enjeu de maîtrise de l'étendue de ces démarches administratives en constante progression. Leur capacité à fournir un accompagnement sur l'ensemble de ces démarches peut être facilitée ou entravée par différents contextes : ressources humaines suffisantes, qualité des formations, qualité des relations partenariales avec les opérateurs (2.1.) et avec les autres acteurs (2.2.).

1.2.1. La formation des agents vise à permettre leur maîtrise des démarches administratives de l'ensemble des services des partenaires

La formation de l'ensemble des agents des France Services est l'une des principales conditions de la montée en gamme de la qualité de services par rapport aux MSAP. Ils sont formés à la fois **par le CNFPT et par chacun des opérateurs partenaires** sur les démarches liées à leur périmètre. Une session de formation est **prévue annuellement** pour effectuer une mise à jour des connaissances des agents. Selon la charte d'engagement, les agents **doivent être formés dans la première année de leur prise de poste**, et « les agents sont tenus d'assister à l'ensemble des formations proposées par les opérateurs partenaires de leur structure ».

Concrètement, chaque référent France Services au sein des opérateurs au niveau départemental assure la formation des agents France Services de son département sur les thématiques qui relèvent de son opérateur. Il s'agit d'une **première prise de contact entre les agents du « front office » et du « back office », décisive pour la poursuite de leur relation et donc l'efficacité des réponses apportées aux usagers** (2.1.).

Cependant, celle-ci n'est pas toujours effectuée de manière optimale, notamment en visioconférence au lieu d'un contact humain plus efficace, voire peu propice à l'échange. Elle est parfois effectuée avec des délais longs après la prise de poste, ou encore par un référent départemental autre que celui du territoire. Ces problématiques ont pu être partiellement liées à la période du covid, ou imputables au début du programme, donc avec des améliorations depuis.

« L'intervenante de la préfecture venait d'un autre département donc elle expliquait comment elle collaborait avec les France Services, mais chez nous ça ne marchait pas pareil. Suivant les territoires il y a des partenariats entre institutions qui ne sont pas les mêmes, dès lors qu'on n'a pas eu une formation par quelqu'un du département c'est très compliqué. Par exemple, là où elle était ils fonctionnaient encore au dossier papier alors que nous tout est dématérialisé. »

Entretien n°10 : Christiane Mercier, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

De plus, les formations sont **à la fois très denses et courtes** puisqu'elles se déroulent sur quelques jours ou demi-journées. La quantité d'informations à assimiler pour les agents est importante, et s'élargit à mesure de l'intégration de nouveaux opérateurs dans le panier de

services, ce qui peut affecter leur capacité à les maîtriser correctement. Certaines structures, par le biais de leur association ou de leur collectivité, apportent un complément de formation à leurs agents, notamment sur le contact avec les usagers.

« Je suis arrivée pendant le covid, ma formation initiale c'était 3 jours à distance, une vraie catastrophe. C'était un monologue, très long, très fastidieux ; ma collègue a eu une formation physique. (...). Depuis un an on a des propositions de formations obligatoires qui tombent tous les jours sans coordination en haut- c'est compliqué quand on est à l'accueil de se positionner dessus alors même qu'elles sont obligatoires. On a des formations internes dans la collectivité, pour les relations avec les usagers, mais je n'en ai pas demandé pour l'instant car je n'en ressens pas le besoin »

Entretien n°14 : Liliane Grand, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

« J'ai eu une formation initiale de cinq jours, c'était ultra soutenu, on s'est rendu compte de ce qu'on attendait vraiment de nous et c'était compliqué de mener les missions au tout début, mais c'était en 2020 et finalement ça s'est bien fait. Quand j'ai eu ma formation, les partenaires découvraient un peu en même temps que nous. La formation a dû s'améliorer depuis car les partenaires référents sont les mêmes depuis cinq ans, donc ils ont dû prendre l'habitude. Mais dans tous les cas ça reste ultra soutenu. »

Entretien n°13 : Justine Courteix, coordinatrice des France Services d'une communauté de communes en zone rurale, ancienne conseillère (février 2024)

« Les formations par les partenaires durent trois jours, c'est très magistral et on a un grand écart entre la théorie et la pratique. C'est vrai qu'on peut apprendre des choses utiles qu'on ne connaît pas forcément, mais sur le terrain ce n'est pas ce qui se passe. »

Entretien n°8 : Mélanie Durieux, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

La non-optimalité du format initial des formations est également soulignée par cet agent de la DGFIP :

« Dès l'origine on a jugé la formation insuffisante. On ne voulait pas que les conseillers soient de simples boîtes aux lettres. (...) L'ANCT voulait qu'on se cale dans le dispositif de webinaires nationaux de 45 minutes avec 400-500 personnes connectées pour former les agents sur les métiers de chaque partenaire. On a dit non et on a préféré faire au plus près du terrain avec des animateurs départementaux, si possible en présentiel (...). »

Entretien n°5 : Bruno Lavielle, agent associé au programme à la DGFIP (janvier 2024)

Plusieurs aspects conditionnent la capacité des formations à fournir effectivement les connaissances aux agents pour qu'ils puissent répondre aux usagers. La première difficulté est liée à l'obligation pour les agents d'assister à ces formations, alors que la disponibilité de deux

agents est exigée simultanément au sein de la structure. Bien que ces webinaires soient désormais enregistrés, permettant un visionnage en décalé, les agents soulignent une certaine frustration de ne pouvoir s'investir complètement dans l'actualisation de leurs connaissances, ainsi qu'un schéma trop descendant de l'information et un manque de coordination générale.

« Les formations en webinaires ne sont pas 100% efficaces car on est accaparées par l'accueil, on récupère le powerpoint pour gratter des informations, mais c'est frustrant de devoir faire deux choses en même temps car nous n'avons pas matériellement la possibilité de faire autrement. Il y en a de plus en plus, ce qui est bien car ça nous met au courant des évolutions des partenaires, mais il manque maintenant la coordination générale des formations »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Dans les cas où la formation est **lacunaire ou inexistante**, la capacité des agents à répondre aux sollicitations des usagers **dépend de ressources antérieures** et de la **qualité du porteur de structure**. Les agents qui exerçaient déjà cette fonction avant l'existence du programme avaient pu nouer des relations avec certains partenaires, capables de les aider avec les situations complexes. De même, les associations opérant préalablement dans la médiation sociale sont mieux outillées pour apporter et accompagner les usagers malgré les déficits du programme France Services.

« Pour notre deuxième conseillère, ça fait un an et demi qu'elle est en poste et elle vient juste d'avoir sa formation initiale, donc heureusement que j'étais là pour lui transmettre ce que je savais. Tout ça repose sur des ressources qui doivent être là avant parce qu'on ne nous donne pas les outils. Ce ne sont pas des informations techniques que l'on a, faire une formation un an après avoir commencé à travailler, ça ne sert à rien... à force ils vont nous démotiver »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

Le renforcement des formations sur le socle métier ainsi que celle sur le socle commun sont nécessaires pour garantir la capacité des agents à accompagner les usagers. Une meilleure coordination de la formation continue, et le format du présentiel pour celles à l'échelle du département doivent être encouragés (**recommandation n°7**).

1.2.2. Le principe d'un accompagnement de « premier niveau » : des contours variables et flous alourdissant la charge de travail des agents

Les agents des France Services doivent effectuer des démarches de **premier niveau sur les services des opérateurs partenaires**. Or, la **définition de ce premier niveau semble variable** en fonction des opérateurs du fait de la nature même de leurs missions, **influant à la hausse sur la charge de travail des agents**. Sur le terrain, le niveau d'investissement de la part

des agents pour répondre aux exigences du programme et aux sollicitations des usagers dépasse le plus souvent ce premier niveau.

Le premier niveau d'une démarche correspondrait en principe à la création d'un compte sur le site d'un partenaire, à l'impression d'une attestation, à l'accompagnement pour remplir un formulaire.

Par exemple, concernant la CPAM, la distinction entre le premier niveau et le second niveau est assez clairement identifiée ; ce qui permet aux agents d'orienter les usagers vers le partenaire dès lors que leurs demandes dépassent ce premier niveau. D'autres démarches sont particulièrement complexes, notamment dès qu'il y a un aspect financier en jeu – par exemple l'accompagnement dans les dossiers de surendettement.

« On nous dit qu'on est là pour faire du premier niveau, mais quel est-il ? et surtout pour les nouvelles missions de l'ANAH et de Ma Prime Renov' on est plus du tout dans le premier niveau. Ce premier niveau devient encore plus flou, on ne sait pas où doit s'arrêter l'accompagnement en fonction des différents partenaires »

Entretien n°14 : Julie Leduc, conseillère France Services, zone rurale février 2024)

La limite à poser face à un usager démuni et exprimant un fort besoin d'accompagnement n'est pas évidente pour les agents, surtout quand l'utilisateur sollicite une France Service en dernier recours, après avoir été en contact avec plusieurs institutions qui n'ont pu l'accompagner – et que l'un des objectifs du programme est de lutter contre l'errance en administrative en apportant « aux citoyens une réponse sur place, sans avoir à les diriger vers un autre guichet ». On assiste donc à une forte personnalisation de la relation administrative au sein des France Services, rendant nécessaire une maîtrise par les agents de leur engagement en marquant mieux les limites de leur rôle (Dubois, 1999). En effet, l'investissement est variable selon les agents et le type de structure porteuse, mais demeure presque toujours très élevé.

