

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

PROGRAMME FRANCE SERVICES

(2020-2023)

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Septembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Le déploiement réussi d'un réseau de proximité au service de la cohésion des territoires	19
I - Une réponse structurelle à une crise profonde.....	19
A - Une réduction des services publics de proximité qui a produit un sentiment d'abandon.....	19
B - La création de France services intervient après plusieurs étapes de mutualisation de services publics de proximité.....	21
II - Une montée en gamme de l'offre de services	24
A - Une organisation structurée, une offre standardisée	24
B - Un déploiement conforme à la feuille de route initiale	25
C - Une offre plus exigeante en termes de qualité	28
III - Une fréquentation croissante du réseau France services	29
A - Une fréquentation accrue par rapport aux MSAP	31
B - Une fréquentation variable en fonction des territoires et des opérateurs.....	34
C - Une satisfaction des usagers liée à la qualité de la relation.....	37
Chapitre II Des conditions d'une réussite dans la durée non encore pleinement réunies.....	47
I - Une qualité de service à pérenniser	47
A - Une stratégie de moyen terme qui doit permettre de conforter les acquis et donner de la lisibilité aux partenaires	48
B - Des spécificités territoriales à mieux prendre en compte dans le pilotage du programme	53
II - La nécessité de pouvoir atteindre les populations les plus éloignées des services publics	56
A - Une notoriété à accroître pour renforcer l'accessibilité du programme	56
B - La nécessité de mieux connaître le parcours des usagers	59
C - Développer des modalités d'« aller-vers » pour permettre aux publics en difficulté de faire valoir leurs droits	61
D - Des modalités d'accompagnement numérique des usagers à clarifier	64

III - Le pilotage et la coordination des acteurs doivent gagner en efficacité	68
A - Un pilotage du programme à renforcer	68
B - Des acteurs qui doivent mieux se coordonner.....	71
IV - Des financements à ajuster aux charges réelles des acteurs, des ressources humaines à fidéliser.....	73
A - Une répartition du financement qui doit évoluer pour assurer la pérennité du programme	74
B - Des ressources humaines à fidéliser.....	84
Liste des abréviations	95
Annexes	97

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L.111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

**

La présente évaluation a été conduite par une formation commune associant la première, la quatrième et la cinquième chambres de la Cour des comptes ainsi que les chambres régionales des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, de Centre-Val de Loire, d'Île-de-France et de La Réunion.

L'évaluation a été notifiée en mars 2023 à 134 parties prenantes, parmi lesquelles l'Agence nationale de la cohésion des territoires, la direction générale des collectivités locales, les opérateurs nationaux impliqués dans le programme France services (DGFiP, ministère de l'intérieur, Agence nationale des titres sécurisés, ministère de la justice, La poste, France Travail, la CNAF, CNAM, CNAV, CCMSA) et les acteurs départementaux du programme dans les régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Île-de-France et La Réunion.

La spécificité de l'évaluation réside dans l'utilisation d'outils quantitatifs et qualitatifs de mesure des résultats de ce dispositif de politique publique. Centrée sur l'usager, l'évaluation vise à identifier les premiers impacts du programme France services, notamment en termes de cohésion sociale et territoriale.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

Un comité d'accompagnement, réunissant des experts et des parties prenantes, a été réuni et consulté à quatre reprises au cours des travaux afin d'apporter une garantie extérieure supplémentaire de qualité méthodologique et de pertinence des constats et recommandations (la composition du comité d'accompagnement est détaillée dans l'annexe n°1).

Un traitement et une analyse des bases de données de la plateforme France services gérée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires ont été réalisés.

Des entretiens ont été conduits avec les acteurs nationaux, de mars à novembre 2023, en particulier avec le cabinet du ministère de la transformation et de la fonction publiques, la direction générale des collectivités locales, le ministère de la justice (service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes), la direction interministérielle de la transformation publique, la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, la direction du programme France services de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'Agence nationale des titres sécurisés, l'Association des maires de France, la direction générale des finances publiques, le Groupe La Poste (direction des affaires territoriales et publiques), le Centre national de la fonction publique territoriale, France Travail, le réseau national PIMMS Médiation, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

Une enquête locale (conduite dans 12 départements, dont un ultramarin, au sein de quatre régions représentant plus de 18 millions d'habitants), a permis de porter un regard local sur la mise en œuvre du programme France services, dans les territoires ruraux, périurbains et urbains. Un panel de 18 structures France services a été constitué afin d'approfondir certains aspects du fonctionnement dans les domaines où la donnée était plus rare. Chaque structure a été visitée sur la base d'un questionnaire.

Un sondage a été réalisé auprès des 531 espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, recueillant plus de 60 % de participation.

Deux ateliers d'acteurs ont été organisés en Centre-Val de Loire, au sein de l'espace France services de Bourgueil (Indre-et-Loire), en présence d'usagers et de personnel pour le premier atelier, et de personnel, de représentants du porteur de la maison et de représentants départementaux des opérateurs nationaux, parties prenantes au dispositif, pour le second atelier.

La Maison des sciences de l'Homme de l'université de Bourgogne a été sollicitée pour assister l'équipe chargée de l'évaluation, au moyen d'une étude quantitative et d'une étude qualitative d'espaces France services de Bourgogne-Franche-Comté et de leurs usagers.

Afin d'appréhender le contexte dans lequel évoluent les bénéficiaires « cibles » du réseau, et identifier les barrières et leviers comportementaux pouvant décourager ou encourager le recours à ce service, des activités de recherche documentaire et de terrain ont été menées par le département d'analyses et sciences des données de la Cour, avec un apport des sciences comportementales, en collaboration avec une équipe de sociologues de l'université de Bourgogne.

Un partenariat a été mis en place avec la délégation régionale Bourgogne-Franche-Comté de l'Insee afin d'apporter un éclairage socio-démographique à l'échantillon d'espaces France services faisant l'objet de sondages directement auprès des usagers.

Un parangonnage a été réalisé avec deux pays européens, la Finlande et le Portugal, qui ont également créé des points d'accueil des usagers afin de les accompagner dans la réalisation des démarches administratives digitalisées.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 12 mars 2024, par la formation commune, présidée par M. Roux, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, et composée de M. Brottes, M. Baert, conseillers maîtres à la Cour des comptes, M. Péhau, conseiller maître, président de la CRC La Réunion, Mme Daam, conseillère référendaire, présidente de la CRC Centre-Val de Loire, Mme Turon-Cherrat, présidente de section à la CRC Île-de-France ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, M. Klein et Mme Brat, premiers conseillers à la CRC Bourgogne-Franche-Comté et, en tant que contre-rapporteure, Mme Rolland Gagne, présidente de section de chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Il a été examiné le 2 avril 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre et Mme Daussin-Charpantier, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Barichard, Premier avocat général représentant le Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le programme France services, dont l'ambition et l'architecture générale ont été définies par la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019, vise à proposer un service d'accompagnement des populations dans les démarches administratives usuelles au sein de lieux d'accueil de proximité, mutualisés et polyvalents.

Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), il repose sur un réseau de porteurs locaux (collectivités territoriales, La Poste, associations, etc.) et associe désormais onze opérateurs nationaux (neuf jusqu'au 31 décembre 2023).

En procédant à cette évaluation, la Cour a souhaité savoir si la nature et la qualité de l'offre de services répondent aux besoins des usagers, en mesurant, en particulier, la satisfaction des utilisateurs des espaces France services (question évaluative n° 1), et si les moyens financiers et humains du dispositif permettent d'en assurer un fonctionnement pérenne (question évaluative n° 2).

Un programme qui satisfait les usagers et contribue à la cohésion sociale des territoires

L'évaluation du programme met en évidence le gain quantitatif et qualitatif de cette offre de services publics de proximité, par rapport aux dispositifs antérieurs, et confirme qu'une majorité d'usagers sont satisfaits de la prise en charge assurée par les conseillers France services.

Les espaces France services répondent aux besoins de la population qui les fréquente

Cinq années après le début de son déploiement, le réseau France services représente plus de 2 840 espaces en France (antennes comprises). Près de 100 % des espaces se situent à moins de 30 minutes de transport pour les usagers.

Le nombre de demandes traitées par les espaces France services a augmenté de manière continue depuis la mise en place du réseau, passant de 1,17 million en 2020 à près de 9 millions à la fin de l'année 2023. En moyenne, 14 % de l'accueil physique correspondant à l'ensemble des services du bouquet socle est assuré par le réseau France services.

58 % des usagers ont plus de 55 ans et la majorité d'entre eux sont des femmes (56 %). Les jeunes sont faiblement représentés (6 % des usagers ont moins de 26 ans). 82 % des demandes sont traitées sur place.

Une montée en gamme significative de l'offre de services

La satisfaction des usagers des espaces France services dépasse les 90 %. Elle traduit tout autant la capacité du réseau à répondre aux besoins formels des usagers, que son aptitude à les écouter et à les accompagner dans le cadre d'une relation directe et personnalisée. Au regard de cette relation singulière, le réseau France services participe incontestablement à la réduction des fractures territoriales.

Les résultats du programme France services sont supérieurs à l'expérience précédente des maisons de services au public (MSAP), qui était jusqu'alors le dispositif de services mutualisés et polyvalents de proximité le plus abouti.

Une labellisation exigeante du réseau France services a permis de faire émerger une offre étoffée et une qualité de prise en charge homogène sur le territoire.

Les conditions de la pérennité du programme France services

Le dispositif France services ne pourra être consolidé et pérennisé qu'à la condition qu'un scénario de développement soutenable, à moyen terme, soit rapidement arrêté. Ce scénario devra permettre de renforcer la mobilisation des opérateurs, de mieux accompagner financièrement les porteurs des espaces très fréquentés et de davantage valoriser le métier des conseillers France services.

La nécessité de définir un scénario assurant un développement ambitieux et soutenable

Après une phase de déploiement rapide, le programme France services doit désormais clarifier ses orientations stratégiques pour l'avenir et ainsi gagner en lisibilité.

Entre un relatif *statu quo* et une transformation majeure du dispositif en une « porte d'entrée unique » de tous les services publics, il existe une voie pour un scénario intermédiaire, qui permettrait d'élargir les capacités d'accueil du réseau, en lien avec ceux des opérateurs, et qui rendrait possible un enrichissement raisonné de l'offre de services.

Mieux prendre en compte les spécificités du territoire et des populations

Le réseau France services doit s’inscrire dans les territoires en tenant compte de leurs spécificités. Les schémas départementaux d’amélioration de l’accessibilité des services au public peuvent utilement servir de trame à la structuration locale des services de proximité, en incluant le réseau France services. Ce même réseau gagnerait également à mieux connaître les publics de chaque territoire ainsi que les évolutions de la présence de l’ensemble des services à la population. En outre, le réseau doit parfaire sa notoriété auprès du grand public, celle-ci reposant principalement sur le « bouche-à-oreille ».

Les conseillers de France services réalisent efficacement un accompagnement individuel auprès d’usagers éloignés des pratiques numériques. Ils ne peuvent, en revanche, rendre les usagers plus autonomes à l’égard de l’outil numérique sans l’appui des autres acteurs de l’inclusion numérique à l’échelle des départements.

*Un pilotage et une coordination des acteurs
qui doivent gagner en efficacité*

Les conditions de réussite du programme dans la durée portent également sur sa gouvernance, qui doit davantage coordonner les parties prenantes.

Au niveau national, une meilleure coordination de l’action de l’ANCT serait nécessaire avec les ministères et les opérateurs, notamment en favorisant une plus grande synergie entre les réseaux des opérateurs et France services.

Au niveau local, le partenariat est à articuler davantage entre les espaces et les opérateurs de l’offre de services commune à l’ensemble du réseau. Hétérogènes selon les territoires et les opérateurs, les relations entre les conseillers des espaces France services, au contact des usagers (« *front office* ») et les services des opérateurs, experts sur leurs procédures (« *back office* ») restent à clarifier.

*Un financement qui doit assurer la pérennité du dispositif
et une juste répartition des charges*

La Cour évalue le coût total du programme à environ 350 M€ pour 2024 (dont environ 113 M€ au titre du budget général de l’État, représentant moins de 1 % des crédits de paiement de la mission « cohésion des territoires »).

En 2023, le financement du programme par l’État et ses opérateurs a progressé, avec un forfait annuel porté de 30 000 € à 35 000 € pour les structures non postales. L’objectif de la trajectoire de financement du programme est d’atteindre 50 000 € par structure en 2026.

En dépit de cette trajectoire, la charge financière pèse toujours davantage sur les porteurs locaux que sur l'État et ses opérateurs. Au surplus, le financement national ne tient pas compte des situations de saturation de certains espaces. Une subvention forfaitaire supplémentaire apparaît nécessaire pour assurer la prise en charge du programme dans les espaces confrontés à une fréquentation supérieure à leurs capacités d'accueil.

De même, si les modalités de répartition du financement entre les opérateurs historiques ont été révisées de manière à mieux refléter les services utilisés, la participation de nouveaux opérateurs entrés dans le programme en 2024 devra être précisée.

Des ressources humaines de qualité à fidéliser

Sur le plan des ressources humaines, les fonctions de conseiller France services exigent maîtrise technique, capacité d'initiative et savoir-être, face à des situations parfois complexes. Or, les spécificités de ce métier ne sont pas encore suffisamment valorisées dans les parcours professionnels des conseillers. Leur formation continue nécessite d'être encore ajustée, le tout dans l'optique de mieux fidéliser les personnels du réseau France services.

Schéma n° 1 : les chiffres clés du programme France services



Source : juridictions financières

Récapitulatif des recommandations

Sur la définition de la stratégie et la gouvernance

1. Définir les étapes ultérieures de développement du programme France services afin d'assurer la lisibilité et la soutenabilité, à moyen terme, du dispositif (*ministère de la transformation et de la fonction publiques ; 2024*).
2. Prendre en compte le réseau des espaces France services dans la définition des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (*ministère de l'intérieur et des outre-mer ; ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
3. Identifier au sein de chaque opérateur des référents métiers en mesure d'être contactés directement par les conseillers France services et de prendre en charge leurs questions (*ministère de la transformation et de la fonction publiques ; opérateurs signataires de l'accord-cadre France services ; 2024*).

Sur le financement et les ressources humaines

4. Consolider le budget du programme France services, incluant l'ensemble des crédits engagés par l'État ainsi que les coûts estimatifs supportés par les porteurs d'espaces France services (*ministère de la transformation et de la fonction publiques ; 2025*).
5. Instaurer une subvention complémentaire, financée par l'État et les opérateurs, pour les espaces France services ayant une fréquentation supérieure à trois accompagnements par heure et par agent (*ministère de la transformation et de la fonction publiques ; opérateurs signataires de l'accord-cadre France services ; 2025*).

Introduction

Initié par la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019, le programme France services a été présenté comme une réponse au sentiment de relégation et d'éloignement à l'égard des services publics vécu par une partie de la population. En effet, ce sentiment de délaissé territorial, qui plonge en partie ses racines dans les transformations majeures de l'organisation et du fonctionnement des services publics intervenues sur le territoire depuis les années 1990, constitue une source de fragilisation de la cohésion sociale².

Ces transformations sont liées, en partie, aux évolutions socio-démographiques. La France compte 12 millions d'habitants de plus qu'en 1975. La population a vieilli et s'est concentrée dans les zones urbaines réduisant, de fait, les flux d'usagers dans les territoires périphériques notamment ruraux. Par ailleurs, la nature et le champ des services ont muté, notamment sous l'impulsion de l'harmonisation des différentes notions de service public au sein de l'Union européenne et d'une volonté de rationalisation de la dépense publique et des réseaux commerciaux. Le développement du numérique devait contribuer à cette rationalisation, sans dégrader la qualité de service.

En 2021, 67 % des majeurs résidant en France ont effectué au moins une démarche administrative en ligne, au cours des 12 derniers mois. Toutefois, les pré-requis nécessaires à l'utilisation des nouvelles technologies et le caractère désincarné du service maintiennent éloignée une partie de la population³.

L'État a donc été conduit à proposer un dispositif d'ensemble qui a succédé à des efforts antérieurs en faveur d'une nouvelle structuration des services publics de proximité⁴.

² Sciences Po, Cevipof, *Baromètre de la confiance politique, 2009-2019 : la crise de la confiance politique*.

³ Défenseur des droits, *rapport annuel d'activité*, 2022.

⁴ En particulier, les maisons de services au public (MSAP) en 2015.

Le programme France services ne remet pas en question le développement de la dématérialisation des démarches administratives. Il ne remet pas non plus en cause la restructuration des réseaux locaux des différents opérateurs.

Doté d'un budget global de fonctionnement évalué à 350 M€ en 2024, France services a pour objectif de permettre à chaque citoyen d'accéder à un « bouquet » de services publics dans un lieu unique, en proximité, par des personnes compétentes et disponibles.

La première phase du programme (2019-2022) s'est concentrée sur le déploiement d'un réseau d'espaces France services. 2 840 structures (antennes comprises)⁵ sont aujourd'hui labellisées sur l'ensemble du territoire avec une priorité donnée aux territoires ruraux et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Une phase de consolidation du réseau avec une inflexion sur la qualité de service et l'extension de l'offre a été initiée en 2023.

Une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Île-de-France et de La Réunion a été chargée de réaliser une évaluation du programme France services, outil de la politique de cohésion sociale et des territoires.

Centrée sur l'usager, cette évaluation couvre la période 2020-2023. Elle est circonscrite à la mesure de l'atteinte de trois objectifs du programme France services : une meilleure accessibilité des services publics aux usagers, une plus grande simplicité des démarches administratives et une qualité de service renforcée⁶.

L'évaluation a mesuré les premiers effets de la mise en œuvre du programme, et vérifié leur adéquation aux objectifs initiaux. Elle a eu pour but de recommander des ajustements pour la suite du déploiement. Les questions évaluatives ci-dessous ont été retenues :

1. La nature et la qualité de l'offre de services répondent-elles aux besoins des usagers de France services ?

La réponse à cette question est formulée sous deux angles : l'utilisation et la qualité de l'offre proposée et la perception de l'offre de services par les usagers et les habitants.

2. Les moyens financiers et humains du dispositif permettent-ils d'assurer un fonctionnement pérenne ?

⁵ Il existe 142 antennes au sein des espaces France services.

⁶ Circulaire du Premier ministre n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France services.