« Les usagers, l'accueil de premier niveau, ils ne connaissent pas. Les partenaires ont conscience qu'on va au-delà, ils se déchargent beaucoup sur nous, on devient des techniciens de ces partenaires. Après, c'est un libre choix, à chaque France Services et à chaque conseiller de connaître ses limites. (...). Mais ce n'est pas évident, même si ça ne fait pas partie du socle de services, on ne va pas encore renvoyer ailleurs les usagers, ces gens il faut les aider parce qu'on les renvoie de guichet en guichet. Alors on apprend sur le tas, à leurs côtés, on est bien obligés. Les limites ce sont les demandes d'argent, et un accompagnement social quand on passe aux missions d'un travailleur social, il faut savoir renvoyer quand cela dépasse vraiment notre domaine »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

La définition du premier niveau et la perception de la difficulté posée par celle-ci varie en fonction de la position de la personne interrogée, les opérateurs interrogés soulignant que cette définition leur semble claire et ne pas être problématique. Cependant, comme le souligne une responsable du programme à la MSA :

« Il ne faut pas oublier dans le cadrage de la formation de dire aux conseillers jusqu' où ils doivent aller, où ils doivent s'arrêter, c'est le rôle de l'opérateur. »

Entretien n°6 : Valentine Balard, agent associé au programme à la MSA (janvier 2024)

Il conviendrait donc de clarifier les missions de la première ligne généraliste constituée par les conseillers France Services, et son appui par une seconde ligne experte, tout en définissant les modalités de passage de l'une à l'autre (**recommandation n°6**).

1.2.3. Parallèlement à la densification du flux d'utilisateurs, l'extension du socle de services sans renforcement des ressources humaines nuit à la capacité des agents à répondre aux besoins

Avec l'ancrage du programme dans le paysage local, et la progression de sa notoriété, le flux d'utilisateur se densifie, ce qui concourt à la réalisation de l'objectif fixé au programme. Or, **l'étendue des missions des agents progresse en parallèle, sans que les ressources humaines ne soient renforcées** – cela demeurant conditionné à l'initiative et donc à la charge du porteur de structure.

France Services apparaît souvent comme la solution de dernier recours, la dernière porte à laquelle les utilisateurs se présentent après avoir été renvoyés des guichets précédents ou trouvé porte close.

« Les gens arrivent là en bout de course, après avoir été baladés par la CAF, le CCAS, et les autres. »

Entretien n°3 : Julien Duchez, responsable d'une structure et d'un bus France services, QPV (janvier 2024)

Or, ce flux se double de l'attribution de missions très lourdes, initialement prévues (demandes de logement social), ou ajoutées par l'intégration de nouveaux partenaires.

« Entre la signature de la convention et au fur à mesure de la mise en œuvre davantage de missions se sont rajoutées On a pas les moyens supplémentaires pour absorber les nouveaux partenaires. »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

« On nous en rajoute sans cesse et ça devient toujours plus compliqué. La grosse question c'est où on va s'en arrêter dans l'accompagnement, Ma Prime Renov' a été une grosse surprise... On ne va pas pouvoir être partout sur la ligne de front. »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

« Chaque année on rajoute des partenaires, on a un cerveau on n'est pas des machines. Il faut retenir toutes les infos, de tous les partenaires, il faut recevoir les gens avec et sans rendez-vous, jongler avec le pôle emploi, la sécu, la caf, les impôts, la retraite. Au bout d'un moment on a une fatigue mentale, ils ne se rendent pas compte, il faut qu'ils viennent voir sur le terrain - ils demandent à ce que l'on prenne les usagers sans rendez-vous, ce n'est pas possible si on est tous occupés, il faudrait un troisième conseiller. S'ils continuent à rajouter des partenaires et que derrière il n'y a pas de valorisation, ça va être compliqué. Et en plus en parallèle de ça, il faudrait former les gens à l'autonomie ? Et en plus, on fait face à de plus en plus de cas complexes...on est passé au-dessus du premier niveau il y a longtemps, bien au-delà.»

Entretien n°8 : Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« Un de nos point d'attention c'est que l'ANCT a pour stratégie d'augmenter le bouquet et le nombre de partenaires, alors pourquoi pas mais attention à la surcharge mentale sur des domaines trop diversifiés. On ne voudrait pas que l'on transforme les conseillers France Services en boîte aux lettres. Il faut avoir un équilibre, il peut y avoir une volonté de certains partenaires de faire monter en gamme certains conseillers comme si c'était leur propre conseiller en perdant de vue l'essentiel, et cela conduirait à un retour de l'hétérogénéité »

Entretien n°5 : Bruno Lavielle, agent associé au programme à la DGFIP (janvier 2024)

Par exemple, pour effectuer un accompagnement sur les dossiers de surendettement, en parallèle des missions initiales, des moyens humains et matériels importants sont nécessaires comme le souligne ce responsable de structure dans un QPV :

« Le traitement des dossiers de surendettement c'est très lourd ça peut prendre deux ou trois heures, nous on a l'habitude on faisait déjà ça avant donc on a formé en interne, c'est efficace. On s'est étendu pour gérer ça on a aménagé des bureaux dans les locaux à côté. Les autres structures, si elles ont moins de moyens ou ne connaissent pas ce type de démarches, je vois mal comment elles peuvent faire. »

Entretien n°3 : Julien Duchez, responsable d'une structure et d'un bus France services, QPV (janvier 2024)

1.2.4. Une extension informelle des services à la soutenabilité variable selon les ressources de chaque structure

L'extension des services sur lesquels les agents accompagnent les usagers s'étend du fait de **deux phénomènes**.

Tout d'abord, certains acteurs locaux ou institutionnels orientent des usagers vers les France Services afin qu'ils bénéficient d'un accompagnement **alors même que ces démarches ne relèvent pas du panier de services**. Par exemple, des spots publicitaires indiquaient que les

usagers pouvaient se rendre en France Services afin d'être accompagné dans la demande du chèque énergie, bien que les agents n'en aient pas été informés, et encore moins formés sur le sujet. Un autre exemple est cité par cette conseillère dans une structure en zone rurale :

« Enedis ils avaient écrit dans leurs courriers à destination des habitants que pour les informations concernant les baisses de tensions dans les foyers en février, ils pouvaient se rendre en France Services. Ils se sont même mis en relation avec la préfecture puisque c'était une demande de l'État tout ce qui était réduction d'énergie. Alors par contre nous on est en première ligne mais on est les derniers informés ».

Entretien n°13 : Justine Courteix, coordinatrice des France Services d'une communauté de communes en zone rurale (février 2024)

Ensuite, certains usagers sollicitent les agents pour des services qui ne font pas partie du bouquet de services. Les agents répondent à ces sollicitations en fonction de leur motivation et de leur disponibilité. Ces sollicitations dépendent des **caractéristiques de la population locale**, ou de **l'historique de la structure porteuse**. Par exemple, les Pimms accompagnent historiquement les usagers sur les sujets de fourniture d'électricité et de gaz, et poursuivent cet accompagnement même s'ils sont désormais labellisés France Services. En ruralité, des demandes importantes ont pu être effectuées concernant le système d'information sur les armes (SIA) de la part de chasseurs comme l'explique cette conseillère :

« Le panier de services correspond bien aux demandes des gens, mais on a aussi pas mal de demandes aussi en dehors, on peut les traiter tant qu'on a le temps parce qu'on est en zone rurale. Par exemple un chasseur est venu me voir pour le SIA, je connaissais pas vraiment, j'ai appris avec lui, après il m'a envoyé tous ses amis chasseurs, et voilà je me suis retrouvée à en faire beaucoup.»

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Dans certaines zones urbaines, ce sont les démarches liées au droit des étrangers qui sont très importantes. Les France Services accompagnaient ces démarches (demande de titre de séjour, renouvellement de titres de séjour, démarches afférentes, ...) assez naturellement. Cependant, les préfectures semblent avoir diffusé l'interdiction d'effectuer ce type de démarche ce qui suscite une certaine incompréhension de la part des agents, et une complexification de leur relation avec ces usagers, d'autant plus qu'il s'agit de démarches essentielles pour les publics concernés.

« Maintenant on a l'interdiction de faire des titres de séjour. Avant on se donnait le droit parce qu'on avait des demandes, et désormais on ne peut plus aider les étrangers sur le territoire ? ce n'est pas évident. On fait remonter le problème, mais il ne se passe rien. »

Entretien n°14 : Liliane Grand, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

« Comment on fait si du jour au lendemain la moitié des personnes qu'on accompagne, on nous dit qu'on ne peut plus le faire ? on leur dit qu'on ne peut rien faire pour eux ? c'est normal qu'ils se disent qu'on les abandonne. »

Entretien n°10 : Maïté Prevost, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« La préfecture renvoyait les sans-papiers vers les France Services, ce n'est pas leur rôle, on a saisi l'ANCT. »

Entretien n°6 : Valentine Balard, agent associé au programme à la MSA (janvier 2024)

Ainsi, la capacité pour les agents à répondre à ces sollicitations annexes à leur mission participe de la réalisation des objectifs du programme en permettant une adaptation spécifique aux besoins locaux.

1.3. Un contexte incitant à l'engagement personnel des agents, difficilement soutenable sans renforcement des moyens

1.3.1. L'objectif d'apporter une réponse sur place à l'utilisateur : une incitation à dépasser le premier niveau d'accompagnement et le socle de services

L'objectif fixé par la circulaire pour lutter contre l'errance administrative est « d'apporter aux citoyens une réponse sur place, sans avoir à les diriger vers un autre guichet ». De plus, la consigne qui semble être donnée lors des formations est de « ne pas laisser partir l'utilisateur sans qu'il ait une réponse ». Ainsi, malgré le principe du premier niveau d'accompagnement, ces incitations amplifient une réaction déjà spontanée de la part des agents de faire primer la réponse au besoin d'accompagnement exprimé par l'utilisateur au limites (floues) posées par le programme. Cela semble vertueux afin d'atteindre les objectifs du programme, en permettant une adaptation spécifique aux besoins locaux et non prévus, tant que cela demeure soutenable pour les agents.

En effet, cet aspect semble faire partie des raisons pour lesquelles les usagers se déclarent « satisfaits » de ce service, mais surtout contribue à renouer un lien de confiance entre l'administration, ses services publics, et la population : les usagers savent qu'ils ne repartiront pas de la structure France Services sans solution, ou au minimum un début de réponse à leur problème. Les agents témoignent de la « débrouillardise » qu'il faut mettre en œuvre pour apporter ces solutions aux usagers.

« En fait ce n'est pas vrai, il n'y a pas de premier niveau en France Services, et c'est justement pour cela que les gens ressortent contents. Mais il faut que cela suive derrière sinon les agents vont finir par se désengager. »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

« Ce n'est possible de rester dans le premier niveau, soit on laisse la personne partir avec son attestation et son problème qui n'est pas réglé, soit on rentre dans son compte, on lui demande son identifiant son mot de passe et tout, pour l'accompagner et régler son problème. Et là on est dans le deuxième niveau, c'est le bon niveau. On aide jusqu'au bout. »

Entretien n°8 : Mélanie Durieux, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

1.3.2. L'incitation à accompagner les usagers vers l'autonomie : un objectif difficilement atteignable selon les publics, pesant sur les agents

Selon la charte d'engagement, les structures France Services peuvent proposer des missions de médiation pour **mettre en autonomie** et **développer le pouvoir d'agir des usagers accompagnés**. La mise en autonomie et le principe de « **ne pas faire à la place de** » sont également prônés lors des formations, et la communication de l'État sur ce programme met en avant le « faire avec » notamment dans ses spots publicitaires. Cependant, les agents expérimentent au quotidien le « faire à la place de » (Devez, 2022) car de nombreuses personnes sont très loin de l'autonomie (Deville, 2018). Des conseillers numériques ont été déployés dans les structures, constituant des moyens supplémentaires pour concourir à la réalisation de cet objectif. Cependant, de nombreuses personnes, notamment chez les publics âgés, ne seront probablement jamais en situation d'autonomie sur ces aspects ; le reconnaître pourrait ainsi déculpabiliser les agents sur la manière dont ils les accompagnent, c'est-à-dire en visant prioritairement à leur apporter une solution.

« Et en plus de tout ça on devrait mettre en autonomie les gens avec le numérique et leurs démarches ? c'est bien qu'ils aient déployé les conseillers numériques exprès pour mais déjà qu'eux ont du mal parce que ça les surcharge, comment nous on pourrait trouver le temps et l'énergie en plus du reste ? surtout qu'il y en a ils ont pas confiance sur le numérique, ils sont âgés, ils seront jamais autonomes. »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« La moitié des gens qui viennent sont illettrés, alors même si la demande est simple comme la déclaration de RSA, ça devient compliqué. Il y a des publics qui ne seront jamais autonomes, on est là pour ça aussi, pour les accompagner, même si on ne les rendra pas autonomes. »

Entretien n°13 : Justine Courteix, coordinatrice des France Services d'une communauté de communes en zone rurale (février 2024)

« Sur notre public, 45% ne seront jamais autonomes, ils ne sont pas formés, ils n'ont pas confiance, ce qu'ils veulent c'est être accompagnés, rassurés. »

Entretien n°10 : Christiane Mercier, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

Par ailleurs, la présentation qui est faite du conseiller comme allié et sauveur face aux méandres des démarches administratives en ligne peut masquer la réalité des tensions qui existent parfois lorsque le conseiller est contraint de « faire à la place de » et semble alors identifié par l'utilisateur comme un agent de l'opérateur (Devez, 2022).

1.3.3. Une forte personnalisation de la relation administrative dans les guichets France Services

L'échange et la relation de confiance avec les usagers sont au cœur de la mission des conseillers. La plupart des personnes interrogées indiquent que beaucoup des usagers se rendent en France Services d'abord pour satisfaire un besoin de réassurance pour une démarche qu'ils parvenaient à effectuer eux-mêmes.

« La plupart du temps les gens ont seulement besoin d'être rassurés sur la manière de faire la démarche, qu'on soit à côté d'eux et qu'on leur dise en personne que oui c'est bien ça, finalement d'avoir un contact humain avec l'administration parce que tout est numérique et qu'ils ont peur de mal faire. Certains n'ont pas de vraies demandes, surtout les personnes âgées, des fois elles viennent juste pour discuter en prétextant une question.»

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Les agents expliquent également que l'accompagnement dans les démarches administratives de la vie quotidienne conduit souvent à **des moments d'échanges particuliers**, durant lesquels ils peuvent prendre la **mesure de situations complexes ou de non-recours aux droits**. Cela implique un **investissement personnel de l'agent**, s'il ne met pas une barrière à cela, et **conduit naturellement l'accompagnement à dépasser le premier niveau**. Constatant des besoins même non formulés par les usagers, les agents semblent les prendre en charge, jouant pour C. Devez (2022) le détournement de l'institution par les usagers (Dubois, 2015), auquel les agents participent en élargissant le périmètre des demandes des usagers. Ainsi, l'extension du périmètre d'intervention ou la place importante de l'écoute sont des éléments incarnant une dimension sociale de la relation institutionnelle (Devez, 2022).

« Quand on s'assoit à côté de la personne, on fait les démarches avec elle, on rentre dans son compte avec ses identifiants ses mots de passe, on finit par rentrer dans la vie des gens, on se rend compte de certaines choses comme les violences intra-familiales, ou des femmes qui ne font pas appel à leur droit.»

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« On est passé bien au-delà du premier niveau, et c'est bien pour ça que ça marche. Dès qu'on commence l'accompagnement, après on se rend compte des autres problèmes, surtout les violences intrafamiliales et tout. Nous on s'occupe de tout c'est ça la différence avec la

caf qui certes reçoit du monde mais que sur les sujets caf. Chez nous, quand on vient, après ça engendre une autre demande. »

Entretien n°10 : Maïté Prevost, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« Dans nos structures on voit un investissement important de la part des agents et un engouement pour cette mission qu'ils mènent avec un fort engagement personnel. Non seulement le bouquet de services est important, c'est un vaste champ de compétences à acquérir, mais il s'agit également d'accompagner des publics en grand désarroi ce qui prend du temps et un investissement personnel fort. »

Entretien n°6 : Frédéric Gendre, agent associé au programme à la MSA (janvier 2024)

Selon la charte d'engagement, les agents « veillent à prévenir et signaler les situations de non-recours aux droits ». Cette exigence est remplie très spontanément par les agents interrogés, et requiert de faire une vraie place à l'échange pour détecter les situations complexes et de non-recours aux droits. Cela implique de prendre **ce temps d'écoute et d'échange**, qui nécessite la disponibilité de moyens humains et matériels suffisants. Cette contradiction entre la volonté des agents – et la consigne donnée – et la réalité du terrain peut aboutir à des situations de renoncement : les agents **sont mis en incapacité d'accomplir les fondements de ce qui motive leur engagement dans leur mission**.

« On a dénoncé la convention. Ces exigences, c'est un beau programme, mais de ne pas donner les moyens derrière d'être à la hauteur des attentes des gens, de nous mettre en incapacité car on nous laisse sans réponse à nos mails, à nos sollicitations, voire même sans contact du tout, ce n'est pas possible de continuer ainsi. »

Entretien n°2 : Bernard Rodier, responsable d'une ex structure France services, QPV (janvier 2024)

Ainsi, l'engagement spontané et personnel des agents, soutenu par les incitations qui leur sont adressées, permet au programme d'atteindre ses objectifs. Cet engagement est déjà élevé, du fait de l'ampleur des missions attribuées aux agents par le programme, et surtout par leur mobilisation contrainte de ressources personnelles supplémentaires afin de pallier les déficits d'engagement de certains acteurs. Les contours de la relation administrative entre l'agent et les usagers, ainsi que les missions à réaliser devraient être clarifiés (**recommandation n°6**) afin de ne pas peser démesurément sur les agents, tout en renforçant les ressources humaines à la hauteur de l'ampleur du programme (**recommandation n°8**), afin de lui permettre d'atteindre pleinement ses objectifs.

2. La qualité des relations partenariales entre les différentes parties de l'écosystème France Services conditionne la capacité du programme à atteindre ses objectifs

La capacité des agents à répondre aux besoins des usagers, et donc à atteindre les objectifs fixés au programme, est **conditionnée par l'existence et la qualité des relations partenariales** avec l'ensemble des parties prenantes du programme, au premier rang desquelles les opérateurs (2.1.). Des relations fluides entre l'ensemble des acteurs aux niveaux local et national sont également nécessaires (2.3.), devant être facilitées par le rôle de la préfecture (2.2.).

2.1. Une implication variable des opérateurs, impactant la capacité des agents à accompagner les usagers

2.1.1. La formation des conseillers par les opérateurs : une prise de contact décisive pour leur coopération au bénéfice de l'utilisateur

La formation est généralement le premier contact entre les référents France Services et les agents. Elle permet de nouer une relation personnelle nécessaire, pour **assurer ensuite le passage du premier niveau d'accompagnement au second niveau**, ainsi que de garantir une bonne coordination et circulation de l'information **au bénéfice de l'utilisateur**.

La qualité de ces formations et du contact humain est **extrêmement variable d'un opérateur à l'autre et d'un territoire à l'autre**. Par exemple, les agents de cette ex-structure soulignent :

« On n'a pas eu le lien qu'on aurait souhaité avec les partenaires. Ça a commencé dès la formation. »

Entretien n°2 : Monique Verot, conseillère d'une ex structure France services, QPV, (janvier 2024)

« J'ai été déçue sur la formation, ils nous lisaient le flyer ou leurs powerpoints, et ça on peut le faire nous-même. Il y a des partenaires qui jouent le jeu et d'autres pas du tout ».

Entretien n°2 : Julie Lagarde, conseillère d'une ex structure France services, QPV, (janvier 2024)

D'autres agents semblent avoir eu une formation satisfaisante de la part des opérateurs, et ont pu nouer des contacts utiles pour la suite avec les référents France Services départementaux qui les ont formés. Cela leur permet de demander des compléments d'information ou de formation.