Chapitre I

Le déploiement réussi d'un réseau

de proximité au service

de la cohésion des territoires

Ce chapitre, qui a pour objet de répondre à la première question évaluative, présente la manière dont, conçu en réponse à une demande sociale, dans un contexte de réduction de la présence de l'État dans les territoires, le programme France services est parvenu à proposer une offre de services de proximité et à susciter l'adhésion de ses usagers.

I - Une réponse structurelle à une crise profonde

Censé contribuer à la réduction du sentiment de relégation des populations dans les territoires confrontés à un repli des services publics, le programme France services a été mis en place après plusieurs expériences de mutualisation de services publics de proximité.

A - Une réduction des services publics de proximité qui a produit un sentiment d'abandon

Après une phase expansive jusqu'au début des années 1980, le paysage institutionnel français connaît, à partir des années 1990, des transformations profondes dans un contexte de mutations démographiques, de crise de l'État providence et d'acuité de la question sociale (chômage de masse, pauvreté, exclusion, etc.).

Les préoccupations liées au maintien des services publics sont plus fortes dans les territoires en déprise démographique avec la fermeture des bureaux de poste, la restructuration du réseau scolaire, la baisse du nombre de professionnels de santé libéraux⁷, la fermeture de nombreux services de maternité, d'urgences ou de chirurgie⁸.

Entre 2019 et 2022, 839 postes comptables ont été fermés. 14 % des effectifs dans l'administration territoriale de l'État (11 000 ETPT) ont disparu entre 2010 et 2022, en particulier dans les préfectures et sous-préfectures⁹. Le secteur marchand a fait également l'objet de restructurations. 7 000 guichets automatiques de banques ont ainsi été supprimés entre 2018 et 2022¹⁰, substitués en partie par les relais commerçants (+ 3 750).

Dans un rapport publié en 2020 sur l'implantation des services de l'État dans les territoires¹¹, le Sénat évoquait un sentiment d'abandon par une partie des citoyens et élus locaux qui « ne se limite pas aux réorganisations des seuls services de l'État mais [...] qui émane d'une conjonction de mutations mettant en jeu l'État, les organismes sociaux ou des acteurs privés comme les professionnels de santé ». Ce ressenti est relayé par certains géographes et sociologues qui pointent des fractures sociales, culturelles et spatiales¹², évoquant une « France périphérique »¹³, se sentant en relégation vis-à-vis des métropoles riches, ouvertes et attractives. Un tel sentiment a été avancé pour expliquer le mouvement contestataire des « gilets jaunes » à la fin 2018.

⁷ Baisse du nombre de médecins libéraux généralistes (- 11 %) et spécialistes (- 8 %) entre 2012 et 2022 ; certains départements enregistrent un recul plus important : - 38 % dans l'Yonne pour les généralistes et - 40 % dans les Vosges pour les spécialistes.

⁸ Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière.

⁹ Cour des comptes « Les effectifs de l'administration territoriale de l'État », mai 2022.

¹⁰ Bulletin de la Banque de France, 243/5, novembre-décembre 2022.

¹¹ Sénat, rapport d'information, « *Agir pour nos concitoyens : redonner de la proximité et de l'efficacité à l'action publique dans les territoires* », n° 334, 19 février 2020, p. 7.

¹² Christophe Guilluy, *Fractures françaises 2019*, et enquête « *Fractures françaises* », 2022, 10^{ème} édition d'Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et le Cevipof.

¹³ Christophe Guilluy, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, 2014.

Le baromètre de l'institut Paul Delouvrier¹⁴, qui mesure chaque année depuis 2004 l'opinion des Français à l'égard de leurs services publics, a fait apparaître en 2022 que seulement 46 % des citoyens interrogés ont une opinion positive de l'action de l'État¹⁵. Les usagers restent en attente d'un meilleur suivi de leur dossier (44 %), d'une disponibilité accrue des agents (43 %) et d'une orientation efficace avec un accompagnement personnalisé (38 %).

B - La création de France services intervient après plusieurs étapes de mutualisation de services publics de proximité

Les pouvoirs publics ont encouragé, au début des années 1990, les expérimentations de services de proximité avec une coopération inter-services, la mise en commun de moyens et l'association des collectivités territoriales.

Après un développement des initiatives de maisons de services publics au début des années 2000, une première charte sur l'offre de services au public est publiée en 2006. Les maisons de services publics deviennent des « relais de services publics » lorsqu'elles répondent à un cahier des charges axé sur la qualité.

L'importante diversité des formes de mutualisation et de statuts ainsi que les difficultés de financement ont conduit, en 2015, dans le cadre de la loi NOTRe¹⁶, à la création des maisons de services au public (MSAP), dans le but d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services pour tous les publics, en milieu rural et urbain. Leur reconnaissance était conditionnée à la signature d'une convention cadre.

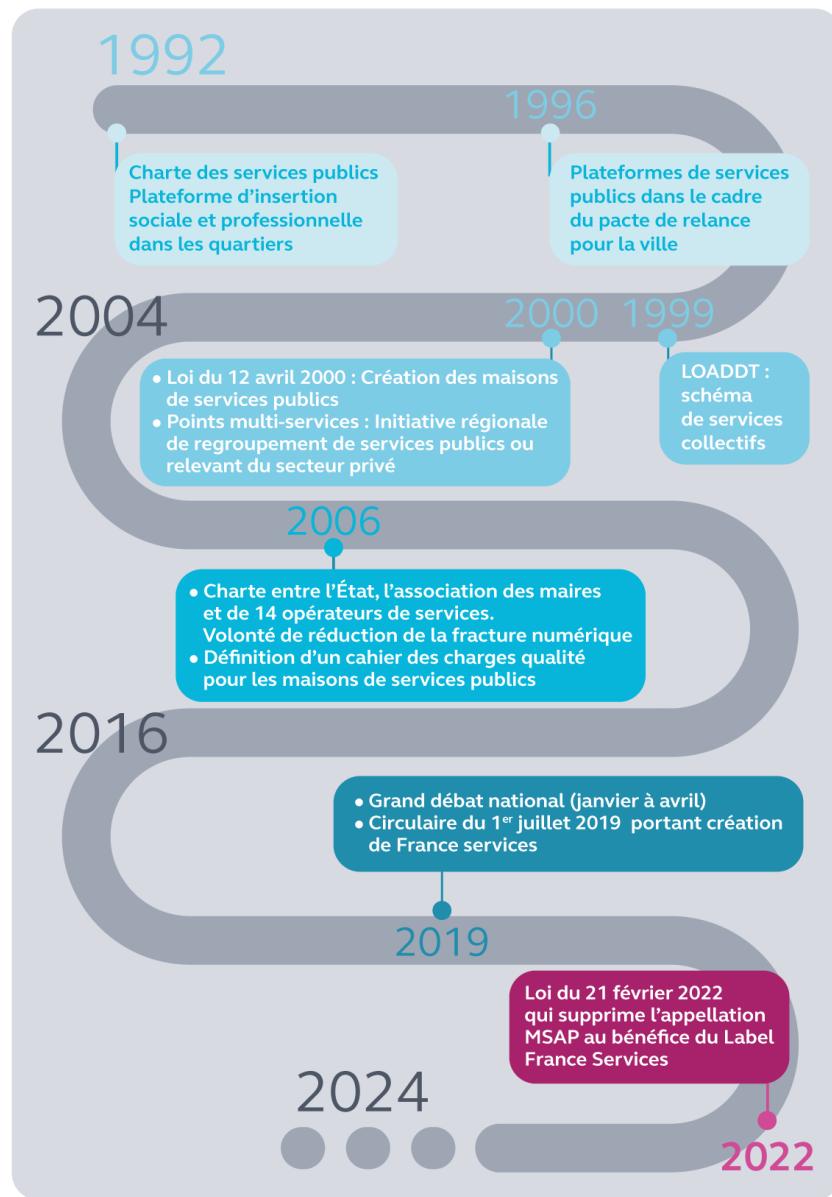
Le nombre de MSAP est passé de 500, en 2016, à 1 340, à la fin de l'année 2018 (dont 500 MSAP postales).

¹⁴ 23ème édition du Baromètre Delouvrier : les services publics vus par les Français et les usagers, novembre 2022.

¹⁵ Le niveau des opinions positives mesuré en 2022 est en repli par rapport à 2020, et retrouve son niveau moyen d'avant la crise sanitaire (cf. *ibid*, p. 6).

¹⁶ Article 100 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

**Schéma n° 2 : frise des principales étapes de la construction
des services publics de proximité de 1992 à 2022**



Source : juridictions financières

Note : le sigle « LOADDT » correspond à la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Le programme France services a été annoncé par le Président de la République lors de la conférence de presse du 25 avril 2019 : « *Nous devons [...] remettre de la présence de services publics, assurer l'accès aux services publics à moins de 30 minutes avec un accompagnement personnalisé pour les démarches de la vie quotidienne. [...] 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* ».

Le Premier ministre, à l'occasion de la déclaration de politique générale des 12 et 13 juin 2019¹⁷, précise l'objectif du programme : « *L'idée est simple : construire un guichet unique, avec des agents polyvalents, capables de répondre aux besoins de nos concitoyens dans leurs démarches administratives* ».

La circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019¹⁸ formule les trois objectifs assignés à ce nouveau dispositif :

- une plus grande accessibilité des services publics au travers d'accueils polyvalents ;
- une plus grande simplicité des démarches administratives avec le regroupement en un même lieu des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales ;
- une qualité de service substantiellement renforcée.

Les premières années de déploiement ont été axées sur le développement du nombre de structures dans l'objectif d'une montée en puissance du réseau¹⁹.

En 2022, les priorités pour le programme ont été définies ainsi par l'agence nationale de la cohérence territoriale (ANCT) : déploiement du réseau et de l'offre de services, avec au premier chef la qualité de service, renforcement des liens avec les opérateurs et complémentarité de France services avec les autres canaux de lien à l'usager (expérimentation du *shop in shop*²⁰ et de l'articulation du canal physique de France services avec les canaux numériques à l'échelle départementale).

¹⁷ Déclaration de politique générale du Premier ministre du 12 juin 2019 devant l'Assemblée Nationale et du 13 juin 2019 devant le Sénat.

¹⁸ Circulaire n° 6094/SG du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France services.

¹⁹ De 2020 à fin 2022.

²⁰ Au sens strict, il s'agit d'un espace dans un point de vente qui est réservé à une autre enseigne. Pour France services, dix labellisations France services de guichets de proximité des opérateurs sont prévues en 2023.

II - Une montée en gamme de l'offre de services

Héritier des maisons de service au public, le programme France services est parvenu à déployer rapidement son réseau sur le territoire et à proposer une offre accrue ainsi qu'une qualité de service plus homogène, grâce à une labellisation plus exigeante et un partenariat d'opérateurs élargi.

A - Une organisation structurée, une offre standardisée

L'objectif du programme France services a été de disposer d'un pilotage renforcé, notamment au niveau local, d'un budget plus étayé et d'une qualité de service supérieure aux expériences précédentes de services publics de proximité.

Doté d'un budget global de fonctionnement évalué à 350 M€ pour 2024, le programme France services relève, au plan national, de l'ANCT qui a succédé le 1^{er} janvier 2020 au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). France services est l'un des programmes de la politique publique « territoires et ruralités » de cet établissement public administratif.

Sur le plan local, les préfets de département assurent le relai en leur qualité de délégué territorial de l'ANCT. Ils coordonnent le déploiement du réseau et animent les relations avec les porteurs de structures. Afin de renforcer la structuration et la coordination départementale, l'ANCT soutient, depuis 2021, le financement d'un poste d'animateur affecté à chaque réseau départemental²¹. Sa mission principale est d'accompagner les structures labellisées notamment dans l'appropriation des outils de suivi de l'activité mis à leur disposition, d'instaurer un sentiment d'appartenance au réseau national par le partage de bonnes pratiques.

La structure locale France services est financée par le porteur du projet ou gestionnaire (collectivité territoriale, association, la Poste, État, etc.) qui prend en charge la mise à disposition ou la location des locaux et les frais de fonctionnement.

Neuf partenaires nationaux sont associés au programme jusqu'en 2023 : La Poste, France Travail, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), les ministères de l'intérieur et de la justice et la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Ils sont liés par un accord-cadre national signé le 12 novembre 2019 qui définit

²¹ Doublement de la dotation de financement des postes d'animateurs départementaux France services à compter de 2024 afin de couvrir un temps plein dans chaque département.

pour trois ans les modalités de mise en œuvre des engagements pris dans la circulaire du 1^{er} juillet 2019²². À compter de 2024, ils ont été rejoints par deux nouveaux opérateurs : l'agence nationale de l'habitat et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

L'offre de services relève de trois catégories. L'offre « socle » de services, composée des neuf opérateurs mentionnés *supra*, est standardisée. Elle est composée d'un bouquet de services comportant six thématiques (formation emploi et retraite, justice, prévention santé, budget, état civil et famille, logement mobilité et courrier). Au-delà de cette offre minimale de services et afin d'adapter l'offre de chaque structure aux besoins de ses usagers, les espaces France services peuvent développer des partenariats locaux. Enfin, les accompagnements propres à la structure concernent une offre spécifique à l'espace France services et/ou sont réalisés de manière ponctuelle (par exemple, l'inscription à la cantine scolaire de la commune).

L'organisation de chaque structure France services comprend un accueil de premier niveau, le « *front office* ». Le lien avec les opérateurs en « *back office* » est effectué par l'intermédiaire d'un référent spécifique ainsi qu'un accès à la plateforme en ligne de l'opérateur. La labellisation permet de garantir un même niveau d'exigence et de qualité de services rendus aux citoyens.

B - Un déploiement conforme à la feuille de route initiale

L'objectif de labellisation des structures France services était initialement fixé à 2 000 fin 2021 et à 2 700 fin 2022²³ avec une couverture minimale de 1 800 cantons (sur 2 054) et de 216 quartiers prioritaires de la ville (sur 1 436)²⁴.

En décembre 2023, 2 840 espaces France services (antennes comprises) sont implantés sur le territoire national²⁵. Selon le ministère de la transformation et de la fonction publiques, plus de 95 % des Français sont à moins de 20 minutes d'un espace France services. Parmi ces structures, 1 200 sont d'anciennes MSAP²⁶.

²² Cet accord a pris fin en décembre 2022 et son renouvellement est en cours de discussion.

²³ Circulaire de la ministre de la cohésion des territoires aux préfets du 8 juin 2020.

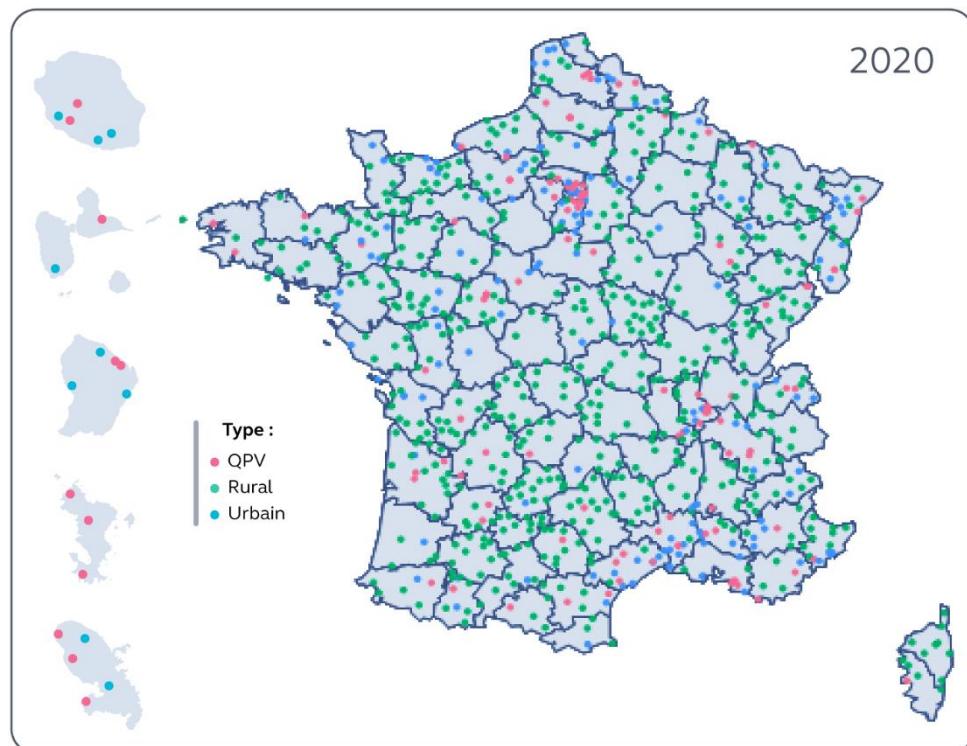
²⁴ Objectif revu à 2 750 espaces France services fin 2023, dernière phase de consolidation du réseau.

²⁵ Données ouvertes au 6 décembre 2023.

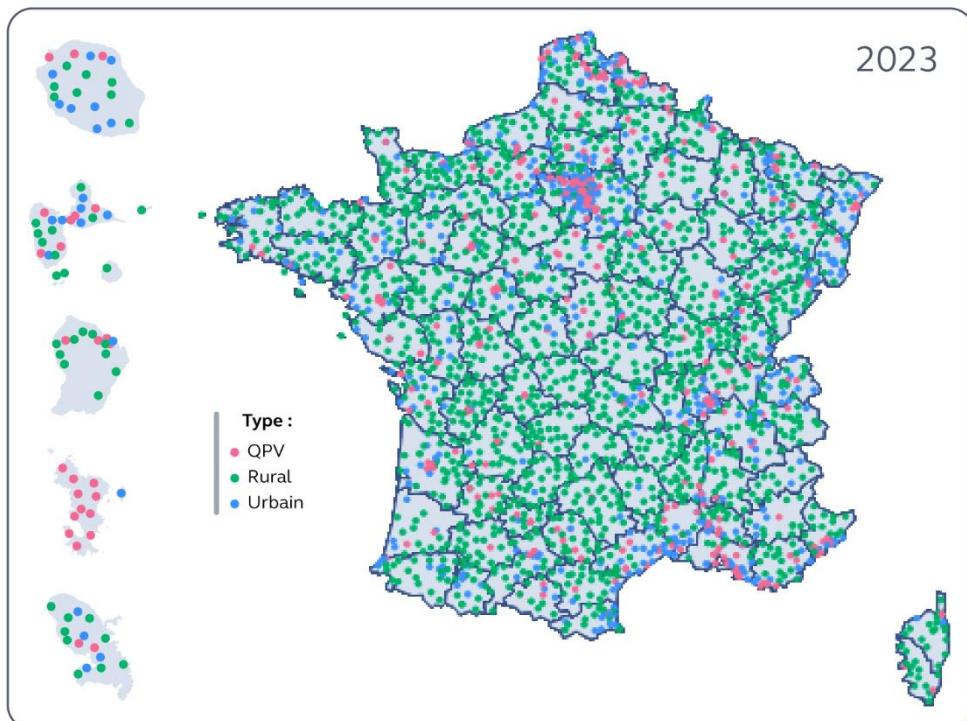
²⁶ 90 % des MSAP ont été labellisées France services. 137 MSAP n'ont pas été transformées en espaces France services au terme de la phase de déploiement du réseau en raison principalement d'une faible fréquentation, du non-respect du cahier des charges ou encore de l'installation d'un espace France services à proximité.