« J'avais plein de demandes sur l'Urssaf, donc j'ai demandé un entretien avec l'opérateur, pour lui demander une micro-formation, et elle me l'a faite. Parce que sans formation, les cessations d'activité, c'est compliqué. »

Entretien n°14 : Liliane Grand, conseillère France Services, zone rurale février 2024)

Presque tous les agents interrogés soulignent qu'ils aimeraient que ces relations se prolongent par des **immersions réciproques après la formation**. Cela permettrait une **meilleure compréhension des mécanismes de l'opérateur** en *back office*, et notamment de certains délais ou complexités de traitement. Cela permet ainsi aux agents de pouvoir les expliquer aux usagers et éviter une frustration ou une incompréhension. Réciproquement, la venue de l'opérateur au sein de la structure France Services lui permettrait de mieux **comprendre les difficultés que peuvent rencontrer les agents**, et d'ajuster le *back office* en fonction des besoins du *front office*.

« L'immersion, ça pourrait être bien. On a eu un café partenaire avec la CPAM, c'est la deuxième année qu'ils organisent cela avec les trois référentes en interne qui ont reçu toutes les France services au début de l'année pour présenter les chiffres et savoir comment se passaient les formations et les échanges. La référente va venir dans les France services pour voir comment ça se passe. Passer une demi-journée en immersion par partenaire serait l'idéal pour voir l'envers du décor. »

Entretien n°13 : Justine Courteix, coordinatrice des France Services d'une communauté de communes en zone rurale (février 2024)

« Moi quand j'ai été formée pour être en MSAP j'étais allée faire une formation à la CAF et j'avais vu leur organisation en différents bureaux et que c'était ça qui impliquait parfois que l'utilisateur devait envoyer deux fois le même document pour certaines demandes parce qu'en fait c'est pas le même bureau qui s'en occupait. Et donc j'ai expliqué aux usagers quand c'est arrivé et qu'ils étaient énervés, ils ne comprenaient pas, après ils ont compris, ça permet d'apaiser les tensions. »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« Une fois que la formation est faite, la relation avec les partenaires c'est pour débloquer des situations ou pour transmettre des informations ; ils ne vont pas se rendre dans les France Services pour voir comment ça se passe, c'est dommage on gagnerait tous à savoir comment ça se passe d'un côté et de l'autre au bénéfice de l'utilisateur à qui on peut expliquer les choses, ça permet d'éviter les frustrations et l'énervement. »

Entretien n°10 : Jeanne Lagrange, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

2.1.2. Le back office assuré par les opérateurs : une qualité variable au détriment de la capacité des conseillers à accompagner les usagers

Selon la charte d'engagement, les partenaires doivent désigner un référent *back office* pour les France Services, **accessible directement par téléphone et par mail**. La plateforme d'échange sécurisée entre agents et opérateurs, *Administration +*, a été mise en place pour échanger des informations sécurisées sur des cas individuels complexes (avec un délai de réponse maximal de 72 heures).

Cependant, cette obligation d'accessibilité du référent départemental France Services au sein de l'opérateur **est loin d'être systématiquement remplie**. Les **conséquences sont importantes sur la capacité du programme à atteindre ses objectifs**, en complexifiant voire empêchant le travail de l'agent et entravant sa capacité à répondre et à orienter l'utilisateur. L'organisation des relations entre les opérateurs locaux et les structures France Services est marquée par une **grande hétérogénéité d'un département à l'autre** : 42% des France Services bénéficient d'une ligne téléphonique directe, ce pourcentage variant de 17 à 66% en fonction des opérateurs⁷⁶.

« La relation se passe bien, ça fait un moment que je les connais. Par mail ils sont très réceptifs, le contact téléphone on l'a pas forcément mais si ils sont réactifs par mail il n'y en a pas besoin, la sécurité sociale on les appelle des fois. Par contre Pôle emploi on a du mal à les avoir – ils nous renvoient sur la boîte mail des usagers. Normalement on doit avoir un référent back office avec son nom, la boîte mail, le téléphone, à part pour pôle emploi où on a rien, ça marche bien. »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

Souvent, les agents **n'ont pas le contact de l'opérateur**, ou de plusieurs d'entre eux, et **ne peuvent donc apporter de réponses aux cas complexes des usagers** - 8% des France Services n'auraient pas de moyen de contact des opérateurs⁷⁷. Cette absence de contact, parallèlement aux exigences posées par la charte d'engagement aux structures, et face à des usagers en grand désarroi, **entraîne l'incapacité des agents à venir en aide à ces derniers**. Cela a conduit une structure à **dénoncer la convention et cesser d'être une France Services**. Préalablement cette situation devenue intenable pour les agents, avait conduit au départ de deux d'entre eux.

« On est pas la caf, on est pas la sécurité sociale, et on est pas la préfecture surtout. Alors il faut qu'ils nous répondent. Beaucoup de gens viennent pour la préfecture, et là on a pas de contact avec elle. Dans certaines situations c'est dramatique pour les gens, c'est des questions de papiers, des questions d'argent derrière. »

⁷⁶ Mission parlementaire 2023, op. cit. page 27

⁷⁷ ibid

Entretien n°2 : Véronique Puget, conseillère d'une ex structure France services, QPV(janvier 2024)

Cela serait lié au fait que certains opérateurs dans certains territoires ne se seraient pas forcément bien organisés en interne pour la gestion du programme :

« Les opérateurs n'ont pas mis en place de personnel spécifique dédié au programme, ils ne se sont pas suffisamment réorientés et réorganisés en interne pour les France Services. Mais il faut moduler ce constat suivant les territoires et les opérateurs parce qu'il y a des endroits où ça marche super bien. »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

Parfois, les agents ont le contact de l'opérateur mais **pas de véritable relation constructive au bénéfice de l'utilisateur**, conduisant au sentiment pour l'agent de n'être qu'une interface et de ne pouvoir accompagner correctement les usagers.

« Quand on contacte l'opérateur pour une situation complexe il nous demande le contact de la personne pour échanger directement avec lui ; nous tout ce qu'on peut répondre à l'utilisateur c'est qu'ils vont le contacter, on n'est pas tenu au courant des suites ni des informations qui seraient utiles pour accompagner les usagers dans la même situation à l'avenir. On m'a dit que c'était confidentiel, alors qu'on échange sur administration +, je suis agent de France Services, j'écris avec une adresse sécurisée dans la confidentialité, du coup on se sent tenus à l'écart. »

Entretien n°2 : Julie Lagarde, conseillère d'une ex structure France services, QPV (janvier 2024)

« J'avais l'impression d'être seulement une boîte aux lettres, d'être seulement là pour faire le lien entre l'opérateur et les usagers. »

Entretien n°2 : Monique Verot, conseillère d'une ex structure France services, QPV (janvier 2024)

Pour que les agents puissent être en capacité de répondre aux besoins des usagers il faut que la **transversalité fonctionne**, qu'ils soient connus des opérateurs et réciproquement.

« Le lien et les vrais échanges, c'est ça qui crée le déblocage, cela sort de situations compliquées, sans ça on ne peut rien faire, et les gens restent avec leurs problèmes non résolus. »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Il s'agirait de s'assurer du respect des exigences existantes par les partenaires, notamment par l'achèvement de leur structuration interne pour la gestion du programme France, en désignant par exemple un référent chargé de veiller au bon fonctionnement du back office (**recommandation n°12**). Il s'agirait également de renforcer les liens des référents France Services au sein des services locaux des partenaires par des immersions dans les structures, et par l'augmentation des permanences effectuées (**recommandation n°11**).

2.2. Un investissement variable des préfectures, pilotes indispensables du dispositif

2.2.1. Les préfectures, garantes du fonctionnement du dispositif sont inégalement impliquées et structurées pour l'animation du réseau

Selon la circulaire de 2019, « au niveau départemental les préfets sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique publique ». La préfecture doit garantir le bon échange entre les opérateurs et les France Services, et doit faire circuler les informations dans l'ensemble de l'écosystème des parties prenantes au programme au niveau local et national (élus, porteurs de structures, opérateurs au niveau local et national, ANCT). Cependant, les préfectures sont **inégalement impliquées** dans l'animation du programme comme elles l'ont été dans le déploiement du réseau⁷⁸, alors que leur rôle est décisif dans le bon fonctionnement du programme.

« Si on n'a pas le soutien de la préfecture, tout est compliqué, voire impossible. Nous, ils sont sympas, ils font bouger les choses, quand on a un problème ils font remonter l'information, ça fluidifie les échanges, ça débloque les situations. »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

De plus, les obligations reposant sur les préfectures pour atteindre les objectifs du programme sont peu développées, même si les préfets doivent réunir « au minimum deux fois par an un comité départemental d'accès aux services publics, en présence des partenaires de France Services, des associations d'élus et du président de la commission départementale de présence postale territoriale ». En réalité, cette comitologie n'est pas toujours efficace, et ne permet pas systématiquement un vrai partage d'expérience, ou de conduire à une amélioration de la qualité de services apportée aux usagers.

Par ailleurs, un « référent accessibilité des services publics » au sein de la préfecture est chargé de veiller au respect du cahier des charges et de coordonner les partenaires et les structures France Services. Cependant, cela ne correspond pas systématiquement à un ETP dédié à ces

⁷⁸ Rapport sénatorial de 2022, op. cit. page 50

missions, et la formation et l'engagement de cet agent dans les missions liées à France services sont variables.