Les espaces France services sont portés dans 67 % des cas par des collectivités locales, 15 % par la Poste, 10 % par les associations, 3 % par le réseau des points d'information médiation multi-services (PIMMS)²⁷ et 2 % par les MSA. 86 % sont des structures fixes, les 14 % restantes correspondent à des antennes (4 %), bus ou espaces France services itinérants (6 %) et structures multi-sites (4 %). Ils sont majoritairement implantés en milieu rural (63 %). 18 % sont en quartiers prioritaires de la ville (QPV), conformément à l'objectif initial.

Carte n° 1 : évolution de la répartition des espaces France services en fonction de leur implantation (quartiers prioritaires de la ville, rural, urbain) entre 2020 et 2023



²⁷ Le solde correspond à des espaces France services portés par l'État ou par un partenariat entre une collectivité locale et La Poste ou entre une collectivité et la MSA.



Source : juridictions financières à partir des données transmises par l'ANCT

En termes de maillage territorial, les cibles départementales de déploiement fixées en 2020 ont été atteintes dans 80 % des départements, voire dépassées dans près de 90 % d'entre eux. Le maillage préalable des MSAP et la volonté des préfets de couvrir chaque canton et répondre aux sollicitations des élus ont contribué à dépasser la cible initiale.

Le nombre de structures France services pour 100 000 habitants varie d'un à 10 d'une région à l'autre avec une sous-représentation des régions plus urbanisées au regard des priorités de déploiement du programme France services. Dans deux des quatre régions plus particulièrement concernées par l'enquête (Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire), le nombre de structures France services pour 100 000 habitants a doublé par rapport au réseau des MSAP (cf. tableau ci-dessous). L'Île-de-France a également connu une augmentation sensible des espaces France services (168 espaces France services alors qu'il n'existe que 86 MSAP).

**Tableau n° 1 : répartition des espaces France services par région
au 1^{er} décembre 2023**

Régions	Estimation de la pop. au 01/01/2023	Densité de pop. (hab/km ²)	Nb d'EFS (déc. 2023)	Nb d'EFS pour 100 000 hab.	Nb de MSAP pour 100 000 hab. en 2019
Auvergne-Rhône-Alpes	8 197 325	116	325	4	2
Bourgogne-Franche-Comté	2 786 296	59	228	8	4
Bretagne	3 429 882	124	130	4	2
Centre-Val-de-Loire	2 572 278	66	153	6	3
Corse	351 255	40	37	11	5
Grand Est	5 562 262	97	267	5	2
Hauts-de-France	5 980 697	189	205	3	1
Île-de-France	12 358 932	1022	186	2	0
Normandie	3 317 023	111	184	6	3
Nouvelle-Aquitaine	6 110 365	72	347	6	3
Occitanie	6 101 005	82	372	6	3
Pays de la Loire	3 907 426	119	127	3	1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 160 091	162	160	3	2
Guadeloupe	375 845	236	32	9	1
Martinique	347 686	320	20	6	1
Guyane	301 099	3	22	7	0
La Réunion	873 102	345	29	3	0
Mayotte	310 022	829	14	5	0
Saint-Martin	32 358	611	2	1 (pour 10 000 hab.)	0

Source : juridictions financières, d'après la liste des MSAP en date du 27 juin 2018 et des structures labellisées France services au 6 décembre 2023 (antennes comprises) publiée sur le site data.gouv.fr

C - Une offre plus exigeante en termes de qualité

Outre un maillage renforcé par le doublement du nombre de structures, le réseau France services offre un gain qualitatif manifeste par rapport aux MSAP.

Le dispositif France services repose sur le respect des critères fixés par la charte nationale d'engagement et le bouquet de services. Cette labellisation, qui a pour objectif d'homogénéiser l'offre de service, est fondée sur 30 critères, au lieu de neuf pour les MSAP.

Certaines obligations, déjà existantes dans le cahier des charges du label MSAP, ont été conservées, en particulier une ouverture minimum de 24 heures par semaine, un espace de confidentialité et l'affichage de la signalétique nationale.

Le renforcement des exigences a porté principalement sur le personnel, l'implication des opérateurs et l'inclusion numérique. Deux agents au moins (à temps complet ou partiel) sont présents au sein de chaque espace France services, ouvert au minimum cinq jours par semaine afin de répondre au mieux aux besoins de la population. Les structures comportent obligatoirement un équipement informatique à disposition du public²⁸. La labellisation est conditionnée au suivi d'un cycle de formation initiale des conseillers France services, comprenant une partie « socle » et une partie « métier ».

Les services du bouquet « socle » des neuf partenaires nationaux sont obligatoirement délivrés, ce qui n'était pas le cas dans le cadre des MSAP. L'implication des opérateurs est également renforcée afin d'assurer la résolution des cas complexes grâce à des référents locaux « *back office* », des permanences physiques ou visioconférences.

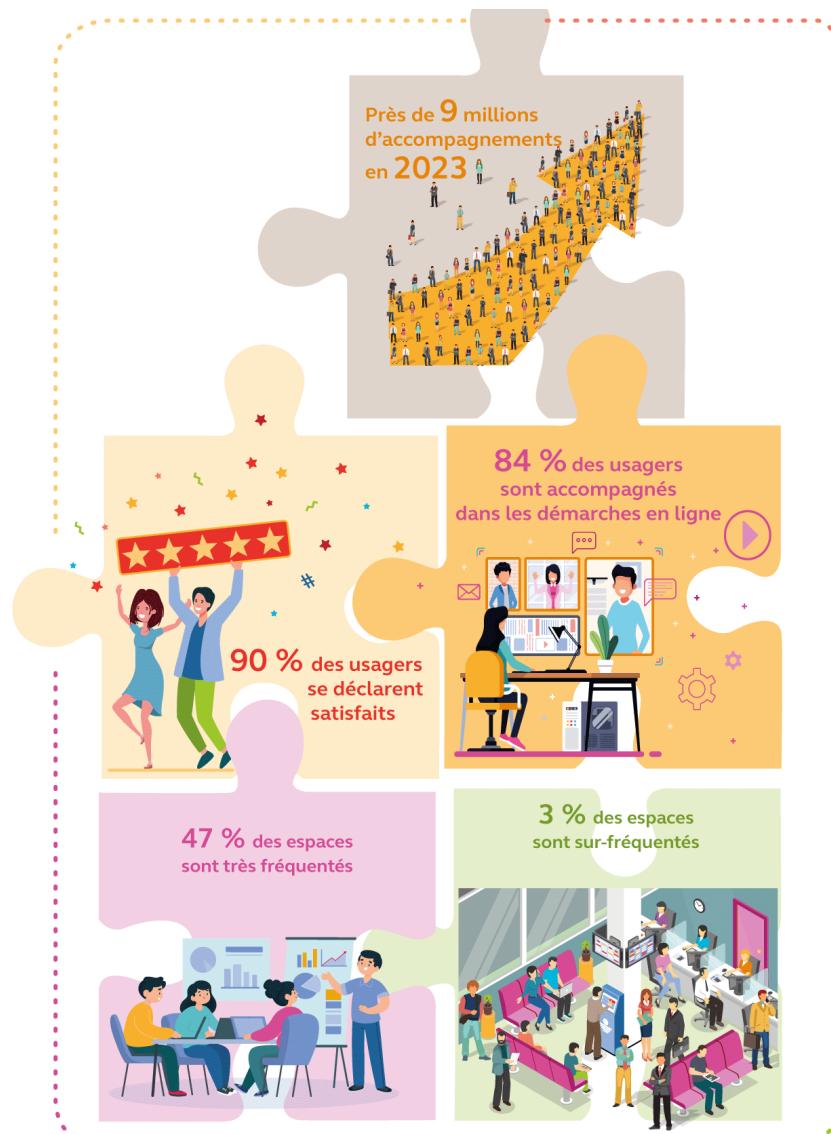
Le label est délivré par l'ANCT après la réalisation d'un audit qualité confié à un cabinet extérieur visant à vérifier la conformité au cahier des charges. 460 MSAP ont été labellisées au 1^{er} janvier 2020 sur les 700 proposées. À la suite d'une mise à niveau qualitative, près de 90 % des MSAP ont été labellisées France services.

III - Une fréquentation croissante du réseau France services

Le réseau national des espaces France services accueille un public plus nombreux que le réseau antérieur des MSAP. Malgré des variations selon les territoires, le nombre de demandes prises en charge a régulièrement augmenté depuis 2020. La valeur ajoutée du programme repose essentiellement sur la qualité de la relation créée avec l'usager.

²⁸ 55 % des MSAP disposaient d'un espace numérique ([enquête CGET septembre 2015](#)). Les MSAP faisaient aussi de l'inclusion numérique mais sur un éventail de services beaucoup plus restreint.

Schéma n° 3 : les résultats de France services liés à la fréquentation des espaces d'accueil



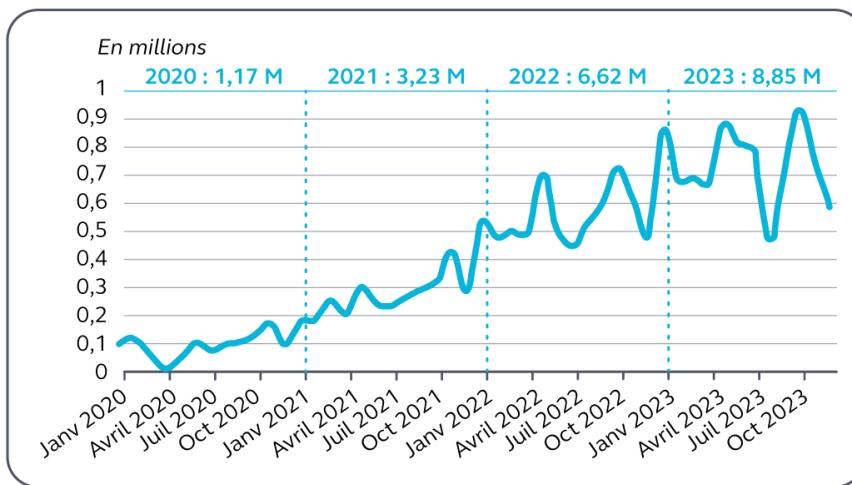
Source : juridictions financières. - Note : Le taux de fréquentation des espaces France services ressort d'estimations basées sur le ressenti des représentants des structures.

A - Une fréquentation accrue par rapport aux maisons des services au public (MSAP)

Depuis 2020, près de 20 millions de demandes ont été traitées par les espaces France services²⁹, soit une moyenne de près de 14 accompagnements par jour en 2023³⁰. 70 % des demandes sont traitées en moins de 20 minutes.

À l'échelle nationale, l'activité des espaces, comptabilisées en nombre total de demandes prises en charge, a été multipliée par plus de sept entre 2020 et 2023, pour atteindre 8,85 millions de demandes en fin de période (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 1 : évolution nationale de l'activité mensuelle des espaces France services de janvier 2020 à décembre 2023 (nombre de demandes en millions)



Source : jurisdictions financières, d'après les données de la plateforme France services

58 % des usagers des espaces France services ont plus de 55 ans. La majorité d'entre eux sont des femmes (56 %). Malgré un panier de services qui s'adresse à tous les publics, les jeunes sont très faiblement représentés, 6 % des usagers ayant moins de 26 ans. 99 % des demandes sont traitées en présentiel (82 %) ou par téléphone (17 %), le restant l'est par mail ou visioconférence³¹.

²⁹ Situation issue de la plateforme France services de janvier 2020 à décembre 2023.

³⁰ Cf. annexe n° 2.

³¹ Données issues de la plateforme France services 2020-2023.

Les MSAP recensaient 1,9 million de visites en 2017 et 1,8 million en 2018³², soit une moyenne d'environ 1 400 visites annuelles par structure³³. Alors que le nombre de demandes traitées par le réseau France services était moindre en 2020 comparativement aux MSAP,³⁴ suite aux périodes de confinement et à l'échelonnement des labellisations, celui-ci ne fait que progresser. En 2023, 3 100 demandes sont traitées en moyenne par structure³⁵, soit plus du double du niveau d'activité du réseau MSAP.

Plusieurs facteurs influent sur la fréquentation des structures France services comparativement aux MSAP :

- l'ouverture de nouveaux espaces France services à proximité des sites existants ;
- l'évolution qualitative des espaces France services comparativement aux MSAP ;
- la réorganisation du réseau des opérateurs induisant des changements d'habitude chez les usagers ;
- les services complémentaires proposés localement ;
- le recours à internet pour effectuer les démarches administratives ;
- l'évolution de la population ayant besoin d'un accompagnement.

Lorsque l'espace France services est une ancienne MSAP, son périmètre d'attraction correspond peu ou prou au territoire d'intervention de l'ancienne MSAP (commune des Premiers Sapins pour l'espace France services éponyme (Doubs) ; ancien canton de Saint-Amand-en-Puisaye – six communes – pour l'espace France services de Saint-Amand (Nièvre)).

L'évolution est également notable s'agissant des structures postales dont la fréquentation a doublé entre le réseau MSAP et France services (14 démarches par semaine en moyenne en 2019 contre 30 en 2022)³⁶. L'augmentation du flux s'explique en partie par le fait que les MSAP étaient situées essentiellement dans des petites localités, en hyperproximité, alors que les espaces France services ont été implantés dans des bourgs plus peuplés.

³² Données transmises par l'ANCT ; données disponibles de janvier à octobre pour l'année 2018.

³³ Nombre de visites annuelles 2017 et 2018 divisé par le nombre de MSAP (1 340).

³⁴ Données issues de la plateforme France services ; 1,17 millions de demandes, soit une moyenne de 1 200 demandes traitées par structure en 2020 (960 espaces France services labellisés).

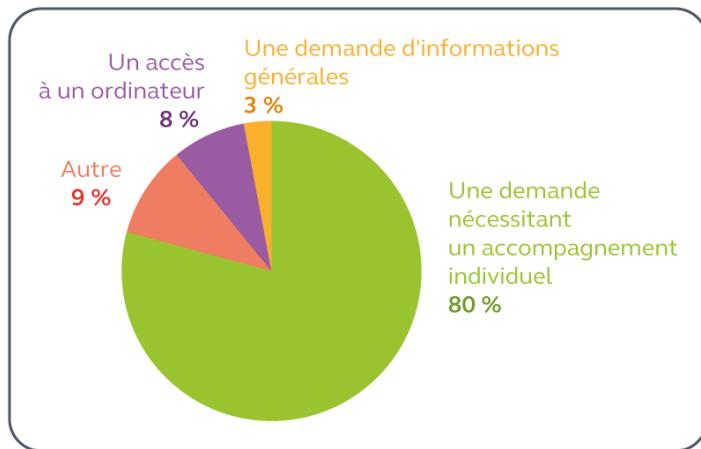
³⁵ Données issues de la plateforme France services ; 8,85 millions de demandes, soit une moyenne de 3 100 demandes traitées par structure en 2023 (2 840 espaces France services labellisés, antennes comprises).

³⁶ Données transmises par La Poste.

La plateforme France services comptabilisant le nombre de démarches, et non le nombre d'usagers, il ne peut être déterminé un *ratio* d'actes par usager, ni la venue du public à plusieurs reprises. Selon l'ANCT, 43 % des administrés se rendant dans les espaces France services sont des « primo-usagers »³⁷.

Le motif principal de visite, exprimé par les usagers interrogés dans un panel d'espaces, dans le cadre de la présente évaluation, est celui d'une demande d'accompagnement individuel (80 %). La demande d'un simple accès à un ordinateur (8 %) ou la demande d'informations générales (3 %) sont largement plus marginales.

Graphique n° 2 : motif principal de la visite des usagers



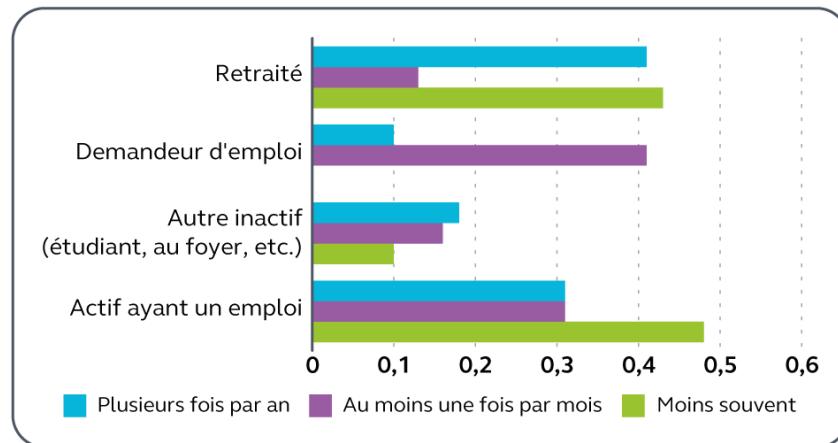
Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

La visite multiple d'un usager peut être liée à un dossier incomplet, un dossier complexe (dossier retraite), la nécessité de suivre sa demande, ou encore, à la difficulté de joindre l'opérateur. La personne peut également être amenée à revenir à l'espace France services suite à l'oubli ou à la perte de ses identifiants de connexion ou bien parce que la création d'un mot de passe ou d'un espace sur le portail internet de l'opérateur nécessite un délai de validation³⁸.

³⁷ Usager se rendant pour la première fois en espace France services.

³⁸ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

Graphique n° 3 : fréquence de la visite des usagers en fonction de leur situation professionnelle



Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

Au-delà de ses motifs de visites liées, le sondage réalisé sur le panel d'espaces montre la mise en place de réelles habitudes de fréquentation, notamment concernant les personnes retraitées, qui se rendent plusieurs fois par an en espace France services (cf. graphique ci-dessus).