« Dans les préfectures on a trouvé quelqu'un pour être le référent France Services qui s'est retrouvé à animer les structures du département. Cette animation est très aléatoire selon les territoires, surtout parce qu'il n'y a pas eu d'ouverture de poste dédié. Ces agents ont remonté à l'ANCT que c'était trop compliqué. Il faut comprendre qu'ils ne sont pas forcément formés et tout mais qu'ils sont tenus responsables quand le boulot est pas fait (...) »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

2.2.2. Le déploiement d'animateurs départementaux pour renforcer l'animation du réseau

« (...) donc les préfets ont mis en place des animateurs secondaires France services pour seconder cet agent. C'est généralement un salarié d'une France services. L'ANCT a fait des appels à candidatures pour demander si à mi-temps au départ, moyennant une enveloppe financière, il acceptait d'être le bras droit terrain de l'agent préfecture. A partir de l'an prochain, l'animateur départemental devra être à temps plein ; l'animateur va toujours être salarié de l'association ou de la collectivité, mais il va devoir sur un temps plein travailler pour l'animation du label France Services – cela va muscler le travail de la préfecture. L'agent préfectoral et l'animateur vont travailler main dans la main, aller voir les France Services, les former sur les outils de reporting, remonter les dysfonctionnements quand y a un opérateur qui ne dédie pas de ligne back office ou ne forme pas. Normalement cette animation départementale va faciliter la tâche des France services avec les formations et les relations opérateurs. »

Entretien n°1 : Aurélie Pousset, membre d'un réseau associatif porteur de structures France Services (décembre 2023)

Comme cette responsable l'explique, le nouveau rôle de l'animateur départemental vise à **pallier ces déficits dans l'animation du réseau sur certains territoires**. L'objectif de l'ANCT est que l'ensemble du territoire soit couvert par la présence de ces animateurs, en septembre 2023 ce sont 73 départements qui ont ainsi structuré leur animation départementale⁷⁹. Cependant, selon certains agents France Services, son rôle semble faire doublon voire ajouter une strate supplémentaire entre la préfecture et le terrain, **sans disposer de pouvoir d'action particulier permettant le déblocage de situations**.

⁷⁹ [site France Services](#)

« On connaît bien l'animateur, après j'ai l'impression que ça continue de se décider à la préfecture sans qu'il ait de pouvoir supplémentaire. »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Cet animateur est en charge de la plateforme dédiée aux France Services, Osmose, visite des structures, mène des réunions de coordinations.

« Les relations avec les directions départementales des partenaires sont bonnes. Il peut y avoir quelques problèmes mais ça se passe plutôt bien. Il y a énormément d'échanges avec l'ANCT, je leur remonte principalement les difficultés liées aux structures mais aussi aux usagers, comme les incivilités, les choses évoluent parce que ça a été pris en compte, on a eu gain de cause avec une enveloppe destinée à la sécurisation des structures. »

Entretien n°4 : Loïc Mestre, animateur départemental (janvier 2024)

Il s'agirait ainsi d'achever le déploiement de la fonction d'animateur départemental France Services et de veiller à ce que celui-ci ait les moyens effectifs de mettre en œuvre ses missions de coordination et d'animation du réseau (**recommandation n°13**). Il semble également nécessaire de s'assurer de la bonne implication de toutes les préfectures (**recommandation n°14**).

2.3. La nécessaire implication et collaboration de l'ensemble des acteurs aux niveaux local et national

La collaboration des différents acteurs du territoire est l'une des conditions nécessaires à l'atteinte par le programme de ses objectifs, tant pour **orienter les usagers** et **assurer la notoriété du dispositif** et **l'accès aux structures**, que pour en assurer le bon fonctionnement.

« La condition de réussite c'est la transversalité : il faut être connus des différents acteurs – donc être connu des collectivités, cela nous permet d'anticiper des situations de personnes très difficiles, on échange par mail, par téléphone. »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Cette collaboration est prévue par la charte d'engagement qui pose une **obligation de comitologie** : « Les partenaires de la structure France Services, le représentant de la préfecture de département, les élus locaux du territoire et le porteur de la structure France services se réunissent en comité de pilotage au minimum une fois par an, à la demande du porteur de la structure France Services ». Cette comitologie semble plus efficace dans certains territoires que dans d'autres et gagnerait en général à la diffusion de bonnes pratiques⁸⁰.

⁸⁰ Rapport sénatorial, 2022, op. cit. page 51

Par ailleurs, les dialogues formels et informels très réguliers au niveau national, des partenaires entre eux, ainsi qu'avec l'ANCT, semblent particulièrement **utiles pour faire progresser le programme vers plus d'efficacité**. Accentuer le dialogue avec les élus, ainsi qu'avec le niveau communal plus généralement, semble être l'une des conditions pour permettre au programme d'atteindre ses objectifs dans la durée, par l'engagement de l'ensemble des acteurs locaux. Les élus, alors qu'ils en sont les principaux financeurs **n'étaient pas intégrés aux comités de pilotage initialement, et le sont depuis l'accord cadre 2023-2027**.

« Il y a besoin de cette proximité pour que cela marche bien, il est indispensable de se connaître, de savoir comment on fonctionne, car tout repose sur de l'humain. Tous les quinze jours je vois mes collègues opérateurs, et on a des échanges quotidiens avec l'ANCT : il faut que l'opérateur et l'État puissent échanger leurs volontés stratégiques, voir la compatibilité ou non. On dialogue aussi avec l'AMFR et toutes les associations d'élus (maires, départements, régions), on a des relations permanentes avec les élus, et les préfetures et les comités de demandeurs d'emploi. Faciliter les échanges avec les mairies est indispensable. Cependant on se questionne beaucoup sur la satisfaction des élus, on a pas le retour de ceux qui sont les principaux financeurs. Dans le prochain accord cadre 2023-2027, les élus seront désormais présents aux comités de pilotage. »

Entretien n°15 : Augustin Faure, agent associé au programme à Pôle emploi (février 2024)

Il semble ainsi nécessaire de fluidifier les échanges avec les mairies (maires et secrétaires de mairie) ce qui permettra de renforcer la connaissance du programme, et assurer la redirection des usagers, tout en contribuant à l'acceptabilité du programme. Certains ont en effet souligné que les secrétaires de mairies ont pu être les « malheureuses » du développement du réseau France Services dans le monde rural, où les échanges qu'elles pouvaient avoir avec les usagers se seraient déportés sur les France Services, alors qu'en réalité leurs rôles sont complémentaires.

« Les secrétaires de mairie ont été formées, on leur envoie toutes les fins de mois un planning avec tout ce qu'il va se passer. Elles n'avaient plus forcément le temps de faire les démarches pour les cartes grises et tout, donc elles n'ont finalement pas pris France Services comme une concurrence mais comme un vrai soutien, elles savent orienter les usagers vers nous maintenant. »

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Les France Services, dont les agents sont informés régulièrement des évolutions des services des partenaires informent voire forment eux-mêmes d'autres acteurs du territoire ou de l'action sociale, **au bénéfice des services rendus aux usagers**.

« La transversalité c'est aussi qu'on peut former les autres acteurs comme les secrétaires de mairies ou les assistantes sociales, parce qu'avec les webinaires on a les nouveautés dans les démarches administratives des partenaires »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Une mauvaise coordination, et des échanges insuffisants ou absents entre les agents et les opérateurs et la préfecture peuvent entraver la réalisation des objectifs fixés au programme. De même, une collaboration en transversalité de l'ensemble des acteurs de l'écosystème lié au programme est nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement, et courir au rapprochement des services publics dans tous les territoires. Il s'agit donc, par un pilotage efficace du réseau au niveau départemental, de s'assurer de la collaboration de l'ensemble de ces acteurs et d'encourager les synergies (**recommandation n°15**).

3. Des usagers satisfaits, mais un public à élargir pour renforcer l'impact du programme

La satisfaction des usagers des structures France Services est élevée, témoignant de la capacité du programme à satisfaire leurs besoins ; toutefois son impact doit être renforcé en élargissant le public atteint (3.1.). Si les profils des usagers sont divers, les jeunes semblent être sous-représentés alors que cette population est caractérisée par des difficultés avec les démarches administratives et un risque élevé de non-recours (3.2). L'une des raisons principales de la satisfaction des usagers semble être l'accompagnement humain et le renouveau d'un lien de confiance avec les services publics (3.3.).

3.1. Une forte satisfaction des usagers, mais une proportion encore élevée de non-usagers

Le programme France Services semble répondre aux besoins des personnes se rendant dans les structures pour un besoin d'accompagnement puisque, selon l'ANCT, « 94% des réponses apportées aux usagers sont adaptées à leur demande », que « 98% des usagers recommandent France Services »⁸¹, et que « 80% des démarches sont entièrement résolues dès la première visite »⁸². Cette « satisfaction usagers » semble témoigner de celle de retrouver du contact humain pour un accompagnement relatif aux services publics.

« On a rapproché les services publics des gens. On n'a pas remplacé les services publics qui sont partis mais on les a rapprochés, et surtout plus important encore on les a rapprochés entre eux. D'accord, là où la trésorerie est partie, France Services ne la remplace pas mais ça aide bien. La DGFIP et les autres services y ont mis les moyens, ils font des visios, si ce n'est pas possible ils envoient des agents sur place. »

Entretien n°4 : Loïc Mestre, animateur départemental (janvier 2024)

« Que la démarche fonctionne ou non on se sent utile, même si la réponse est négative il y a au moins une réponse et les gens ne trouvent plus une porte fermée quand ils cherchent à contacter l'administration, c'est quand même une petite victoire. »

Entretien n°14 : Liliane Grand, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

⁸¹ Source : bornes de satisfactions déployées dans les France Services – [Site France services](#)

⁸² *ibid*

Cependant ces chiffres ne peuvent rendre compte que de la satisfaction des usagers qui se rendent dans les structures, la proportion de non usagers demeurant majoritaire. À ce stade, **il n’y aurait pour l’instant pas d’influence notable du déploiement du réseau France services sur le sentiment d’abandon ou de relégation des populations qui reste ancré**, selon une responsable d’un réseau associatif porteur de plusieurs structures.

3.2. Des usagers divers, mais une jeunesse insuffisamment ciblée

Selon l’ANCT, les usagers se rendant en France Services sont pour 86% en difficulté avec le numérique, pour 56% ont plus de 55 ans, pour 56% sont des femmes et pour 44% sont des hommes. Les entretiens confirment que les profils des usagers sont divers, même si en fonction des territoires les profils des usagers reflètent les caractéristiques de leurs populations.

« Au début je pensais qu’il y aurait plutôt des personnes âgées, mais en fait on reçoit tous les publics, même si évidemment les personnes âgées ont un peu plus de difficultés avec le numérique.»

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

« On a des jeunes et des moins jeunes, un peu de tout. Les jeunes et la tranche des quarantennaires, ils sont pareils ils ont de quoi se débrouiller sur le numérique mais ils ne savent pas se débrouiller dès que ça touche aux démarches administratives. Des fois on a des parents qui accompagnent leur jeune ici, pour le permis par exemple.»

Entretien n°10 : Paul Colin, conseiller France Services, QPV (janvier 2024)

Cependant, **peu de jeunes semblent se rendre en France Services** malgré le fait que cette population soit identifiée comme ayant des **difficultés avec les démarches administratives**, et **caractérisée par le non-recours**.

« Les jeunes font face à face à de réelles problématiques, mais ils ont une dignité ils ne veulent pas aller pleurer dans les services ; s’il y avait un pôle approprié pour eux, ils viendraient. Il y a plein de choses normalement pour aider les jeunes comme des aides du département, la caf, même ouvrir un compte bancaire.... Mais les jeunes ne savent pas faire et ils ne viennent pas car ils sont cette image de la France Services que c’est pour les seniors. Avec un pôle plus précis ciblé sur eux, on pourrait les aider à s’en sortir. Il y en a qui sont à la rue et qui s’en sortent pas, et pour les autres ils pourraient poser des questions sur leur avenir. Personne ne parle des jeunes ; les France Services ciblent toujours les seniors mais on n’a pas de liens sur les jeunes dans le discours des partenaires. Il faut penser cette cible au niveau national et dégager du temps et de l’esprit pour eux dans le travail des conseillers.»

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

« *Quand on est jeune il faut ouvrir un compte, trouver un logement, il y a la caf, mais les jeunes ne savent pas forcément faire des démarches, et ils ne connaissent pas leurs droits. Avant 25 ans qu'est-ce qu'il se passe ? tous profils confondus, personne n'aide les jeunes. Il y en a qui sont dans la précarité, des jeunes mamans...et tous ne sont pas dans la cible des missions locales. Les jeunes c'est l'avenir de demain, il faut les former sur les démarches de la vie et comme ça ils seraient moins perdus à 30-35 ans. »*

Entretien n°10 : Paul Colin, conseiller France Services, QPV (janvier 2024)

3.3. La satisfaction d'un besoin de relation humaine avec l'administration : le développement d'un nouveau lien de confiance

La qualité des relations entre les agents et les usagers semble témoigner du fait que les personnes se rendant en France Services trouvent ce qu'elles étaient venues y chercher, et notamment un contact humain avec l'administration. L'état d'esprit dans lequel les usagers se rendent en France Services semble différer de celui avec lequel ils se rendent dans d'autres services publics comme la CAF ou les impôts. Il semble y avoir une relation de confiance avec France Services car les usagers savent qu'ils y trouveront toujours une réponse, ou au moins un début de réponse.

« *Les usagers ne viennent pas chez nous comme ils viennent à la CAF, ils viennent dans un état d'esprit beaucoup plus léger, car ils savent que quoi qu'il en soit, on leur trouvera une solution, même si ce n'est pas à l'instant t. »*

Entretien n°12 : Flavie Richard, conseillère France Services, zone rurale (février 2024)

Des tensions peuvent apparaître dans cette relation dès lors que l'utilisateur ne perçoit pas la différence entre le conseiller France Services et les agents de l'opérateur (Devez C., 2022). Il y a alors un report des tensions sur l'agent France Services.

« *Une des difficultés, c'est l'agressivité des gens. Avant c'était les impôts qui prenaient, maintenant c'est les France services qui prennent à leur place. L'État a donné une enveloppe pour sécuriser les structures avec un bouton d'alarme. L'agressivité ne vient pas forcément en QPV, même s'il peut y avoir des agacements du fait de problèmes de langue, ou par rapport à la lenteur de l'administration, on arrive à pallier cela par des systèmes comme les visio avec les agents des opérateurs...On a une formation au CNFPT sur l'accueil des publics en difficulté psychologique, ça marche très bien »*

Entretien n°4 : Loïc Mestre, animateur départemental (janvier 2024)

La perception de la qualité des relations avec les usagers et des potentielles tensions dépendent du niveau auquel l'interlocuteur se trouve. Les agents des France Services,

directement confrontés à ces situations, ne font pas part, sur les entretiens menés, d'un niveau d'incivilité majeur de la part des usagers. En revanche, ils alertent sur des situations de plus en plus nombreuses de détresse psychologique que certaines complexités administratives, voire d'engrenage administratifs, aggraveraient.

« Les enjeux sont importants, s'il y a des erreurs sur la caf ou pôle emploi les gens ne seront pas payés. C'est normal que chez pôle emploi il y ait des conflits, les conséquences sont très lourdes, chez nous ça se passe bien, ils sont gentils les gens, des fois il y a des incidents, on a beaucoup de gens avec des problèmes de santé mentale, des gens qui explosent par rapport à la frustration. On se protège aussi, on a mis une caméra à l'accueil, on gère dans l'open space, et dans le bus le chauffeur est toujours présent avec le médiateur ou la médiatrice. Si certains usagers mettent trop la pression on les radie »

Entretien n°3 : Julien Duchez, responsable d'une structure et d'un bus France services, QPV (janvier 2024)

« Il n'y a pas eu dans les QPV de dégradations des bâtiments ou de violence, car France Services n'est pas parachuté par l'État mais émerge du terrain et des communes. »

Entretien n°8 : Stéphanie Gilbert, responsable d'une structure France Services, QPV (janvier 2024)

Globalement, dans les structures où le conseiller est bien identifié comme différent de l'opérateur, il semble constituer un **intermédiaire capable d'apaiser les tensions** et de désamorcer des relations conflictuelles entre les usagers et les agents de guichet de l'opérateur.

« Des fois quand on oriente un usager vers un opérateur qui va prendre en charge son dossier, on prévient les agents en expliquant que la personne se trouve dans une situation compliquée et qu'elle est tendue, ça permet de les préparer à apaiser leur échange et se positionner comme il faut sur l'usager. »

Entretien n°8: Fanny Brunet, conseillère France Services, QPV (janvier 2024)

Ainsi, un nouveau paradigme de relation agent-usager semble émerger au sein de ce guichet unique. En effet, au sein des structures France Services, il ne paraît pas s'exercer une domination symbolique par l'organisation de l'espace, telle qu'elle est été décrite dans des travaux sociologiques portant sur l'étude du guichet (Weller, 2018). L'agent France Services ne se place pas face à l'utilisateur mais à ses côtés, dans une position de soutien et d'accompagnement, ce contrairement au « guichet discriminant » avec « celui qui est derrière le guichet, et celui qui est devant » (Péguy, 1907). L'agent France Services se présente comme allié naturel de l'utilisateur, tant face aux complexités administratives qu'en faisant office d'intermédiation et de facilitateur, ce grâce à ses relations privilégiées avec les agents des opérateurs. Ainsi, au lieu d'un face-à-face entre l'utilisateur et l'administration qui serait marqué par la défiance, il s'instaure une relation que les acteurs caractérisent comme étant « de confiance », et qui pourrait faire évoluer la nature des rapports ordinaires à l'État (Spire, 2016).

Le programme semble réussir à satisfaire le besoin d'accompagnement administratif des usagers qui se présentent dans les structures France Services, grâce à l'engagement personnel fort des agents France Services qui permet de renouer un lien de confiance entre la population et les services publics. La pérennité de cet engagement doit être garantie afin que le programme atteigne son objectif d'accessibilité des services publics dans la durée, en veillant à la soutenabilité du travail réalisé par les agents, notamment par le renforcement des ressources humaines et la clarification des missions. Par ailleurs, une mauvaise coordination et des échanges insuffisants ou absents entre les agents et les opérateurs et la préfecture, peuvent entraver la réalisation des objectifs fixés au programme. Aussi, la collaboration et la transversalité des relations entre l'ensemble des acteurs de l'écosystème France Services doivent être renforcées et soutenues. Enfin, la proportion de la population touchée par le programme doit être élargie afin qu'il atteigne ses objectifs, et cibler par des actions spécifiques les publics en situation de risque de non-recours et de difficultés avec les démarches administratives, notamment les jeunes.

III- Conclusion : Un programme au fort potentiel, qui nécessite d'être renforcé et soutenu par des moyens à la hauteur de ses objectifs

Répondant à un besoin essentiel d'améliorer l'accès aux services publics et de remettre au cœur des territoires un accompagnement humain aux démarches administratives, le programme France Services permet un renforcement de la présence des services publics dans des territoires marqués par leur désengagement progressif.

L'intervention de la politique publique a été un levier de changement indéniable. Cependant, le programme atteindra pleinement son objectif le jour où toutes les personnes ayant un besoin d'accompagnement aux démarches administratives connaîtront le programme et pourront accéder à une structure, où tous ceux qui se rendront dans les structures y trouveront une solution, et où toutes les structures seront pérennisées.

À ce stade, le programme est marqué par un modèle de financement qui pèse fortement sur les porteurs de structures ce qui menace sa pérennité et son acceptabilité, et entrave donc la réalisation de son impact tout en nourrissant des inégalités territoriales. De plus, des contextes différents liées à la diversité des territoires, aux densités variables de population et à leurs caractéristiques propres contraignent la capacité des structures, à moyens identiques, à apporter une qualité d'accompagnement similaire. Le niveau national, constitué par l'État et opérateurs partenaires, a augmenté sa contribution pour élever le forfait accordé aux structures France Services - ce qui semble être notable dans un contexte marqué par la volonté gouvernementale de réduction des dépenses publiques. Cependant cette participation qui tend à se renforcer, paraît demeurer faible au regard de l'ambition fixée au programme et des besoins de la population en matière de services publics.