B - Une fréquentation variable en fonction des territoires et des opérateurs

Le niveau de fréquentation est globalement en rapport avec la densité de population du territoire couvert par l'espace France services : plus le territoire est dense, plus la fréquentation est importante.

Près de trois quarts des espaces France services (72 %) estiment leur aire d'attraction inférieure à 20 kilomètres autour de la structure et 40 % d'entre elles inférieure à 10 kilomètres³⁹. La majorité des usagers (+ de 75 % en moyenne) proviennent de la commune d'implantation de l'espace France services - ou de la commune d'arrêt pour les espaces France services itinérants - et des communes limitrophes.

³⁹ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

La fréquentation est inégale selon les structures. Certaines ne traitent qu'une ou deux demandes par jour⁴⁰ alors que d'autres en gèrent plus de 150, induisant une saturation des espaces. Plus le porteur de l'espace France services est ancré historiquement sur le territoire, plus le public drainé est important.

Photo n° 1 : espace France services du Russey (Doubs)



Source : juridictions financières, espace France services du Russey (Doubs)

Le réseau France services représente en moyenne 14 % de l'accueil physique de l'ensemble des opérateurs de l'offre socle⁴¹.

L'offre commune à tous les espaces, dénommée offre « socle » des partenaires nationaux, est un facteur déterminant de la fréquentation des espaces France services. Ces services de l'offre socle sont les principales prestations utilisées (61 %), par rapport aux demandes relatives à l'offre complémentaire des partenaires locaux⁴² (19 %) ou aux accompagnements propres aux structures porteuses (20 %).

⁴⁰ 3 % des espaces France services interrogés estiment être sous-fréquentés et 30 % avoir un niveau d'activité moyen (niveau estimé par l'ANCT à 14 accompagnements par jour par structure). Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

⁴¹ Cf. annexe n° 3.

⁴² Près de trois quarts des espaces France services ont développé une offre complémentaire.

En outre, 80 % des accompagnements relatifs à l'offre « socle » concernent cinq des neuf opérateurs nationaux (France Titres⁴³ 19 %, CNAF 16 %, CNAM 16 %, DGFIP 15 %, CNAV 14 %). Les offres les plus sollicitées ont trait aux impôts, à la retraite, à des questions en relation avec des sujets liés à la solidarité ou à l'insertion, à des pré-demandes de titres d'identité et de voyage et à l'immatriculation de véhicules.

France Titres est l'opérateur du bouquet socle de services le plus pourvoyeur de visites auprès des espaces France services de 2020 à 2023. Toutefois, les sollicitations varient annuellement auprès des opérateurs au gré des politiques publiques définies à l'échelle nationale ainsi que des caractéristiques socio-économiques des territoires (cf. ci-dessous).

La présence postale à La Réunion

La Poste est historiquement présente à La Réunion permettant l'accès de la majorité de la population aux services bancaires grâce à un réseau d'agences étendu. Près de 40 % de la population vit sous le seuil métropolitain de pauvreté (contre 15 % en métropole)⁴⁴. La moitié des habitants a un niveau de vie inférieur au revenu médian réunionnais (15 890 €), la part des ménages fiscaux imposés ne représentant que 30 %. Le taux de chômage est élevé et nettement supérieur à la métropole. Moins de la moitié des personnes en âge de travailler occupent un emploi à La Réunion. Aussi, en vertu de ses missions de service public⁴⁵, et notamment sa mission d'accessibilité bancaire, la Poste occupe une place majeure sur l'île. Les deux MSAP labellisées France services de Saint-Joseph – Jean-Petit et les Lianes – ont été installées en collaboration avec La Poste en réponse à un besoin des usagers⁴⁶. Ainsi, les agences postales présentes dans un lieu mutualisé avec ces espaces France services assurent, outre une rationalisation des coûts, un flux de fréquentation et d'activités de ces sites. À ce titre, les espaces France services de Saint-Joseph Les Lianes et Jean-Petit ont respectivement traité 12 000 et 8 100 demandes en 2023.

⁴³ France Titres a remplacé l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) par décret du 26 février 2024.

⁴⁴ Source : Insee.

⁴⁵ Service universel postal, aménagement du territoire, transport et distribution de la presse, accessibilité bancaire.

⁴⁶ Il n'existe pas d'agence postale aux Lianes et l'agence de Jean-Petit devait fermer.

C - Une satisfaction des usagers liée à la qualité de la relation

1 - La satisfaction des usagers est largement attestée

L'évaluation de la qualité des espaces France services est prévue par la charte d'engagement, annexée à la circulaire du premier ministre du 1^{er} juillet 2019, et dans chaque convention départementale.

La qualité de l'offre est évaluée au travers des audits « *flash* » afin de vérifier la conformité, dans le temps, à la labellisation. Depuis la fin de l'année 2023, le respect des critères de labellisation devrait être vérifié par un plan d'audit à raison de 900 espaces France services par an sur trois années.

L'appréciation de la composante physique de la qualité est également recherchée auprès des usagers sur la base de deux critères (locaux et équipements informatiques mis à disposition) à l'aide de bornes réparties sur l'ensemble du réseau depuis l'été 2021. La satisfaction obtenue sans aucune réserve est de 77 % en moyenne pour le premier critère et de 88 % en moyenne pour le second⁴⁷.

La seconde composante de la qualité, relative au service rendu dans la structure, est évaluée par les bornes selon trois critères (courtoisie de l'accueil, réponse adaptée à la demande et prise en charge). La satisfaction est de 91 %.

Toutefois, les 640 bornes de satisfaction, qui sont le principal outil pour recueillir l'avis des usagers, ont une portée limitée. Le nombre d'avis recueillis ne concerne que 1 % de l'ensemble des accompagnements réalisés⁴⁸. De plus, leur utilisation nécessite souvent la présence de conseillers France services, ce qui peut introduire un biais dans les réponses.

La qualité du service rendu est aussi évaluée par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) au moyen d'enquêtes « mystères » dans le cadre du programme « Services Publics + ». Deux campagnes d'enquêtes ont été menées auprès de 650 espaces France services. La note globale obtenue est de 7,7 sur 10 en 2021-2022 contre 7,6 en 2020-2021, le seuil d'exigence étant à sept.

⁴⁷ Rapport mensuel national de satisfaction France services des usagers de juillet à octobre 2023.

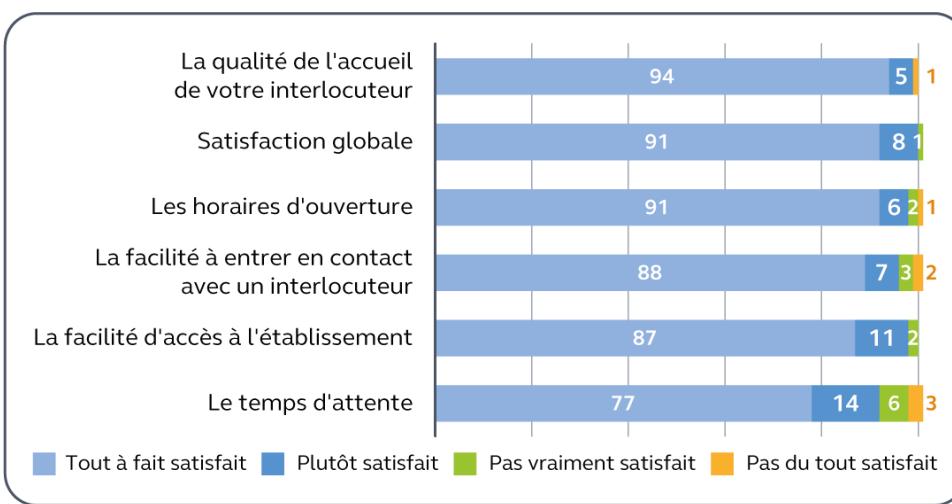
⁴⁸ Moyenne des avis formulés dans les rapports mensuels nationaux de satisfaction des usagers de novembre 2022 à octobre 2023. 8 200 avis par mois en moyenne.

L'efficacité du réseau en termes de résultats concrets pour l'usager est mesurée par le taux de réalisation des démarches sans « redirection » vers un opérateur du réseau France services. Ce taux était de 79,5 % en 2021 avec une cible en 2022 de 90 % redescendue à 80 % en 2023.

Ces résultats de satisfaction sont similaires à ceux obtenus au titre des outils de recueil de données mis en place spécifiquement dans le cadre de la présente évaluation.

En effet, le sondage réalisé en sortie d'espaces France services auprès de cinq structures du panel fait apparaître une satisfaction de 86 % en moyenne pour l'accueil et pour l'accompagnement reçus. En particulier, 94 % des usagers interrogés se disent tout à fait satisfaits de la qualité de l'accueil qui leur a été réservé par leur interlocuteur au sein de l'espace France services (cf. graphique ci-dessous).

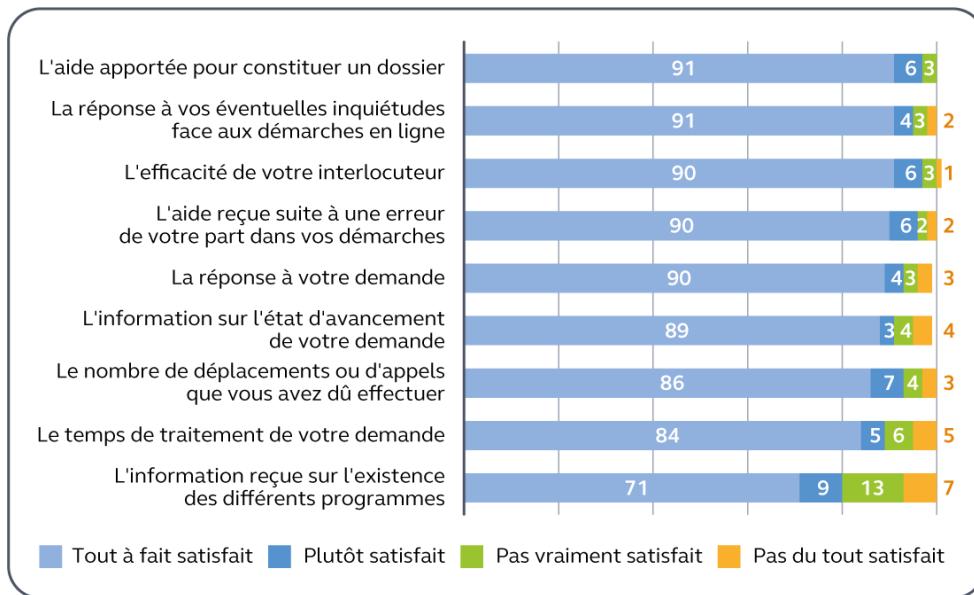
Graphique n° 4 : satisfaction exprimée par les usagers interrogés sur la qualité de l'accueil au sein des espaces France services



Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

Plus de 90 % des usagers interrogés au sein des espaces du panel se sont déclarés tout à fait satisfaits de l'aide apportée par le conseiller France services pour constituer un dossier dans le cadre d'une démarche administrative. Pour une large majorité des répondants, l'accompagnement proposé par le conseiller France services a également été ressenti comme efficace et comme répondant à ses éventuelles inquiétudes (cf. schéma ci-après).

Graphique n° 5 : satisfaction exprimée par les usagers interrogés concernant l'accompagnement au sein des espaces France services



Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

La satisfaction exprimée par les usagers est également vérifiée auprès des parties prenantes au programme.

Une qualité de service confirmée par les parties prenantes

La qualité du service rendu au sein de la structure est complétée, depuis la fin de l'année 2022, par des enquêtes « *back office* » c'est-à-dire portant sur la qualité du soutien apporté par les représentants locaux des neuf opérateurs nationaux aux missions de « *front office* » en espace France services. La note globale moyenne obtenue par les opérateurs est de 3,86/5 avec une note moyenne sur la réactivité de 3,9 et une note moyenne sur la qualité de la réponse de 4,1. Certains opérateurs se distinguent par des résultats au-dessus de la moyenne (DGFIP, CDAD justice, CPAM), d'autres, en-dessous (France Titres, CAF).

La satisfaction des élus locaux n'a pas fait l'objet de la part de l'ANCT d'une enquête particulière. La consultation réalisée par le Sénat en 2022 auprès de 520 élus métropolitains dans le cadre du rapport sur le premier bilan du financement des espaces France services⁴⁹ avait montré qu'une forte majorité (70 % pour les élus communaux et 90 % pour les élus intercommunaux) portait un regard positif sur le dispositif

2 - Une relation à l'usager marquée par une plus forte valeur ajoutée

a) Un service public à « visage humain »

Afin d'évaluer le ressenti des usagers sur la qualité de services, les juridictions financières ont conduit une étude socio-cognitive auprès d'un panel d'espaces France services, avec le concours de sociologues et de statisticiens de la Maison des sciences de l'Homme de l'université de Bourgogne (enseignants-chercheurs, doctorants et praticiens) ainsi que de la direction du numérique de la Cour des comptes.

Complétée par un sondage de terrain, cette étude a mis en évidence que les usagers et les habitants ont effectivement identifié les espaces France services comme des lieux d'aide aux démarches administratives et des espaces de savoir technique, notamment pour les personnes en difficulté avec les services en ligne ou maîtrisant imparfaitement le français.

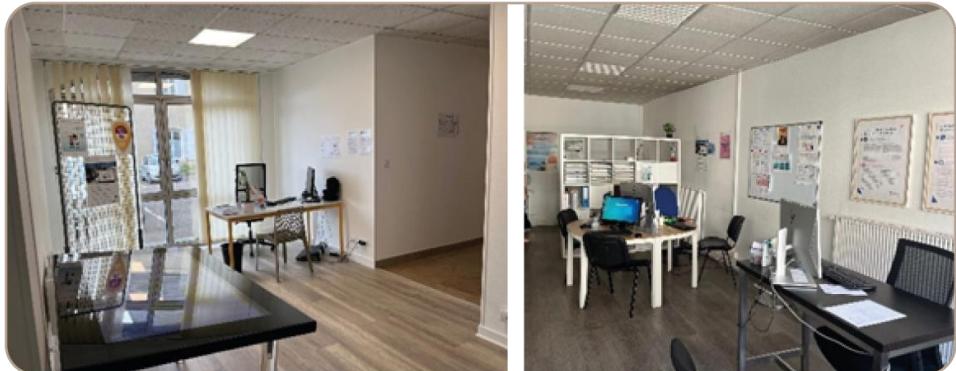
Ces structures incarnent une instance multi-services – un « couteau suisse » de services - qui centralise ce qui est habituellement dispersé entre diverses administrations, et qui permet ainsi un gain de temps.

Les espaces France services sont perçus par les personnes interrogées comme des services de proximité « indispensables » pour les démarches administrativement difficiles, ou nécessitant un matériel ou des compétences, notamment informatiques. Ils occupent une place centrale dans le paysage institutionnel pour les usagers qui les fréquentent et indirectement pour leur entourage (familles, aidants, voisins, professionnels). Ces structures perçues comme « humanisées et humanisantes »⁵⁰ sont appréciées, en contraste avec la « déshumanisation » attribuée au numérique.

⁴⁹ Sénat, rapport d'information du sénateur Bernard Delcros, n° 778, *Premier bilan du financement des maisons France services*, juillet 2022.

⁵⁰ *Ibid.*

**Photo n° 2 : vues de l'intérieur des espaces France services
de Chauvailles à gauche (Saône-et-Loire)
et de Melun à droite (Seine-et-Marne)**



Source : juridictions financières, espaces France services de Chauvailles (Saône-et-Loire) et de Melun (Seine-et-Marne)

Les espaces France services remplissent désormais une fonction qui va au-delà du simple accompagnement « technique » aux démarches administratives⁵¹. Ils sont perçus par de nombreux usagers comme des lieux de sociabilité, au-delà même des ambitions de départ du programme France services.

Compte tenu de la place qu'ils ont acquis pour les habitants qui les connaissent, parmi les services de proximité, les espaces France services participent assurément à une réduction du sentiment d'abandon.

Le ressenti d'usagers de France services

Afin d'évaluer le programme France services, les juridictions financières ont organisé deux ateliers d'acteurs réunissant des usagers et des conseillers de France service, en région Centre-Val de Loire, au cours du mois de juin 2024, en partenariat avec l'Université de Bourgogne. Ces extraits de témoignages illustrent leur expérience dans les espaces France service.

Pour une majorité de participants à l'atelier, les espaces France services permettent d'établir un contact humain afin d'être accompagné dans ses démarches administratives. Cet accompagnement permet en particulier de surmonter les difficultés liées au numérique et de nouer un dialogue qui va au-delà d'une réponse sur un ordinateur ou sur une plateforme téléphonique. Un usager estime ainsi qu'il n'est plus confronté

⁵¹ *Ibid.*

à un « mur » : « tapez 1, tapez 2, ce n'est pas ce que je veux. Au bout de 20 minutes, la ligne téléphonique s'éteint et il faut tout recommencer ». Une autre personne apprécie le fait qu'elle ne soit pas face à « une intelligence artificielle qui ne comprend pas mes besoins ». Les services proposés par les espaces France services pallient ainsi le risque d'être confronté à un échec dans le cadre des démarches en ligne.

Le dialogue instauré avec le conseiller France services permet de trouver des réponses : « la personne en face va chercher la réponse, alors qu'avec le numérique, cela ne fonctionne pas. C'est rassurant de savoir que qu'en venant ici, on va pouvoir m'aider ».

L'accueil est ressenti comme « humain » et « chaleureux ». Un usager témoigne : « Ici, on nous accueille avec le sourire, alors que dans les autres administrations c'est le masque ». Un autre estime que « l'usager n'est pas traité comme un dossier mais comme un être humain avec un passé, des difficultés, des problématiques personnelles ou familiales ». En outre, plusieurs personnes estiment qu'elles ne se sentent « pas jugé[e] et pas mis[e] dans des cases » lorsqu'elles sont reçues par les conseillers France services. Chacun est pris en charge « avec ses difficultés propres ».

Les espaces France service donnent également à plusieurs usagers le sentiment de fournir « un accès à toutes les administrations de l'État d'un coup ». À tel point que, selon une administrée, « il est possible d'avoir des réponses à des questions qu'on ne pensait pas à se poser ». Le ressenti qui domine est que, dans un espace France services, « il ne manque presque rien ». Un usager confirme : « C'est impressionnant tout ce que à quoi on a accès ».