Le maillage dense du réseau France Services semble correspondre globalement à la géographie des besoins territoriaux et s'il a été affiné à mesure de son déploiement, il pourrait être renforcé dans certains territoires. L'impact d'une structure sur un territoire est conditionné à la bonne connaissance du dispositif et à son accessibilité. Le bouche-à-oreille, relais de confiance contribuant à installer les structures France Services dans le paysage local, est le biais le plus efficace pour permettre la bonne connaissance du dispositif et la renaissance d'un sentiment de présence des services publics dans les territoires. La capacité du programme à aller à la rencontre des usagers pourrait être renforcée, par les structures itinérantes existantes mais également par le soutien au déplacement des agents ; ces démarches qui existent dans certains territoires rencontrent pleinement les besoins de la population et permettent au programme d'atteindre son objectif en élargissant le public impacté.

Son modèle d'implémentation qui repose sur l'initiative des acteurs locaux a permis un déploiement répondant aux besoins des territoires et une adaptation spécifique de l'offre de chaque structure. Cependant, l'engagement variable des opérateurs et des préfetures nuit à la capacité du programme à réaliser ses objectifs, pouvant conduire au désengagement de certains acteurs, agents ou porteurs des structures. Dans les cas où la préfeture ou certains opérateurs ne remplissent pas leurs missions, l'accompagnement des usagers, qui est la raison d'être du programme, dépend alors entièrement de la capacité des conseillers à mobiliser des ressources personnelles, ce qui nuit à la soutenabilité humaine du programme et entrave la réalisation de ses objectifs dans la durée.

Dans les territoires où les efforts des différents acteurs convergent, le programme atteint pleinement ses objectifs. Son impact se renforçant à mesure de son ancrage progressif et de l'élargissement des publics impactés, ce programme prometteur laisse espérer un changement notable en matière d'accès aux services publics, permettant de renouer le lien de confiance entre les citoyens et ces derniers.

Des exemples de déploiement de guichets uniques ayant mutualisé les services publics⁸³ dans un contexte de numérisation, pourraient être étudiés dans différents pays afin d'éclairer les pratiques et les circonstances qui permettent à de tels dispositifs d'atteindre leur cible. Ainsi en Suède, des guichets multi-services de première ligne sont étroitement articulés avec ceux spécialisés de la seconde ligne. Au Pays-Bas, la numérisation des services publics est menée en priorité, et repose ensuite sur l'accompagnement des usagers en difficulté par des structures locales. Au Portugal de nombreux points d'accès au numérique ont été déployés, ainsi que des guichets polyvalents aux larges compétences essentiellement au sein des zones urbaines. Le cas du Canada précédemment évoqué repose sur des contrats de délégation d'un accueil de premier niveau à un opérateur public polyvalent.

Axe 1 : Garantir la pérennité d'un accueil de proximité pour tous

Recommandation n°1 : garantir la pérennité du programme en assurant sa soutenabilité financière pour tous les porteurs de structures. Donner une visibilité à aux parties prenantes grâce à un financement pluriannuel sur cinq ans adossé à l'accord-cadre national porté à une durée équivalente.

Recommandation n°2 : améliorer la notoriété du dispositif en s'appuyant sur une mobilisation des réseaux de proximité pour l'information et l'orientation, notamment celui de La Poste et des buralistes.

Recommandation n°3 : Développer l'« aller vers » en permettant la mobilité des conseillers pour aller à la rencontre des publics spécifiques pour l'accompagner et l'informer sur ses droits – jeunesse, établissements pénitentiaires, personnes âgées en maison de retraite, ... à cette fin, mettre en valeur les synergies locales et les bonnes pratiques de certains territoires (mise en place de navettes, ...).

Recommandation n°4 : développer un accompagnement spécifique des jeunes – poursuivre les expérimentations avec le CNOUS, développer les relations avec les points informations jeunesse, permettre leur généralisation au sein des France Services dans les communes non pourvues... Parallèlement à cet élargissement des missions, renforcer les ressources humaines en conséquence ainsi que la formation relative aux relations avec ce public spécifique.

⁸³ Comparaison de la DITP

Axe 2 : Valoriser et soutenir ceux sur qui repose la mise en œuvre du programme

Recommandation n° 5 : déprécariser les agents en ancrant un véritable statut du métier de « conseiller France Services » et une grille indiciaire, pas seulement au sein de la fonction publique mais également pour les conseillers des structures portés par les associations. Permettre la structuration de parcours professionnels et la valorisation des acquis en formation notamment par le développement de certifications.

Recommandation n°6 : clarifier les missions d'une première ligne généraliste appuyée par une deuxième ligne experte : définir ce qui relève du premier niveau délégué par chaque opérateur au regard des exigences fixées au programme, de la réalité du terrain et des demandes des usagers; préciser les règles de passage du premier au second niveau.

Recommandation n°7 : renforcer la formation initiale sur le socle métier des services des partenaires, et encourager les immersions réciproques. Renforcer la formation initiale du socle commun pour outiller les agents dans l'accompagnement des différents publics et l'identification des situations de non-recours aux droits. Coordonner les formations continues des partenaires. Encourager le format du présentiel pour les formations à l'échelle du département.

Recommandation n°8 : donner aux agents les moyens d'assumer ces missions par le renforcement des moyens humains à mesure de l'extension de l'offre de services. Soutenir financièrement la différenciation du nombre de conseillers rendue nécessaire par les différences de fréquentation constatées, notamment entre les zones rurales et les zones urbaines denses.

Recommandation n°9 : encourager les articulations entre les structures France Services d'un même territoire afin d'équilibrer les charges de travail et d'assurer une continuité de l'activité.

Axe 3 : Renforcer et homogénéiser l'implication des partenaires dans tous les territoires

Recommandation n° 10 : s'assurer du respect des exigences existantes par les partenaires (formation, contact joignable par les agents) par des évaluations et contrôles réguliers, et renforcer celles-ci en se fondant sur les bonnes pratiques révélées par l'enquête back office réalisée par l'ANCT. Achever la structuration de l'organisation interne de chaque partenaire pour la prise en charge du programme.

Recommandation n°11 : renforcer les liens des référents France Services au sein des services locaux des partenaires par des immersions dans les structures, et par l'augmentation des permanences effectuées par les référents partenaires dans les structures.

Recommandation n°12 : désigner un référent France Services à temps plein à l'échelle départementale chargé de veiller en interne au bon fonctionnement du back office et de l'animation du « réseau métier ».

Recommandation n°13 : assurer une prise en compte effective des remontées des agents de terrain signalant les difficultés rencontrées par les usagers dans les démarches administratives de chaque partenaire et leur exploitation au bénéfice d'une l'amélioration de l'accessibilité du service public.

Axe 4 : Renforcer le pilotage et l'animation du réseau au niveau départemental

Recommandation n°14 : achever le déploiement de la fonction d'animateur départemental France Services et veiller à ce que celui-ci ait les moyens effectifs de mettre en œuvre ses missions de coordination, d'animation du réseau, et d'assurer le déblocage des relations avec les opérateurs si elles existent ainsi que la remontée des problématiques rencontrées sur le terrain à l'échelon national.

Recommandation n°15 : s'assurer de la bonne implication de toutes les préfectures dans le pilotage du réseau et de la mobilisation d'une comitologie efficace avec une circulation des bonnes pratiques au bénéfice des acteurs de terrain. Veiller à ce que l'ensemble des acteurs du territoire et de l'action sociale connaisse le dispositif et soit en capacité d'orienter les usagers vers les structures, afin d'encourager les synergies.

Bibliographie

Ouvrages et articles de revues scientifiques

Alauzen M. (2019), « Fardeau administratif et travail de modernisation de l'État. Le dossier de demande de retraite, témoin de dix ans de simplification administrative », *Association française de science politique*, Bordeaux, 18 p.

Alauzen M., (2019), « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, n° 213, p. 211-239.

Albalade D., Bel G., Gradus R., Reeves E (2021), « La remunicipalisation des services publics locaux : ampleur, causes et perspectives », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 87, no. 3, pp. 437-443.

Avenel C. (2021), « "L'aller-vers" au cœur des mutations du travail social », *Revue de droit sanitaire et social*, no. 4, pp. 713-727

Barczak A., Hilal M. (2016a), « L'accès aux commerces et services dans les territoires de vie du quotidien », in. Blancard S., Detang-Dessendre C., Renahy N. (dir.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Versailles : Quæ, p. 97-116.

Barczak A., Hilal M. (2016b), « Quelle évolution de la présence des services publics en France ? » dans : Courcelle, Thibault, Fijalkow, Ygal, Taulelle, François, *Aménagement du territoire et services publics*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2016.

Belhumeur N., Rode A. (2021), « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », *Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)*, vol. 33, 15 p.

Bezes P. (2009). *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses universitaires de France.

Brodin E. (2011), « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, pp. 253-277

Chevallier, J. (2016). La « Modernisation de l'action publique » en question. *Revue française d'administration publique*.

Clouet H., Oudot J. (2022), « Le guichet et l'écran. Usagers et usagères : face à la dématérialisation des services publics. Compte rendu du colloque en ligne, 31 mai et 1^{er} juin 2021 », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 145, no. 4, pp. 115-120.

- Coquard, B. (2019), *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. La Découverte.
- Courcelle T., Fijalkow Y., Taulelle F. (dir.), 2017, *Services publics et territoires. Adaptations, innovations et réactions*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 235 p.
- Decamp A., Rullac S. (2022), « De quoi la modernisation des services publics est-elle le nom ? L'exemple des Maisons France Services », *Sociographe.*, vol.78, no. 2, pp. 13-26.
- Defacqz S. (2021), « Pamela HERD et Donald P. MOYNIHAN, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. Russell Sage Foundation, 2018, 344 p. », *Revue française d'administration publique*, vol. 178, no. 2, pp. 504-507.
- Devaux-Spatarakis A. (2023), « L'évaluation basée sur la théorie ». *LIEPP Fiche méthodologique n°27*, 2023, 5 p.
- Devez C. (2022), « De la mutualisation du service public à la délégation. Le cas des agents de la Mutualité sociale agricole d'un guichet rural France services », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 145, no. 4, pp. 47-63.
- Deville, C. (2018). Les chemins du droit : Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural. *Gouvernement et action publique*, OL7, 83-112.
- Doré G. (2019), « Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, vol. 745, no. 5, pp. 4-8.
- Doré G. (2021), « Services au public et territoires : l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) », *L'Information géographique*, vol. 85, no. 3, pp. 71-100.
- Dubois V. (1999) *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, coll. « Études politiques ».
- Dubois V. (2010) « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in. Borraz O. & Guiraudon V. (2010), *Politiques publiques 2 : Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po., « Académique », p. 265-286
- Dulong D., Dubois V. (dir.) (1999), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « Sociologie politique européenne », 256 p.
- Fourquet J. (2019), *L'archipel français, Naissance d'une nation multiple et divisée*. Paris : Seuil.
- Gervais J., Lemercier C., Pelletier W. (2021), *La valeur du service public*. Paris : La Découverte.