Parallèlement à la qualité de la prise en charge, les participants à l'atelier font part de leur sentiment d'efficacité des conseillers France services : « On sait à quelle porte s'adresser à la sortie ». Le passage dans un espace France services favorise l'accès aux droits des usagers : « Sans France services, j'aurais abandonné mes démarches ».

Bien que déplorant des horaires d'ouverture essentiellement « en semaine », les usagers estiment que se rendre dans une maison France services, du fait de ses multiples compétences, constitue « un gain de temps ». Selon un participant à la recherche d'un emploi : « Pour régler un problème, sans la maison France services il faut une demi-journée. Ici c'est réglé en cinq minutes ».

La perception, par les usagers interrogés, de l'accueil dans les espaces France services contraste avec celui proposé dans les autres administrations. Les usagers indiquent y trouver un accueil personnalisé, chaleureux et bienveillant, permettant de s'exprimer en confiance. Le temps d'écoute, d'analyse des situations et de conseil est ajusté à chaque personne par les conseillers France services.

La qualité de la relation permet plus aisément d'appréhender l'usager dans sa globalité, à 360 degrés et de vérifier les droits dont il pourrait bénéficier. Les conseillers France services s'adaptent à l'usager et prennent des initiatives auprès des opérateurs de façon à résoudre des problèmes et obtenir une réponse adaptée. Ils assurent également régulièrement un suivi en reprenant contact avec les usagers qui ont bien voulu laisser leurs coordonnées téléphoniques afin de connaître la suite donnée à une demande déposée en ligne.

L'ambition de montée en charge de la fréquentation dans les espaces France services (cf. *infra*) doit donc être évaluée au regard des risques qu'elle pourrait faire peser sur la qualité du lien appréciée par les usagers.

b) Un « fardeau administratif » allégé pour les usagers

La notion de « fardeau administratif » correspond schématiquement à l'ensemble des formalités mises à la charge du citoyen dans ses interactions avec les services publics. Elle se décompose en coût d'apprentissage (temps et efforts pour se renseigner sur un service ou une prestation), coût de conformité (travail nécessaire pour être éligible en fournissant les informations et les documents corrects) et coût psychologique (stress et frustration). Le « fardeau administratif » pèse de façon inégale sur les citoyens. Les facteurs qui augmentent le besoin (décès, chômage, maladie, etc.) diminuent également la capacité des personnes à faire face à des procédures administratives contraignantes⁵².

Le réseau des espaces France services agit à plusieurs niveaux sur la réduction de ce « fardeau » pour les usagers :

- Il réduit le coût d'apprentissage. Les conseillers France services, par leur connaissance généraliste de l'administration, la connaissance des bons interlocuteurs, facilitent l'orientation. Parce que l'accompagnement va régulièrement au-delà de la simple réponse à une question, les espaces France services contribuent à réduire le non-recours des usagers à leurs droits.

⁵² Cour des comptes, direction du numérique, « Appliquer les approches comportementales dans le cadre de l'évaluation de politique publique sur le réseau France services ».

- Il agit sur le coût de conformité, le stress et la frustration. 85 % des usagers des espaces France services éprouvent des difficultés dans l'accomplissement des démarches administratives⁵³. Le passage au tout numérique a généré une perte d'autonomie pour une partie de la population. En découle une difficulté à accepter de devoir faire des démarches auparavant réalisées par l'administration. L'accompagnement réduit le stress de faire des erreurs irréparables face à la complexification des démarches numériques (systèmes de double authentification, mots de passe complexes, etc.), ou la crainte d'être victime de la cybercriminalité en forte hausse ces dernières années⁵⁴.

⁵³ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023. Réponse de 324 des 531 EFS.

⁵⁴ Augmentation de 53 % de la fréquentation de la plateforme d'information et d'assistance Cybermalveillance.gouv.fr en 2022 : hameçonnage (+ 54 %), piratage de compte (+ 97,5 %).

CONCLUSION

Après plusieurs décennies de réorganisation des services publics de proximité, le programme France services a pour objectif de renforcer l'accessibilité et la qualité de l'offre de service. Dans un contexte d'accélération de la digitalisation des démarches, il promeut un modèle de médiation administrative ancré dans les territoires, visant à renouer le lien avec l'usager, sans se substituer aux opérateurs publics existants.

Face au sentiment de relégation territoriale exprimé par le mouvement social des « gilets jaunes » et relayé par le « grand débat national », le déploiement de points d'accueil sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la première phase du programme a permis d'apporter une réponse rapide aux préoccupations d'une partie de la population.

Les objectifs opérationnels immédiats du programme ont été atteints, grâce à une insertion réussie dans le paysage institutionnel et une montée en gamme significative par rapport aux dispositifs antérieurs, notamment celui des maisons de services au public (MSAP). 2 840 espaces France services (antennes comprises) structurent le territoire national. La labellisation de ces espaces mutualisés et polyvalents de proximité, comprenant onze opérateurs de services publics, garantit l'homogénéité des prestations dispensées et l'égalité de traitement des usagers.

La fréquentation des structures, en progression constante, reste variable en fonction d'une pluralité de facteurs : selon les territoires, l'ancienneté de l'implantation, les caractéristiques des populations desservies, la nature du porteur de l'espace France services, les services offerts, notamment complémentaires.

Le nombre de demandes traitées par les espaces France services est passé de 1,17 million en 2020 à près de 9 millions à la fin de l'année 2023. En moyenne, 14 % de l'accueil physique correspondant à l'ensemble des services du bouquet socle est assuré par le réseau France services.

L'évaluation conduite par les juridictions financières permet de conclure, en réponse à la première question évaluative, que la qualité de l'offre de services du réseau est largement reconnue par les usagers.

À travers France services, les usagers retrouvent la présence de l'État dans les territoires. Grâce à l'accompagnement individuel, les démarches sont facilitées et le « fardeau administratif » allégé. Les usagers trouvent en France services une relation de services « humanisée et humanisante ». Le réseau a une influence sur le sentiment d'abandon et donc a un impact sur la cohésion sociale et territoriale.

Chapitre II

Des conditions d'une réussite

dans la durée non encore

pleinement réunies

Ce chapitre, qui est consacré à la seconde question évaluative, met en évidence les raisons pour lesquelles le programme France services doit, à présent, être doté d'une stratégie claire à moyen terme ainsi que d'une gouvernance renforcée, afin de mobiliser l'ensemble des acteurs et opérateurs associés. Sa pérennisation exige des moyens financiers adaptés aux situations de forte fréquentation et, pour tous les espaces, des personnels valorisés dans leurs fonctions.

I - Une qualité de service à pérenniser

Afin de conforter et de préserver dans la durée la qualité de service offerte aux usagers, l'ANCT devra définir une stratégie pour l'avenir du programme, tenant compte de l'expérience vécue dans les espaces France services. Associant les autres parties prenantes (opérateurs, collectivités locales et associations porteuses d'espaces), cette stratégie devra mieux tenir compte des caractéristiques des territoires.

A - Une stratégie de moyen terme qui doit permettre de conforter les acquis et donner de la lisibilité aux partenaires

1 - Une volonté d'élargissement de l'offre qui suscite des réticences parmi les opérateurs

L'objectif du ministère de la transformation et de la fonction publiques est d'enrichir l'offre, tout en conservant la qualité de France services. Son action se concentre en 2023 et 2024 sur :

- la prise en charge par le réseau de l'accompagnement des usagers dans la réalisation des 250 démarches administratives en ligne les plus usuelles⁵⁵ relevant ou non des opérateurs parties prenantes à la démarche France services ;
- des expérimentations menées en 2023 dans plusieurs départements avec de nouveaux partenaires pour étoffer le bouquet socle, comme la Banque de France ou le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Ce dernier s'adresse aux jeunes, qui ne sont pas le public traditionnel des espaces France services. Ces expérimentations feront l'objet d'un bilan au premier semestre 2024.
- l'intégration effective en 2024 dans le bouquet socle de ces partenaires ainsi que des demandes d'aides relatives à la transition écologique et au logement (ministère de la transition écologique et agence nationale d'amélioration de l'habitat) – partenaires de fait – notamment « MaPrimeRenov' ».

Alors que le ministère estime que l'élargissement de l'offre de services garantit un accès à davantage de démarches administratives, au rythme maximum de deux à trois partenaires par an, les opérateurs actuels de France services sont partagés sur l'opportunité d'une poursuite de l'enrichissement de l'offre. La caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) est par exemple favorable à une stabilisation du modèle actuel plutôt qu'à un développement de l'offre. Selon elle, les nouvelles prestations peuvent « *prendre la place du bouquet de services actuel* ».

⁵⁵ Recensées au sein de l'Observatoire numérique.

Les opérateurs sont par ailleurs plus enclins à des élargissements connexes à leurs propres prestations ou à l'intégration dans le programme d'opérateurs pour lesquels les espaces France services prennent déjà en charge des prestations. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) souligne, par exemple, que tous les régimes de retraite (42) ne sont pas adhérents à France services (Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO), caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), régime des fonctionnaires d'État). Ceux-ci constituent un pan important de la retraite sur lequel la caisse nationale d'assurance vieillesse n'a pas de compétence, en dehors du régime général de base⁵⁶.

Les porteurs des espaces France services ne sont pas directement consultés sur ces élargissements et sur les conséquences concrètes qu'ils pourraient engendrer sur le terrain.

2 - Une croissance de la fréquentation nécessite de traiter des situations de saturation au sein du réseau

Le ministère de la transformation et de la fonction publique se fixe l'objectif ambitieux d'atteindre un million d'accompagnements par mois, d'ici fin 2026, dans les espaces France services par rapport aux 740 000 réalisés, en moyenne, en 2023.

La fréquentation des espaces France services reste très hétérogène à l'heure actuelle (14 accompagnements par jour par structure en moyenne pour 2023). Près de la moitié des espaces France services interrogées (47 %) déclarent avoir une fréquentation élevée de leur structure, 16 % estiment avoir atteint leur capacité maximale d'accueil et 3 % être en sursaturation. Le niveau de fréquentation varie en fonction du porteur : tandis que deux tiers des espaces France services postaux ont une fréquentation faible à moyenne, près de 30 % des porteurs associatifs et 17 % des collectivités porteuses indiquent avoir atteint une fréquentation maximale, voire être sursaturés⁵⁷.

⁵⁶ 36 000 demandes relatives à l'AGIRC-ARRCO en 2023 sur les 2,9 millions de démarches concernant l'offre complémentaire et l'accompagnement propre à la structure (soit 1,25 % de l'activité outre le bouquet socle).

⁵⁷ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

Selon les données d'activité, le niveau de saturation peut être estimé atteint au-delà de trois accompagnements, en moyenne, par heure et par agent⁵⁸. Confrontés également à un flux croissant d'usagers⁵⁹ générant des files d'attente, un mécontentement et une certaine agressivité de la part des usagers, des espaces France services comme celui de Besançon ont adapté leurs modalités d'accueil et d'accompagnement en septembre 2023 avec la mise en place d'un accueil sur rendez-vous pour les publics les plus éloignés du numérique et d'un accueil en libre-service pour les publics les plus autonomes avec présence d'un agent.

Bien que conscient que certaines structures arrivent à saturation, le ministère de la transformation et de la fonction publiques ne remet pas en cause son objectif d'augmenter de 25 % à l'échelle départementale la fréquentation des espaces France services, sans régulation de la surfréquentation. À ce jour, cet objectif n'est pas tenable pour les espaces France services déjà saturés, sans recrutement supplémentaire ou en limitant l'accueil sans rendez-vous. Ainsi, une croissance globale des accueils à l'échelle nationale ne pourra être envisagée sans que la question de la saturation des espaces ne soit traitée.

3 - La nécessité d'arrêter rapidement un scénario pour l'avenir

Cinq ans après le lancement du programme, aucun scénario ne définit la feuille de route de France services pour les années à venir. Les acteurs du programme ne disposent donc pas de la visibilité nécessaire pour anticiper leur capacité de projection et d'organisation dans le dispositif.

De manière schématique, trois scénarios se présentent aux acteurs :

- Scénario 1, dit « *a minima* » : un maintien de France services comme guichet de premier niveau pour les principaux services rendus aux usagers, en complément des réseaux existants. Il implique un élargissement mesuré du bouquet de services et un pilotage renforcé.

⁵⁸ Estimation à partir de :

- la moyenne pondérée - période janvier à septembre 2023 - du nombre de demandes traitées par heure et par France services en fonction de la durée d'accompagnement (4,6) à laquelle il convient notamment de retrancher le temps alloué au remplissage des comptes rendus d'activité ;

- les données d'activité des France services du panel ayant une forte fréquentation : nombre moyen d'accompagnements par jour pour 2022 à mettre en regard du nombre d'ETP et des horaires d'ouverture de la structure.

⁵⁹ 250 accompagnements par jour en moyenne en 2022 pour Besançon, soit 33 demandes/ETP, structure ouverte 36 heures par semaine ; 177 accompagnements par jour en moyenne en 2022 pour Melun, soit 15 demandes/ETP, structure ouverte 35 heures par semaine.

- Scénario 2, dit « intermédiaire » : une poursuite du développement de France services par l'implantation de nouveaux guichets dans les réseaux d'accueil existants des opérateurs (CAF, France Travail, CPAM, CNAV) pour compléter le maillage.
- Scénario 3, dit « intégré » : France services pourrait avoir comme ambition d'être une porte d'entrée commune à tous les services publics. La distinction démarche simple (accompagnement physique France services) / démarche complexe (contact ou transmission au « *back office* ») demeurerait, les opérateurs se spécialisant dans l'accompagnement à distance (canal téléphonique sur rendez-vous en particulier).

La Finlande et le Portugal⁶⁰ ont développé une vision intégrée et pilotée sur le long terme du guichet unique aux citoyens et aux entreprises. Or, en France, chaque opérateur est maître de sa feuille de route et négocie ses objectifs globaux avec son ministère de tutelle. La compatibilité avec les objectifs du programme France services n'est donc pas toujours prise en compte.

Bien qu'il présente l'avantage de repenser les services publics de proximité dans le sens d'une simplification et d'une lisibilité accrue pour l'usager, tout en favorisant le rapprochement des modes de fonctionnement des opérateurs, le scénario 3 est sans doute hors d'atteinte, à moyen terme, pour le modèle français. De son côté, le scénario 1 présente l'intérêt de la stabilité, mais la carte des implantations resterait identique à aujourd'hui.

En termes de maillage physique, le scénario 2 a l'avantage de permettre de fournir une réponse à la surfréquentation de certains espaces, de toucher des publics urbains peu couverts par le programme jusqu'ici, et de développer l'offre de services par une couverture spatiale plus importante. Sa mise en œuvre nécessiterait un pilotage renforcé du dispositif. Elle serait également conditionnée par la capacité des opérateurs à dégager les moyens nécessaires ainsi qu'une polyvalence accrue des conseillers.

Au regard de l'ampleur des attentes en termes de service public de proximité, le scénario 2 apparaît comme le plus équilibré, sous réserve de stabiliser le modèle actuel de France services et de respecter un rythme de développement raisonnable.

En tout état de cause, la remontée des observations effectuées sur le terrain devra être prise en compte dans la détermination du scénario. Dans le cadre d'un sondage adressé aux espaces France services de Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, les conseillers de ces structures ont identifié des marges de progrès en matière de ressources humaines, de relations avec le « *back office* », de financement et de communication.

⁶⁰ Cf. Annexe n° 4.

Schéma n° 4 : les marges de progrès identifiées par les conseillers France services



Source : questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023

Note : les cadres de couleur expriment la proportion de chaque catégorie de marge de progrès identifiée, dans l'ensemble des réponses au questionnaire.

Il est important que les pouvoirs publics définissent rapidement le scénario d'avenir.

B - Des spécificités territoriales à mieux prendre en compte dans le pilotage du programme

1 - Une meilleure articulation nécessaire avec les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public

La loi NOTRÉ de 2015 a rendu obligatoire pour l'État et les départements l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) avant le 31 décembre 2017. L'objectif de celui-ci était de réduire les déséquilibres territoriaux et d'améliorer la qualité des services publics en répondant plus précisément aux besoins de la population. Ces schémas comprenant un recensement de l'offre existante, une analyse des besoins, un programme d'actions et un plan de développement et de mutualisation de services, devaient constituer le document de référence pour offrir une vision à moyen et long terme et définir les priorités de réalisations d'objectifs intermédiaires.

La charte nationale d'engagement France services préconisait une étroite articulation avec les SDAASP et les autres schémas stratégiques locaux et en faisait l'un des critères d'obtention de la labellisation.

En termes de maillage physique, le déploiement du programme France services s'est effectué dans la plupart des cas indépendamment des SDAASP. De même, aucun des territoires dotés de SDAASP n'a mis à jour son schéma pour intégrer les transformations initiées par le programme.

La loi dite « 3DS » du 21 février 2022 dispose que chaque convention départementale France services doit respecter le SDAASP. Le renouvellement des SDAASP en 2024 doit être l'occasion de prendre en compte le réseau France services dans les schémas. France services, du fait de l'importance du bouquet de services qu'il propose et de sa polyvalence, peut utilement servir de trame à la structuration des services de proximité.

2 - Le manque d'une vision d'ensemble de la présence des services au public pour évaluer l'impact de France services

France services est censé incarner « le retour du service public de l'État au cœur des territoires⁶¹ ». Cependant, le réseau n'est pas en capacité d'évaluer à moyen terme l'impact de son activité sur la présence des services publics, en raison de l'absence de base recensant l'organisation territoriale de l'offre de services à l'échelle de chaque territoire.

En dehors de la base permanente des équipements de l'Insee,⁶² aucun territoire ne dispose d'une vision agrégée et datée de l'évolution quantitative des services en termes de nombre d'agents, de type de canaux d'accueil (physique, téléphonique, voie électronique) ou de plages horaires d'accueil⁶³.

Afin de replacer les espaces France services dans une vision partagée de l'évolution des services de proximité, la mise en place d'un observatoire de la présence des services au public, notamment des opérateurs ayant pris part à France services, apparaît souhaitable dans le cadre des futures étapes d'organisation et de renforcement du réseau. Un tel observatoire pourrait être mis en place au niveau départemental, par les préfectures et les conseils départementaux.

3 - Une connaissance imparfaite des publics présents sur le territoire

En termes de maillage physique, le déploiement de France services s'est inscrit dans la continuité des maisons de services au public (MSAP) en capitalisant sur leur existence parfois ancienne. Pour les nouvelles implantations, une approche spatiale par canton a été privilégiée en identifiant les zones éloignées d'une offre existante et les lieux de passage habituels des habitants. Le recueil des avis des élus du bloc communal et de leur connaissance du terrain a également été privilégié. La phase de déploiement du réseau a laissé au second plan l'analyse de la pertinence de leur implantation par rapport à la population éligible.