Guilluy C.(2014), *La France périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion

Hassenteufel, P. (2021), *Sociologie politique de l'action publique*, Armand Colin, 3^e édition revue et augmentée (2008).

Hivert J., Spire A, (2022) « Face au retrait de l'État. La valeur territoriale des ressources politiques dans les mobilisations pour les services publics », *Politix*, vol. 137, no. 1, pp. 211-233.

Lascoumes P., Le Galès P. (2018), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Leroux E., Pupion P-C., Lancellata F. (2023), « Le rôle des conseillers et l'efficacité de l'aide des maisons de France Services dans l'adoption de démarches numériques de services publics », *Gestion et management public*. 2023, vol. 11, no. 3, p. 37–71.

Lipsky, M. (2010), *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. [30th anniversary expanded edition], New York, Russell Sage Foundation.

Louart S., Baldé H., Robert E., Ridde V. (2023), « Évaluation Réaliste », *LIEPP Fiche méthodologique n°33*, 2023, 6 p.

Neveu É. (2022), *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, 2^e édition (2015).

Orange S., Renard F. (2022), *Des femmes qui tiennent la campagne*, Paris, La Dispute.

Parisse J., Porte E. (2022), « Les démarches d'« aller vers » dans le travail social : une mise en perspective », *Cahiers de l'action*, vol. 59, no. 2, pp. 9-16.

Prouteau L., Tchernonog V. (2017), « Évolutions et transformations des financements publics des associations. *Revue française d'administration publique*, vol. 163, no. 3, pp. 531-542.

Rivero J., « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, 1995.

Spire, A. (2016). État des lieux: Les *policy feedbacks* et le rapport ordinaire à l'État. *Gouvernement et action publique*, OL5, 141-156.

Siblot Y. (2005), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. n° 159, no. 4, pp. 70-87.

Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*. Paris : Science Po, les Presses.

Siblot Y. (2019) « Trop de services publics ? » », in Fondation Copernic, *Manuel indocile de sciences sociales. Pour des savoirs résistants*. Paris, La Découverte, p. 257-265

Veziat, N. (2012), *Les métamorphoses de la Poste : Professionnalisation des conseillers financiers (1953-2010)*. Presses Universitaires de France

Veziat N. (2019), « Le crépuscule des services publics », *La vie des idées*.

Weller J-M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique ».

Weller, J-M. (2010), « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, vol. 158, no. 2, pp. 12-18.

Weller J-M. (2018), *Fabriquer des actes d'Etat. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Collection Études sociologiques, Economica.

Productions institutionnelles et rapports

Assemblée nationale (2019), Rapport d'information n° 2297, *L'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, par MM. Jean-Paul Dufègne et Jean-Paul Mattei, députés.

Collectif Nos Services Publics (2023), Rapport sur l'état des services publics.

Comité Action publique 2022 (2018), « Service public : se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle »

Conseil d'Analyse économique (CAE). Algan Y., Malgouyres C., Senik C. (2020), « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 55, no. 1, pp. 1-12.

Conseil d'État (2023), *L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, Étude annuelle.

Cour des comptes (2019), *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.

Défenseur des droits (2017), *Enquête sur l'accès aux droits, volume II : Les relations des usagers avec les services publics : les risques du non-recours*.

Défenseur des droits (2019), *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

Défenseur des droits (2022), *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*

Insee. Hervy C., Rivillon Y. (2023), L'accessibilité aux services publics nettement améliorée par le réseau France Services.

Sénat. Delcros B. (2022), « Les maisons France services, levier de la cohésion sociale », Rapport de la commission des finances du Sénat

Sénat. Delcros B., Poussier-Winsback M.A., Vilmus F. (2023), *France Services, une nouvelle étape vers un « service universel »*, mission confiée par la Première Ministre.

Terra Nova. Pisani-Ferry C. (2021), « Baromètre des résultats de l'action publique. France Services : Des lieux au service du public dans les territoires ».

Annexe : cartographie du programme France Services

OBJECTIFS DU PROGRAMME

circulaire PM de 2019

Implantation en premier lieu dans les QPV et territoires ruraux

Objectifs quantitatifs :

- 2500 labellisations fin 2022
- chaque personne à moins de 30mn de son domicile
- une MFS par canton

Objectifs essentiels :

- plus grande accessibilité des SP
- plus grande simplicité des démarches administratives
- le renforcement substantiel de la qualité de service

Contexte :

- gilets jaunes
- grand débat
- covid
- numérisation des SP
- réorganisation des SP

Programme France Services
Un dispositif pour rapprocher les SP des citoyens

Structuration du réseau France Services sur le maillage territorial existant issu des MSAP et des initiatives locales

Le programme FS tire les enseignements du passé et vise à fournir **une offre minimale et standardisée / homogène de service grâce à la labellisation**

Charte d'engagement

Cahier des charges

- 2 agents
- Un référent par partenaire au niveau local

Enquêtes de satisfaction usager

AFNOR - audit

Partenaire s'étant retiré

AGIRC-ARCCO

Partenaires nationaux

DGFIP La Poste

Pôle emploi

CNAM

CNAV

DGFIP

CNAF

MSA

Ministère de la justice

Ministère de l'Intérieur / ANTS

Nouveaux partenaires

France Rénov'

Chèque énergie

Partenaires à venir / en expérimentation

CNOUS

Banque de France

Pilotage national du programme

Réunion bimensuelle

COFIL

Échanges informels

ANCT

Partenaires entre eux

Partenaires avec l'ANCT

Partenaires : enquête miroir

ANCT : enquête backoffice

ACTEURS LOCAUX

Un référent local pour chaque partenaire national :

DDFIP

La poste

Pôle emploi

CPAM

CNAV

MSA

Préfecture (titres)

Point justice

Back office

- Chaque conseiller FS doit avoir le nom, un numéro de tel OU mail du référent de chaque partenaire
- Si la demande de l'usager dépasse le premier niveau le conseiller contacte le référent

Formation

- Chaque partenaire assure la formation initiale des conseillers sur leur offre de services
- Des formations continues en visio

Partenariats locaux

Permanences dans les MFS

MAISONS / BUS FRANCE SERVICE

2 conseillers 24h / semaine d'ouverture

Service de premier niveau

Bouquet de service - 6 thématiques : formation emploi et retraite, justice, prévention santé, budget, état civil et famille, logement, mobilité et courrier

Pilotage local du programme

- Décide de la labellisation
- Coordonne
- Dialogue : élus, partenaires, ...

- Coordonne
- Transmission d'information - partenaires, Réuni les CFS

- Choix d'implanter une MFS sur son territoire

Préfecture : sous préfet en charge de France Services

Coordinateur départemental France Services

élus

Porteurs de structure

CT - communes, interco - 64%

sous-préfectures - 1%

Associations - 15%

La Poste - 18%

MSA - 2%

Développement de l'aller vers / aller chez + navettes pour aller chercher

USAGERS

- PROFIL DIVERS
- TAUX DE SATISFACTION ÉLEVÉ

FINANCEMENT

FONDS INTEROPÉRATEUR (?)
= 15 000€
=> porté à 25 000€ d'ici 2026

FNADT - programme 122
= 15 000€
=> porté à 25 000€ d'ici 2026

CONTRIBUTION NATIONALE = 30 000€, 50 000€ en 2026

Financement du reste à charge pour le porteur de la structure

= 70 000€ au moins (porté à 50 000€ d'ici 2026)

Les CT peuvent bénéficier de la DETR ou de la DSIL pour créer une MFS

COUT TOTAL D'UNE MFS

100 000€ à 200 000€

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Résumé

Après des décennies de modernisation de l'action publique ayant conduit à la rétractation des services publics de proximité, la volonté d'un retour de ces derniers dans les territoires a été progressivement affirmée parallèlement au renforcement d'un décalage entre les moyens accordés et les besoins sociaux. Annoncé en réaction au mouvement des Gilets jaunes, le programme France services porte en lui la promesse d'une plus grande accessibilité des services publics. À ce stade, si ses objectifs semblent faire l'unanimité, son impact fait débat : poursuite déguisée du désengagement de l'État pour certains, prémices d'un retour des services publics pour d'autres. Ce mémoire s'attache à l'évaluation *in itinere* de cette politique publique encore récente, cherchant à identifier les conditions qui lui permettent d'atteindre ses objectifs. Si son maillage dense lui permet de rencontrer les besoins de la population, l'implication inégale de certains acteurs et l'effort financier important des porteurs de structure pèsent sur la soutenabilité du programme et sa capacité à réaliser ses objectifs. Ce programme fait également face à des enjeux de notoriété et d'accessibilité auxquels des initiatives locales soutenues par l'ANCT pallient progressivement. La satisfaction des besoins des usagers est élevée, mais repose en grande partie sur un engagement personnel des agents, nécessitant soutien et valorisation. Des moyens à la hauteur des ambitions fixées doivent être accordés tout en renforçant l'implication des opérateurs dans tous les territoires et le pilotage du réseau au niveau départemental, pour que cette politique réalise ses promesses et garantisse la pérennité d'un accueil de proximité pour tous.

Mots clés

Service public, principe d'égalité, accès aux services publics, agents publics, guichet unique, mutualisation