⁶¹ ANCT, direction du programme France services, 2021.

⁶² Décomposition de 110 équipements et services au public en trois gammes : proximité, intermédiaire et supérieure. Cette base permanente n'est pas exhaustive quant aux services présents sur le territoire : CCAS, UAS.

⁶³ Cf. Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, 2022.

L'étude des usages et des besoins des habitants est restée trop limitée. Les préfectures⁶⁴ du panel de l'enquête ont ainsi indiqué ne pas avoir eu recours à des études préalables pour déterminer les lieux d'implantation en fonction des services attendus par les habitants. Certains espaces France services ont mené des études sur les besoins des habitants en prenant appui, le plus souvent, sur les données quantitatives de l'Insee mais souvent trop anciennes et de portée générale.

Les espaces France services du panel disposent d'une vision assez juste de leur zone d'attraction grâce aux données de la plateforme France services qui est alimentée par leurs soins. Toutefois, l'accès aux données des autres espaces France services, notamment les plus proches géographiquement, n'est pas possible. L'espace France services n'est ainsi pas en capacité de comparer ou de mettre en relation son activité avec celle des autres structures de services du territoire et d'identifier d'éventuelles interactions. Enfin, les données statistiques concernant les caractéristiques sociales de la population ne sont pas comparées avec celles de la fréquentation.

Les espaces France services apparaissent donc isolés dans le pilotage de leur fonctionnement, avec une connaissance de leur activité circonscrite à leur seul niveau. Ils ne disposent pas d'élément pour vérifier qu'il n'y a pas de superposition de leur zone d'attraction ou, au contraire, des zones blanches non couvertes en termes d'offre de service à la population.

Dans le cadre de l'évaluation, un portrait de territoire⁶⁵ a été esquissé pour l'espace France services de Montbard (Côte-d'Or), en partenariat avec l'Insee, afin de déterminer son insertion dans le paysage institutionnel local.

Il en ressort que les limites départementales déterminent fortement les flux de fréquentation, tout comme l'offre d'un service itinérant. La fréquentation reste faible pour les prestations des opérateurs qui disposent par ailleurs d'un point d'accueil physique sur le territoire. Certaines communes dont les habitants sont en situation de fragilité numérique ne fréquentent pas ou peu l'espace France services.

⁶⁴ Sauf le Doubs.

⁶⁵ En partenariat avec l'Insee à l'aide des données de la plateforme France services de 2022 (cf. note rédigée par l'Insee de Bourgogne-Franche-Comté, 2023).

II - La nécessité de pouvoir atteindre les populations les plus éloignées des services publics

Afin d'atteindre de nouveaux publics et de renforcer « l'accès aux droits » des habitants, le programme France services doit gagner en notoriété, développer une meilleure connaissance des parcours des usagers et clarifier la nature et les limites du rôle d'accompagnement au numérique des conseillers.

A - Une notoriété à accroître pour renforcer l'accessibilité du programme

L'ANCT a lancé une campagne de communication en 2021 avec le message « *France services, proche de vous, proche de chez vous* » pour faire connaître et promouvoir le réseau auprès des habitants. Des kits de communication ont été mis à disposition des porteurs de structures sur une plateforme spécifique⁶⁶ et des éléments de signalétiques extérieures ont été financés dans le cadre du plan de relance à hauteur de 1,1 M€ en 2022-2023. Afin d'asseoir la marque « France services », un site internet est destiné au grand public. Chaque année est enfin organisée une journée nationale « Portes ouvertes », complétée depuis 2023 par un soutien de l'ANCT aux premières initiatives territoriales menées par les préfectures (Val-de-Marne et Yonne par exemple).

Cette communication se rapproche du modèle du label dans le secteur marchand. Dès lors que les structures sont labellisées, la « marque » France services et son identité visuelle peuvent être utilisées par les membres du réseau. Un appel à manifestation d'intérêt « *Lieux innovants, lieux accueillants* » a été lancé en 2023 pour accompagner 1 000 espaces France services « pour faire de leur lieu des espaces attractifs, chaleureux et écologiques ».

⁶⁶ OSMOSE, plateforme des communautés professionnelles de l'État.

Espaces citoyens au Portugal : une identité visuelle déclinée jusque dans l'agencement des locaux (cf. annexe n° 4)

L'agence de modernisation de l'administration (AMA) a créé un kit modulaire pouvant s'adapter à la plupart des espaces citoyens, ce qui rend les réplications plus simples et facilite l'intégration de ces espaces dans le paysage institutionnel. Les boutiques du citoyen sont organisées selon une configuration identique comportant des espaces d'attente, des guichets et des écrans d'information. En extérieur, le logo apparaît clairement sur les façades à l'entrée.

Photo n° 3 : espace citoyen de la ville de Fatima inauguré en 2021



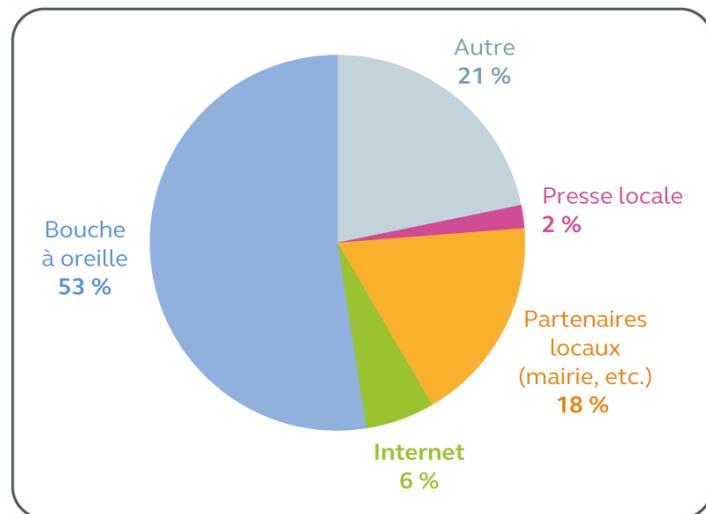
Malgré cette communication, le réseau reste insuffisamment connu des habitants.

En avril 2023⁶⁷, seulement 46 % des Français ont entendu parler des espaces France services. La moitié d'entre eux ne sait pas de quoi il s'agit précisément. La majorité des usagers⁶⁸ connaît les espaces France services principalement par le « bouche-à-oreille ». Le sondage réalisé auprès d'un panel d'espaces de la région Bourgogne-Franche-Comté confirme que 53 % des usagers interrogés ont connu l'existence de l'espace par ce biais (cf. graphique ci-après).

⁶⁷ Sondage d'Opinion Way, *Le Sens du service public*, palmarès des services publics, étude réalisée auprès d'un échantillon de 1004 personnes.

⁶⁸ Université de Bourgogne/SAYENS/Maison des Sciences de l'homme de Dijon, sondages en sortie d'espaces France services et *focus groups*.

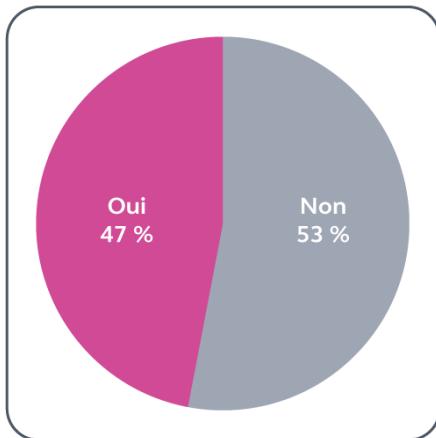
Graphique n° 6 : la manière dont les usagers ont eu connaissance des espaces France services



Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

L'offre de services proposée dans les espaces France services est également peu connue. Ainsi, plus de la moitié des visiteurs des espaces interrogés dans le cadre du sondage ne connaît pas l'éventail des services offerts (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 7 : la connaissance par les usagers de l'offre de services proposée dans les espaces France services



Source : sondage sur site réalisé en partenariat avec l'université de Bourgogne

L'ANCT a lancé, en octobre 2023, une nouvelle campagne de communication avec le message « *Besoin d'aide dans vos démarches administratives ? Venez dans votre France services* ». L'enjeu est d'atteindre de nouveaux publics, en particulier les plus éloignés des services et des démarches administratives, dans les territoires. L'hétérogénéité des situations plaide en faveur d'actions de communication en direction de publics cibles locaux. Cela requiert un travail préalable, entre les porteurs des espaces et les opérateurs en local, afin de mieux connaître les publics des territoires et, sur la base de l'analyse de la fréquentation des espaces France services, d'identifier des publics prioritaires à atteindre.

La promotion de l'éventail des services proposés par les espaces France services reste très variable d'un opérateur à l'autre : insuffisamment mis en avant, par exemple, sur les sites internet des caisses primaires d'assurance maladie ou se confondant avec les prestations proposées par un point d'accueil pour certaines CAF. Dans sa présentation des espaces France services sur son site internet, la DGFiP souligne l'*« accompagnement »* pouvant être apporté par les conseillers dans la réalisation de leurs démarches. Celle-ci pourrait être toutefois précisée et adaptée afin d'en faciliter la compréhension par les usagers ne maîtrisant pas le langage administratif.

B - La nécessité de mieux connaître le parcours des usagers

Une gestion globale des flux est indispensable afin de permettre un pilotage fin du réseau France services en lien avec les réseaux locaux des opérateurs. Il s'agit d'une part de comprendre comment les usagers sont pris en charge par les opérateurs et comment ils modifient, dans le temps, leur canal de sollicitation en fonction, par exemple, des réformes des prestations ou des réorganisations des réseaux locaux (accueil physique, téléphonique, etc.). Il s'agit d'autre part, en fonction du degré d'affluence d'un espace France services, d'introduire une possible régulation soit du côté des opérateurs (renforcement des équipes d'accueil physique ou téléphonique, mise en place de permanences régulières ou ponctuelles) soit du côté du réseau France services (réajustement des périmètres de couverture des structures).

S'agissant des opérateurs nationaux, le suivi des flux d'usagers n'est pas systématique. Pour certains opérateurs, par exemple, seules les sollicitations reçues sont suivies alors que, pour d'autres, les sollicitations traitées sont également tracées. Par ailleurs, d'autres opérateurs n'ont pas de suivi précis de l'ensemble des canaux. Les appels sur rendez-vous ne sont pas suivis à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), France Travail ni à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

La vision partagée des flux devrait, à terme, faciliter les convergences vers une gestion de la relation client commune, capable de suivre l'usager dans son parcours administratif.

Des outils de gestion de la relation client sont déjà mis en place par certains opérateurs mais n'ont pas forcément la même finalité. Par exemple, la CNAV possède un outil national de prise de rendez-vous en ligne permettant d'anticiper et de préparer les rencontres. La CNAM a un outil de suivi des sollicitations sur chaque canal, des itérations, du dépôt d'un canal à l'autre, des contacts sortants, de la préparation des rendez-vous. La DGFiP a créé l'outil de recensement et de centralisation des flux d'accueil physique, alimenté principalement lors des campagnes déclaratives et d'avis sur l'impôt sur le revenu.

La mise en œuvre de l'interopérabilité en Europe et au Portugal (cf. annexe n° 4)

L'Union européenne promeut depuis 2004 le développement de l'interopérabilité des services paneuropéens d'administration en ligne. Cette interopérabilité, indispensable à la conduite d'une stratégie numérique, permet aux entités administratives d'échanger électroniquement des informations significatives d'une manière compréhensible par toutes les parties. La commission européenne a adopté en novembre 2022 la proposition d'actes pour l'interopérabilité en Europe.

Le Portugal a créé, en 2015 la plateforme d'interopérabilité pour l'administration publique (iAP) afin de faciliter l'échange d'informations entre organismes publics, après avoir inscrit dans un décret-loi de 2014 le principe « une seule fois », en vertu duquel les citoyens n'ont pas à fournir des renseignements qui se trouvent déjà dans la base de données de l'administration publique ; l'iAP offre des services partagés en ligne, une communication sécurisée entre les systèmes d'information, des paiements en ligne et des services d'envoi et de réception de messages.

Le Portugal a créé des indicateurs, mis en ligne sur un site internet dédié à l'iAP, permettant d'évaluer son impact en termes de rationalisation des processus et des interactions entre l'administration publique, d'économies sur les dépenses de fonctionnement, de gains de temps pour les citoyens et l'administration publique et d'économies environnementales.

C - Développer des modalités d'« aller-vers » pour permettre aux publics en difficulté de faire valoir leurs droits

Afin d'atteindre tous les publics, et dans le prolongement de la démarche « *Dites-le-nous une fois* »⁶⁹, le programme France services poursuit trois objectifs :

- prévenir et anticiper les ruptures de droit, les erreurs et les indus, favoriser l'accès aux droits et aux services ;
- rassurer et accompagner l'usager : informer, donner de la visibilité sur la vie du dossier, aiguiller vers les bons services ;
- assurer la qualité opérationnelle : éviter les répétitions de contacts inutiles et irritantes pour l'usager, améliorer la qualité de service⁷⁰.

Le non recours aux droits⁷¹ peut avoir plusieurs origines : la non-connaissance, la non-demande, la non-réception, la non-proposition⁷². À titre d'illustration, les taux de non recours sur différentes prestations sont importants, fréquemment supérieurs à 30 % : 34 % pour le revenu de solidarité active (RSA), 50 % pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) seules⁷³.

Ce constat a généré une prise de conscience au sein de l'État et de ses opérateurs. La CNAF⁷⁴ développe, par exemple, une thématique de la sécurisation et de l'accompagnement des publics dans une relation centrée sur l'accès aux droits et aux services.

⁶⁹ Comité interministériel de la transformation publique, novembre 2019.

⁷⁰ La démarche d'administration « proactive » s'est traduite notamment par l'indemnité inflation, l'augmentation du chèque énergie, l'attribution automatique de la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires du RSA (revenu de solidarité active) et de l'ASPA (allocation solidarité pour les personnes âgées), l'attribution du repas Crous à 1 euro pour les étudiants boursiers, l'allocation de rentrée scolaire, ou encore la mise en place automatique de l'intermédiation du paiement des pensions alimentaires.

⁷¹ Est considérée comme n'ayant pas recours « toute personne qui, en tout état de cause, ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2010).

⁷² Observatoire des non recours aux droits et services.

⁷³ Dans le cadre du baromètre de la DREES, les motifs de non-recours principalement cités sont le manque d'information sur les aides ou les organismes (37 %) ; des démarches administratives trop complexes (22 %) ; la crainte des conséquences négatives (contrôle, perte de droits, etc.) (17 %) ; la volonté d'autonomie et le refus d'assistance (15 %).

⁷⁴ Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2023-2027.

En 2022, l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a inclus France services comme maillon de service public de proximité. Elle a été mise en place⁷⁵ « aux fins de lutter contre le non-recours aux droits sociaux et de détecter les situations dans lesquelles des personnes sont éligibles à percevoir des prestations et avantages sociaux, (...), dont le bénéfice ne leur a pas encore été ouvert faute de démarche accomplie en ce sens »⁷⁶. Les espaces France Services sont parties prenantes du comité local du territoire expérimentateur animé par le chef de file (en règle générale il s'agit d'une structure intercommunale).

Les modalités d'« aller vers » les ayants droit et usagers s'adaptent aux caractéristiques socio-économiques territoriales. Ainsi, certains espaces figurant dans l'enquête, accompagnent régulièrement des publics en situation de précarité (Val d'Amour (Jura) et Besançon Planoise (Doubs)), isolées (La Puisaye-Forterre (Nièvre)), ou âgées (Les Premiers Sapins (Doubs)).

Parmi les modalités de l'« aller vers », le recours au bus a également été encouragé. Le bus de l'initiative de l'association Créative, France services depuis 2021, intervient, par exemple, dans le Val d'Oise, pour sensibiliser, guider et orienter les habitants des quartiers prioritaires pour l'emploi, la formation et la création d'entreprise. Dans l'Yonne⁷⁷, le comité de pilotage du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) a acté la création d'un bus France services porté par le département, pour « aller vers les personnes habitant dans les territoires les plus éloignés des services au public »⁷⁸.

⁷⁵ Article 133 de la loi n° 2022-217 dite « 3DS ».

⁷⁶ Le décret n° 2023-602 du 13 juillet 2023 définit ses modalités de mise en œuvre et d'évaluation.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Coût d'investissement de la mise en service : 78 000 € (dont autofinancement de 48 000 €), coût de fonctionnement annuel (2021) 90 000 € (dont 60 000 € d'autofinancement).

**Photo n° 4 : bus France services de la communauté de communes
Beauce Val de Loire (Loir-et-Cher)**



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires

Ces dispositifs d’itinérance restent néanmoins minoritaires au sein des espaces France services. 168 espaces itinérants ou bus et 183 structures multi-sites sont labellisés.

Dans les départements où le taux de non recours aux droits est le plus important, l’ANCT entend lancer une expérimentation en 2024 pour mobiliser les véhicules de la Poste comme premier relais vers France services à l’attention des personnes peu mobiles. Par exemple, le point d’information médiation multi-services (PIMMS) de Chauffailles (Saône-et-Loire) a créé un service notamment pour les démarches administratives à l’attention des plus de 65 ans en situation d’isolement.

De manière générale, les modalités d’« aller vers » n’ont pas encore fait l’objet d’évaluation par les parties prenantes. Il est donc difficile à ce stade de déterminer si ces dispositifs atteignent les publics cibles. À titre d’exemple, le département de l’Yonne qui a défini des publics cibles sur la base de différents critères, notamment de vulnérabilité, ne tient pas de tableau de suivi de ces publics et ne dispose donc pas d’une connaissance précise des usagers du bus.

D - Des modalités d'accompagnement numérique des usagers à clarifier

1 - La majorité des usagers nécessite un accompagnement numérique

La charte nationale d'engagement a confié aux espaces France services « *un rôle essentiel en faveur de l'inclusion numérique* » qui revêt deux dimensions. Les conseillers doivent, d'une part, apporter un accompagnement adapté aux besoins des personnes en difficulté avec l'outil informatique, notamment en identifiant les difficultés du public dans le maniement des outils mis à disposition, en accompagnant les usagers dans la réalisation des démarches en ligne tout en respectant les règles de protection des données. Ils doivent, d'autre part, orienter les usagers vers des espaces numériques de proximité ou leur proposer de courtes sessions d'accompagnement.

En pratique, l'accompagnement et l'orientation des usagers dans l'usage de l'outil numérique reste très limité. Les démarches sont réalisées quasi-exclusivement par le conseiller à la place de l'usager. 84 % des usagers, âgés de plus de 55 ans en majorité, ont ainsi bénéficié d'un accompagnement complet au cours de la réalisation de leurs démarches numériques. La multiplication des démarches dématérialisées et la progression en 2022 du nombre de personnes utilisant la voie numérique pour leurs démarches administratives accroissent mécaniquement la part de personnes en prise avec des difficultés⁷⁹ (54 %, soit + 16 points par rapport à 2020).

Parmi les facteurs freinant la pleine utilisation du numérique pour les démarches administratives, trois sont déterminants :

- La qualité de la connexion à internet ; le taux de couverture à la fibre optique n'est que de 70 % en zones rurales alors qu'il est de 88 % dans les zones urbanisées⁸⁰.
- L'absence de maîtrise des compétences de bases, mesurée par l'Insee par le taux d'illectronisme. Le taux moyen de la France métropolitaine est de 16 %.

⁷⁹ Baromètre du numérique 2022.

⁸⁰ Données ARCEP au 30 juin 2023.

- L'absence d'une maîtrise suffisante de la lecture, de l'écriture et du calcul. 11,2 % des jeunes Français rencontrent des difficultés en lecture et près de la moitié d'entre eux peut être considérée en situation d'illettrisme⁸¹.

Le réseau France services ne peut agir que modestement en faveur de l'inclusion numérique. Même si les espaces France services rendent ainsi accessibles le numérique à chaque individu, la transmission des compétences n'est pas réalisable.

2 - Une stratégie locale à construire

Exception faite des informations relatives au déploiement des conseillers numériques, les préfectures disposent d'une connaissance très partielle des besoins et de l'offre de services et d'actions qui visent localement à rendre accessible le numérique à chaque personne.

Selon les dernières données publiées par la société du numérique, il existe 18 179 lieux d'inclusion numérique, portés par des structures hétérogènes (association, collectivités, coopératives, etc.) et dont la répartition sur le territoire français est inégale⁸². Plusieurs parties prenantes (administrations centrales, services déconcentrés, collectivités, la société coopérative d'intérêt collectif Médiation numérique (MEDNUM), etc.) interviennent dans le domaine de l'inclusion numérique. L'État et les régions ont élaboré des stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN⁸³). Les conseils départementaux portent également les schémas directeurs d'aménagement numérique. Toutefois la coordination de l'ensemble des acteurs autour d'une stratégie commune reste faible.

⁸¹ Fernandez A., Giraudeau-Barthet H., 2023, *Journée défense et citoyenneté 2022 : plus d'un jeune Français sur dix en difficulté de lecture*, Note d'information, n° 23.22, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

⁸² Le nombre moyen de lieux de médiation numérique pour 100 000 habitants est de 27 pour la France métropolitaine. Il existe de fortes disparités entre les régions : les régions Aquitaine et Hauts-de-France sont les mieux dotées avec 42 lieux de médiation numérique pour 100 000 habitants, à la différence de la région Île-de-France, qui dispose seulement de 13 lieux de médiation numérique pour 100 000 habitants.

⁸³ L'un des enjeux de la SCORAN Bourgogne-Franche-Comté est centré sur l'accompagnement du citoyen et la structuration de l'offre de médiation et d'inclusion numérique.

Les habitants éloignés du numérique ne connaissent pas les lieux de médiation numérique présents sur leur territoire⁸⁴ et ces structures ne parviennent pas à identifier les habitants en difficulté avec le numérique.

Les stratégies en faveur du numérique de la Finlande et du Portugal (cf. annexe n° 4)

En écho à la communication de la Commission européenne relative à la « boussole numérique 2030 », la Finlande a conçu sa propre boussole numérique, se dotant ainsi d'une vision de son processus de transformation numérique nationale, assortie d'objectifs et d'indicateurs de mise en œuvre. Le groupe de coordination interministériel pour la numérisation est chargé du suivi de ces mesures et de la coordination des travaux entre les parties prenantes.

Le Portugal s'est doté d'une stratégie pour la transformation numérique de l'administration publique 2021-2026 ainsi que d'un plan d'actions associé à cette transformation numérique de l'administration publique. Les priorités sont l'inclusion numérique, la formation du public et la transformation numérique des entreprises et de l'administration publique.

Les espaces France services interrogés dans le cadre de l'enquête ne disposent pas, dans leur grande majorité, d'informations leur permettant de situer leur contribution à la résorption de la fracture numérique et n'ont qu'une connaissance très parcellaire des autres acteurs dans ce domaine.

Le ministère chargé du numérique a élaboré une feuille de route 2023-2027 « France numérique ensemble ». Les préfets de département sont chargés depuis juillet 2023 d'élaborer une feuille de route territorialisée de la politique publique d'inclusion numérique. Il est essentiel d'y intégrer les espaces France services afin de définir leur contribution dans les objectifs fixés.

3 - Les espaces France services doivent s'insérer dans l'environnement des acteurs publics du numérique

Les usagers des espaces France services sollicitent en priorité un accompagnement à la réalisation de leurs démarches en ligne et non une démarche visant à leur conférer une plus grande autonomie dans le maniement des outils.

⁸⁴ Rapport du 21 avril 2023 du conseil national de la refondation numérique.

La présence de conseillers numériques⁸⁵ pour initier et former au numérique dans les espaces France services est de nature à permettre l'évaluation du niveau de compétence des usagers et leur orientation. Toutefois, seulement 20 % des postes de conseillers numériques ont été attribués à des espaces France services contrairement à ce que prévoyait la labellisation

Afin de favoriser l'inclusion numérique, les espaces France services doivent pouvoir s'appuyer sur les acteurs vers lesquels ils peuvent orienter les personnes éloignées du numérique, lorsqu'ils ne disposent pas des ressources en interne pour organiser des sessions de formation. Or, les offres de médiation numérique ne sont pas proposées dans les territoires où le besoin en termes d'acquisition par les habitants des compétences de base pour utiliser internet est le plus important (cf. ci-dessous).

Illectronisme et dotations des territoires en conseillers numériques

Le département de la Nièvre, avec un taux d'illectronisme de 23 %, est mieux doté en conseillers numériques, avec en moyenne un poste pour 1 163 personnes en situation d'illectronisme, que le département du Cher, dont le taux d'illectronisme est de 22 %, mais qui bénéficie en moyenne d'un poste de conseiller numérique pour 2 011 personnes en situation d'illectronisme. De même, la Saône-et-Loire (taux d'illectronisme de 21,2 %) dispose en moyenne d'un poste de conseillers numériques pour 3 266 personnes en situation d'illectronisme.

Bien que la région Île-de-France ait bénéficié du plus grand nombre de postes de conseillers numériques (484), l'accès aux prestations apportées par les conseillers numériques apparaît plus restreint pour les personnes en situation d'illectronisme, avec en moyenne un poste de conseiller numérique pour 2 579 personnes. Pour les régions Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire, les dotations sont en moyenne respectivement d'un poste pour 1 866 personnes et d'un poste pour 2 383 personnes en situation d'illectronisme.

⁸⁵ L'une des missions confiées à ces conseillers numériques est de soutenir les français dans leurs usages quotidiens du numérique.

III - Le pilotage et la coordination des acteurs doivent gagner en efficacité

Afin de pérenniser son réseau et sa qualité de service, le programme France services nécessite une plus forte coordination entre les parties prenantes et une plus grande implication de l'ensemble des opérateurs, à l'échelle nationale comme au niveau local.

A - Un pilotage du programme à renforcer

1 - Des relations entre « *front office* » et « *back office* » à clarifier et à fluidifier

L'annexe n° 1 de la circulaire du 1^{er} juillet 2019 instaure une présence obligatoire des partenaires dans chaque espace France services, par la désignation de « *référents locaux back office* » (au sein des opérateurs) *facilement joignables, pour assurer la résolution des cas les plus complexes sans que l'usager ait à de se déplacer dans un autre guichet*, et/ou par la tenue de permanences physiques au sein des structures France services. L'accord cadre national France services du 12 novembre 2019 rappelle cette présence obligatoire des partenaires sous forme d'un « *back office* » opérationnel.

Les représentants locaux des opérateurs n'ont pas tous interprété de la même manière la notion de référent :

- soit, ils ont désigné un référent pour assurer la coordination entre les espaces France services et les agents techniciens d'un opérateur et organiser les sessions de formation ;
- soit, ils ont nommé un référent métier, spécialiste de son domaine d'activité, susceptible d'être contacté directement par les conseillers France services.

Selon les résultats de l'enquête réalisée par l'ANCT portant sur les relations entretenues par les espaces France services avec les neuf opérateurs nationaux et les préfectures⁸⁶, les opérateurs équipent 42 % des espaces France services en lignes téléphoniques directes et fournissent, dans 49 % des cas, une adresse courriel spécifique aux espaces France service. Les opérateurs proposent une permanence par semaine uniquement dans 5 % des structures.

⁸⁶ Enquête réalisée entre le 25 octobre et le 18 novembre 2022.

La diffusion aux conseillers France services des coordonnées (courriel et téléphone) des référents techniciens (spécialistes de leur domaine d'intervention) est la meilleure organisation pour fluidifier les relations entre le « *front office* » et le « *back office* » et apporter des réponses rapides et de qualité aux usagers. La diffusion de l'adresse courriel générique de la caisse locale de l'opérateur et la mise à disposition du seul numéro national ne répondent pas aux dispositions de la circulaire du 1^{er} juillet 2019. Au surplus, les opérateurs doivent informer les conseillers France services des changements de situation (réorganisation de leurs service ou départ des référents) et désigner des suppléants ainsi que des remplaçants en cas de départ des référents métiers.

Parallèlement, les espaces France services et les opérateurs considèrent qu'une clarification entre le premier niveau (réponse par les premiers aux démarches simples lors de l'utilisation des services en ligne) et le second niveau (traitement par les seconds des demandes complexes) est nécessaire.

Selon les opérateurs, certains espaces France services répondent souvent à des questions de second niveau ou, au contraire, orientent vers eux des usagers pour des demandes de premier niveau. La multitude des opérateurs, la complexité et l'évolution des législations relatives aux prestations et la polyvalence attendue ne permettent pas aux conseillers France services de répondre intégralement aux demandes des usagers. Les conseillers peuvent ainsi éprouver de la frustration lorsqu'ils ne peuvent répondre aux questions des usagers. Or, ils n'ont pas accès non plus aux systèmes d'information des opérateurs.

L'ANCT a organisé plusieurs groupes de travail avec les opérateurs, les animateurs et les conseillers France services afin de concevoir un référentiel des actes métier réalisables en espaces France services. En cours de finalisation, il sera communiqué aux espaces France services d'ici la fin du premier semestre 2024 et devrait permettre de clarifier, au moins en partie, le champ d'intervention des conseillers auprès des usagers.

2 - La nécessité d'un pilotage plus cadré entre les espaces France services et les partenaires locaux extérieurs au réseau

Dans le cadre de la stratégie nationale contre la pauvreté portée par le ministère de la santé et de la prévention, le premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) a pour objectif « *de garantir à toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent*⁸⁷ ».

⁸⁷ Ministère du travail, de la santé et des solidarités, *guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité*, décembre 2016.

Les espaces France services sont identifiés comme structures pouvant fournir un « premier accueil inconditionnel », aux côtés des services sociaux des départements, des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), des communautés de communes, des maisons départementales, etc.

La mise en place d'une coordination approfondie entre toutes les structures intervenant dans l'accueil inconditionnel de proximité est indispensable pour fluidifier les échanges entre les professionnels, renforcer le partage d'information sur les dispositifs proposés au niveau local et faciliter l'orientation des personnes. L'intégration dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), lors de leur renouvellement, d'une action relative à l'identification de toutes les structures pouvant apporter un premier accueil inconditionnel de proximité serait de nature à faciliter la constitution d'un réseau. La coordination de cette action pourrait par la suite être confiée à une cellule départementale placée auprès du département et du préfet.

En dehors du bouquet de services « socle », les espaces France services ont établi des partenariats locaux, qui représentent près de 20 % de leur activité. Ils concernent le logement, l'insertion et la formation en fonction des besoins exprimés et des liens tissés sur plusieurs années. Certains partenariats sont également instaurés avec des intercommunalités. Par exemple, une permanence mensuelle des agents instructeurs du service unifié « autorisation du droit des sols » a été instaurée dans les espaces France services portés par la communauté de communes de la Chataigneraie Cantalienne (Cantal).

Le recensement de ces partenariats locaux par l'ANCT est à ce jour parcellaire. L'intégration de certains partenaires comme les fournisseurs d'énergie et la SNCF pose la question du périmètre d'intervention des espaces France services et de la définition de leur objet. Bien que chaque territoire puisse développer une offre de services personnalisée en complément de l'offre « socle » afin de répondre à des besoins spécifiques de sa population, un cadre doit pouvoir être défini afin de ne pas compromettre la lisibilité du dispositif auprès du grand public.

Le développement de partenariats privés peut également induire une forme de concurrence entre espaces France services. En termes financiers, certains partenaires versent, en contrepartie des prestations réalisées par les espaces France services, des contributions permettant d'équilibrer le compte d'exploitation de la structure « point d'information médiation multi-services (PIMMS) ». La Banque des territoires va accompagner 1 000 espaces France services notamment dans la structuration des services complémentaires proposés localement afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement des usagers du territoire. Une évaluation de ces contributions en provenance de partenaires privés permettrait d'alimenter pour partie les réflexions sur le financement global du dispositif.

B - Des acteurs qui doivent mieux se coordonner

1 - Une meilleure articulation nécessaire à l'échelle interministérielle

Le choix d'un pilotage centralisé du programme France services par l'ANCT assure une grande lisibilité de l'action auprès des partenaires. Pour autant, compte tenu du spectre large des actions couvertes par le programme, l'efficacité du dispositif peut être affectée par une prise restreinte de l'équipe centrale de France services sur les décisions relevant d'autres directions internes à l'ANCT, d'autres directions ministérielles ou des opérateurs nationaux concernant notamment l'évolution de leur organisation territoriale⁸⁸. Des marges de manœuvre accrues, en termes d'impulsion et de pilotage, doivent être confiées à l'équipe centrale France services afin d'atteindre des résultats plus cohérents sur le terrain.

À titre d'exemple, la direction interministérielle du numérique (DINUM) a notamment constaté que l'impact de ses recommandations dans la vie des grands projets des ministères demeurait relatif et que les recommandations en matière de *design*, d'accessibilité, de sécurité ou d'interopérabilité des démarches administratives se heurtaiient à un patrimoine applicatif vétuste. Un rapprochement entre l'ANCT et la DINUM serait souhaitable dans la cadre de la feuille de route de la DINUM sur la mutation des organisations publiques et du pilotage de leurs projets numériques.

Enfin, davantage de connexion avec les directions de tutelle des opérateurs France services serait nécessaire pour mettre en cohérence l'action du programme à moyen terme, notamment avec la direction de la sécurité sociale au sein du ministère des solidarités et des familles, la direction générale des finances publiques au sein du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en charge de la Poste et France Titres au sein du ministère de l'intérieur.

2 - Une synergie indispensable entre les réseaux territoriaux des opérateurs et le réseau France services

La plupart des représentants locaux des opérateurs nationaux ont indiqué que le déploiement du réseau France n'avait pas modifié ou ne modifiera pas substantiellement l'organisation territoriale de leurs points d'accueil physique. Ils mettent en avant des reconfigurations antérieures

⁸⁸Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*, février 2024.

ou concomitantes (MSA, CNAV, DGFiP) aussi bien que les engagements de service public de proximité auxquels ils sont tenus (missions de service public du groupe La Poste, convention d'objectifs et de gestion des organismes de sécurité sociale).

Ainsi, il apparaît qu'il n'existe pas de plan structuré et coordonné pour harmoniser la présence des différentes parties prenantes du programme France services dans les territoires.

Il peut exister, comme pour la Poste, des coopérations locales mais chaque opérateur est amené, avant tout, à mettre en œuvre ses objectifs. Pour la plupart des opérateurs, le réseau France services est un réseau extérieur qui ne doit pas interférer sur leur fonctionnement. Les espaces France services, en bout de chaîne de l'accueil des usagers, peuvent subir certaines conséquences des fermetures ou des réorganisations de services d'autres opérateurs, pour lesquelles ils n'ont pas été préalablement consultés, ni informés et qui concernent des attentes qui dépassent parfois le premier niveau de traitement

En conséquence, les évolutions des missions ou de l'organisation territoriale des parties prenantes au programme France services (services des opérateurs, etc.) exigent d'être pleinement articulées avec celles portant sur le réseau France services et son avenir. Il en sera ainsi, à court terme, de celui de La Poste pour lequel les missions de service public pourraient être renégociées à moyen terme⁸⁹.

3 - Une coopération locale à renforcer entre les partenaires du programme

Il existe plusieurs instances nationales de coordination du programme France services (comité de pilotage ministériel annuel, comité stratégique semestriel et réunions bimensuelles entre l'ANCT et les opérateurs). Les opérateurs nationaux sont membres du comité de pilotage national France services, animé par l'ANCT,⁹⁰ sous l'égide du ministère de la transformation et de la fonction publiques et du ministère délégué chargé des collectivités locales. Les préfets, délégués de l'ANCT, et les sous-préfets chargés de l'accès et de la qualité des services publics, en constituent les relais territoriaux. Ils s'appuient sur la direction de la coordination et de l'appui territorial et sur les animateurs départementaux du programme France services.

⁸⁹ Cour des comptes, *Les missions de service public de La Poste*, Audit flash Mai 2023.

⁹⁰ La direction du programme au sein de l'ANCT comprend une équipe de huit personnes (pour un effectif total au sein de l'agence de 371 ETP) au sein la direction générale déléguée « Territoires et ruralité ».

Toutefois, la participation des parties prenantes à France services aux réunions des comités locaux des espaces France services, organisés par les préfectures, reste faible sur le terrain.

En dehors de ces temps de rencontre, le partenariat local repose principalement sur des habitudes de travail nouées avant le déploiement du programme France services.

La coopération locale entre les partenaires du programme France services reste à construire sur la base des premières initiatives qui ont pu émerger dans certains territoires et selon les priorités fixées au niveau national. La répartition des compétences entre le premier niveau d'accueil du réseau France services et le niveau « expertise » des opérateurs, l'organisation des formations et des webinaires, la mise à disposition d'une documentation commune, les modalités de contact et les délais de réponse avec le « *back office* » relèvent d'une telle coopération. Le rôle des animateurs départementaux est, à ce titre, primordial. De même, la détection des personnes en situation d'illettrisme ou d'illectronisme, l'inclusion numérique, l'harmonisation et la stabilisation des sites internet, l'accès aux droits, « l'aller-vers », l'identification des barrières et frictions dans la complétude des démarches en ligne, impliquent une coordination entre les nombreuses initiatives qui se font jour localement.

IV - Des financements à ajuster aux charges réelles des acteurs, des ressources humaines à fidéliser

Réelle plus-value de France services, la qualité de l'offre et de la relation à l'usager requiert à présent une répartition plus équilibrée du financement du programme entre les parties prenantes, tenant compte notamment de la situation des espaces confrontés à une fréquentation très élevée, ainsi que des actions visant à mieux valoriser et fidéliser l'expertise humaine qui se trouve au cœur de la réussite de France services.

A - Une répartition du financement qui doit évoluer pour assurer la pérennité du programme

1 - Un financement diversifié qui nécessite une vision mieux consolidée

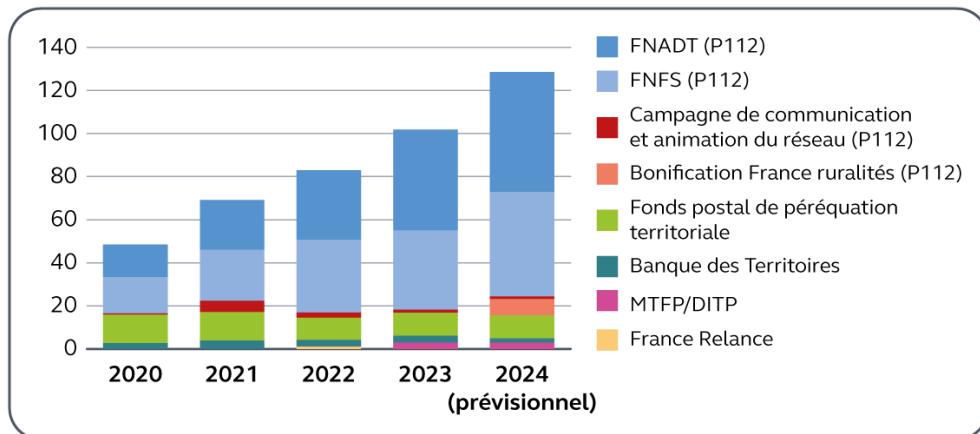
Les crédits de fonctionnement du réseau France services⁹¹ sont financés essentiellement par :

- le programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », portant sur les coûts d'exploitation des structures *via* le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le fonds national France services (FNFS), les crédits relatifs au déploiement des animateurs départementaux depuis 2021, les campagnes de communication et l'animation du réseau France services, la bonification prévue en 2024 pour les espaces France services situés en zone France ruralités revitalisation;
- le fonds postal de péréquation territoriale abondé par La Poste, finançant les coûts d'exploitation des structures postales ;
- la Banque des territoires subventionnant l'animation du réseau France services, les outils numériques - dont notamment la plateforme France services- et la formation ;
- le ministère de la transformation et de la fonction publiques concernant en particulier la campagne de communication France services ;
- France relance s'agissant de la signalétique extérieure.

Les autres sources de financement, en particulier de la part des porteurs locaux, ne sont pas identifiées, de manière consolidée, à un niveau national.

⁹¹ Cf. annexe n° 5.

Graphique n° 8 : évolution des crédits de fonctionnement du réseau France services sur la période 2020-2024 (en M€)



Source : juridictions financières, d'après les données transmises par l'ANCT

Ces crédits ont plus que doublé entre 2020 et 2024, passant de 48 M€ à 129 M€. Le budget du programme France services a un poids modeste dans les finances de l'État. Les crédits du réseau France services issus du programme 112, 113 M€ en 2024, représentent 29 % de l'ensemble du programme 112 et 0,57 % des crédits de paiement de la mission « cohésion des territoires »⁹². Au regard des premiers résultats obtenus par le dispositif, son efficience est à souligner.

Toutefois les crédits de fonctionnement du programme ne comprennent pas :

- la prise en charge financière de l'équipe nationale (huit personnes) portée par l'ANCT ;
- la masse salariale des personnels en préfecture, en dehors de la subvention de 25 000 € par an (50 000 € à compter de 2024) pour les animateurs départementaux ;
- la masse salariale des conseillers numériques localisés dans les espaces France services ;
- les frais de structure (immobilier, moyens supports, etc.) portés par l'ANCT ;
- les coûts de formation des conseillers France services ;

⁹² Cf. évolution des crédits du réseau France services au sein du programme 112 et de la mission « cohésion des territoires » en annexe n° 6.

- les coûts d'exploitation restant à charge des porteurs de structures.

La Cour a cherché à estimer le budget global de fonctionnement du programme France services qu'elle évalue à environ 350 M€ pour 2024 de la manière suivante :

Tableau n° 2 : estimation du budget global de fonctionnement du programme France services pour 2024

	Crédits de fonctionnement	2024 (en M€)
<i>Crédits connus et transmis par l'ANCT</i>	Programme 112 (FNADT, FNFS, déploiement des animateurs départementaux, animation nationale du réseau et campagne de communication, bonification France ruralités)	113
	Fonds postal de péréquation territoriale	11
	Banque des Territoires	2
	MTFP / DITP	3
<i>Évaluation par la Cour</i>	Masse salariale - équipe nationale ANCT ⁹³	0,6
	Masse salariale - conseillers numériques dans les espaces France services ⁹⁴	23
	Coûts d'exploitation restant à charge des porteurs des espaces France services ⁹⁵	199
Total crédits de fonctionnement consolidés		351,6

Source : juridictions financières à partir des données transmises par l'ANCT et de données estimées par la Cour

⁹³ Masse salariale de l'équipe ANCT : huit personnes ; masse salariale évaluée à $8 \times 75\,000 \text{ €} = 0,6 \text{ M€}$.

⁹⁴ Masse salariale des conseillers numériques (subvention du programme 343 et reste à charge du porteur) : 762 conseillers numériques sont localisés dans un espace France services ; masse salariale évaluée à $762 \times 30\,000 \text{ €} = 22,86 \text{ M€}$ arrondi à 23 M€.

Pour information, subvention de 41,80 M€ pour les 4 000 conseillers numériques en 2024, soit 8 M€ pour les 762 conseillers numériques en France services (programme 343).

⁹⁵ Reste à charge moyen évalué à 70 000 € par structure ; 2 840 espaces labellisés France services en 2023 (antennes comprises) ; coûts d'exploitation évalués à $2\,840 \times 70\,000 \text{ €} = 199 \text{ M€}$.

La multitude d'acteurs participant au financement du programme France services ne favorise pas une connaissance globale des crédits de fonctionnement. Le fait que l'ANCT soit chargée du pilotage du programme sans que les fonds ne transitent par son budget a pour effet de disperser l'information financière. Aussi, il conviendrait de consolider le budget du programme France services incluant l'ensemble des crédits relatifs à celui-ci ainsi que les coûts estimatifs supportés par les porteurs d'espaces France services.

Pour la création d'un espace France services, les collectivités peuvent bénéficier de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) ou de la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), pouvant couvrir jusqu'à 80 % de leurs dépenses d'investissement. Sur la période 2020-2021, seuls 10 % des espaces France services ont bénéficié d'une subvention pour un taux moyen d'aide de 35 % et un montant total de 19,5 M€. Ceci s'explique par le déploiement du réseau sur la base de structures préexistantes, notamment les 1 340 maisons de services au public (MSAP) en fonctionnement au début de l'année 2019 financées préalablement par les porteurs de projet.

La Banque des territoires participe au financement des bus France services, à hauteur de 30 000 € par bus, montant porté à 60 000 € pour les projets situés en Quartier Politique de la Ville (QPV). Deux appels à manifestation d'intérêt ont été lancés en 2020 afin de mettre en circulation 80 bus France services. Un nouvel appel a eu lieu en septembre 2021 permettant de sélectionner à nouveau 30 bus. 4,6 M€ ont été versés par la Banque des territoires sur la période 2020-2022. 10 M€ sont prévus en 2024 afin de financer les 200 premières structures dans le cadre du projet « *lieux innovants, lieux accueillants* » lancé en juillet 2023 par la Banque des territoires. De même, l'appel à manifestation d'intérêt « *aller vers : en France services* » lancé début 2024 par la Banque des territoires devrait concerner entre 20 et 50 projets pour un financement prévisionnel de 0,5 M€.

2 - Un financement forfaitaire qui atteint ses limites

a) *Un financement qui pèse majoritairement sur les porteurs de projet*

Les coûts d'exploitation des structures France services, calculés à partir de la dotation forfaitaire, représentent en moyenne 77 %⁹⁶ du coût de fonctionnement total du réseau. Chaque structure labellisée bénéficie d'une subvention forfaitaire annuelle, financée à part égale par le fonds national

⁹⁶ Moyenne sur la période 2020-2024, selon données transmises par l'ANCT.

d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et le fonds national France services (FNFS)⁹⁷, d'un montant de 30 000 € jusqu'en 2022. Pour les espaces France services postaux, la subvention se compose de 26 000 € versés par La Poste – *via* le fonds de péréquation – et 4 000 € versés par le FNFS.

En pratique, le niveau d'exigence du service attendu, renforcé par la labellisation, a engendré une augmentation des coûts d'exploitation des structures. Pour autant, le forfait versé jusqu'en 2023 a peu évolué depuis les MSAP⁹⁸. Selon le ministère de l'intérieur, la compensation à l'euro près n'est pas opportune, les espaces France services relevant d'abord de la volonté et de l'initiative du secteur local.

Afin de consolider le réseau France services, le forfait annuel a été porté à 35 000 € pour les structures non postales pour 2023⁹⁹ par un abondement complémentaire de 5 000 € de la part État (FNADT). Une trajectoire de financement du programme France services a été posée¹⁰⁰ pour la période 2024-2026 afin d'augmenter progressivement la subvention annuelle, pour atteindre 50 000 € par structure en 2026, à part égale entre le FNADT et le FNFS.

Les espaces France services postaux ne bénéficient pas de cette avancée, n'étant pas éligibles au programme 112. Or, la Poste estime que cette situation crée une rupture d'équité de traitement entre les porteurs, bien qu'elle souligne que le dispositif France services serve en partie à la transformation du réseau postal.

Par ailleurs, la loi de finances 2024, dans son programme 112, prévoit une dotation complémentaire de 7,6 M€ pour les espaces France services situés dans le zonage « France ruralités revitalisation »¹⁰¹, niveau renforcé (10 000 € par structure)¹⁰².

⁹⁷ Le choix du forfait pour les espaces France services a été opéré en réponse à une des critiques du réseau MSAP portant sur le financement variable des structures engendrant des inégalités.

⁹⁸ Forfait oscillant entre 20 000 € et 30 000 € financé pour moitié par l'État et le fonds inter-opérateur (remplacé par le FNFS).

⁹⁹ Amendement du Sénat adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative 2022.

¹⁰⁰ Compte-rendu de la réunion interministérielle du 4 mai 2023.

¹⁰¹ Remplacera, à compter du 1^{er} juillet 2024, les zones de revitalisation rurale.

¹⁰² Mesure proposée dans le rapport Delcros-Poussier-Winsback : *France services une nouvelle étape vers un « service universel »*, juin 2023. 750 structures seraient concernées.

Malgré son augmentation, le forfait est loin de couvrir les coûts d'exploitation de la structure. Ceux-ci varient selon l'implantation (rural, QPV, urbain, périurbain), le porteur de projet, le type de structure (fixe, itinérant/bus, multisites), les locaux (affectés à l'espace France services, accueil d'autres services/organismes, dans les locaux d'un organisme), les services complémentaires délivrés, le nombre de conseillers France services.

L'analyse des budgets de fonctionnement des espaces France services du panel ainsi que l'exploitation des données recueillies auprès des structures interrogées¹⁰³ permettent d'établir le coût annuel moyen d'une structure France services à 100 000 €¹⁰⁴. L'Inspection générale de l'administration (IGA) avait d'ailleurs estimé ce coût à 110 000 €¹⁰⁵ en 2021. Selon La Poste, le budget nécessaire au fonctionnement d'un espace France services postal fluctue entre 100 000 € et 140 000 €, soit un coût moyen annuel de 120 000 €. De surcroît, le coût est plus élevé en quartier prioritaire de la ville (QPV) (200 000 € en moyenne) qu'en zone rurale (80 000 €) du fait en particulier d'un nombre de conseillers France services plus important. Parmi les porteurs associatifs, le réseau des points d'information médiation multi-services (PIMMS) présente des coûts de fonctionnement élevés (170 000 € en moyenne). Les structures sont pour 60 % d'entre elles en quartier prioritaire de la ville (QPV). Elles disposent d'un nombre supérieur de conseillers et proposent de nombreux services complémentaires.

Aussi, le reste à charge moyen par structure incombant aux porteurs est de 70 000 €, sur la base du forfait de 30 000 €. Il progresse car les coûts d'exploitation augmentent, depuis 2020, plus ou moins fortement selon les structures. Les charges de personnel sont les plus impactées du fait de l'intensification de l'activité et d'un glissement vieillesse technicité (GVT) positif.

Enfin, les charges indirectes¹⁰⁶ pour les porteurs de structures ne sont pas toujours évaluées, d'autant que certaines ne sont pas aisées à déterminer au regard de l'enchevêtrement des missions France services avec celles du porteur (personnel d'accueil mutualisé).

¹⁰³ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

¹⁰⁴ Cf. annexe n° 7.

¹⁰⁵ IGA, mission d'expertise sur le modèle de financement du réseau France services, juin 2021.

¹⁰⁶ Mise à disposition de locaux, personnel mutualisé, fluides et consommables à répartir, etc..

Impulsé par l'État, le programme France services est aujourd'hui financièrement pris en charge majoritairement par les porteurs de structures (collectivités territoriales, associations, etc.). Ce financement insuffisant présente un risque à terme de désengagement des porteurs de projet, en particulier les associations, pour lesquelles, le modèle n'est plus soutenable financièrement.

Les budgets des espaces France services du panel

Les dépenses de fonctionnement des espaces France services augmentent globalement entre 2020 et 2023. Pour autant, cette progression n'est pas identique selon les structures. Certaines ont une évolution relativement faible de leurs charges (Chauffailles, Les Premiers Sapins, Saint-Amand-en-Puisaye - variation annuelle moyenne entre 2 et 5 %) voire nulle (Saint-Joseph). D'autres voient leurs dépenses fortement augmenter (Sartrouville, Melun - variation annuelle moyenne de 30 %) en raison essentiellement de l'augmentation des charges de personnel pour faire face à la demande croissante des usagers.

Le reste à charge auprès du porteur est très variable d'une structure à l'autre et a plutôt tendance à progresser. Certains espaces France services n'ont aucun reste à charge mais cela reste l'exception, la subvention forfaitaire couplée (Saint-Joseph) ou non (Les Premiers Sapins) avec d'autres subventions couvrant ainsi le coût du service. *A contrario*, les porteurs des espaces France services de Besançon et de Mantes-la-Ville prennent à leur charge la majorité des coûts de fonctionnement ($> 75\%$). Sur le panel d'espaces France services étudiés, le reste à charge moyen s'élève à près de 40 % des charges de la structure, porté à 50 % en retirant les espaces France services pour lesquels les subventions perçues couvrent la totalité des coûts du service.

b) Un forfait complémentaire est nécessaire pour les espaces France services très fréquentés

L'hétérogénéité des structures rend peu compatible le financement des espaces France services par le biais d'un forfait annuel identique pour chacune d'entre elles.

Le ministère de la transformation et de la fonction publiques ne souhaite cependant pas opérer une différenciation du financement des espaces France services en fonction de la fréquentation, considérant qu'un tel financement serait complexe et en contradiction avec les objectifs du programme, notamment dans des territoires peu denses.

Dans les espaces confrontés à une fréquentation supérieure à leur capacité d'accueil, la norme de deux conseillers France services pourrait toutefois être réexaminée à la hausse¹⁰⁷. Comme l'atteste le sondage réalisé dans le cadre de la présente évaluation, le reste à charge est globalement plus important pour les structures très fréquentées nécessitant un nombre d'agents plus conséquent.

La Cour estime qu'afin d'assurer la pérennité du dispositif, il conviendrait d'envisager le versement d'une subvention forfaitaire complémentaire aux espaces France services dont la fréquentation est soutenue, ce qui permettrait de financer un poste de conseiller supplémentaire pour répondre à la demande croissante des usagers.

c) *La clé de répartition du financement entre les opérateurs a changé*

Le fonds national France services (FNFS) est venu remplacer le fonds inter-opérateurs (FIO), créé en 2015 pour le financement des maisons de services au public (MSAP). Le FIO était en déséquilibre structurel en raison d'un mauvais calibrage du nombre de structures à financer, d'un retrait de certains opérateurs non compensé et d'un démarrage avec retard ayant entraîné un décalage entre les versements et les structures à financer¹⁰⁸. Aussi, le FIO présentait une dette de 4,3 M€ fin 2019 apurée par les opérateurs contributeurs à ce fonds.

Les modalités de financement du FNFS ont été revues¹⁰⁹ par l'accord-cadre national signé le 12 novembre 2019, applicable jusqu'à fin 2022, afin de répondre aux nouvelles ambitions de France services. Le FNFS est ainsi alimenté par la contribution des opérateurs suivant une clé de répartition établie à partir des visites annuelles constatées et de leurs usagers potentiels au niveau national. Trois groupes de contributeurs ont été définis :

- plus de 12 millions d'usagers potentiels (DGFIP, ministère de l'Intérieur, CNAM, France Travail et La Poste) ;
- entre 5 et 12 millions d'usagers potentiels (CNAF) ;
- moins de 5 millions d'usagers potentiels (CNAV, MSA, ministère de la justice¹¹⁰).

¹⁰⁷ Cf. *supra* : le seuil de saturation est estimé à plus de trois accompagnements par heure et par agent.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.

¹⁰⁹ Le FIO était alimenté par chacun des opérateurs, pour un tiers sur une base forfaitaire et pour deux tiers en fonction du taux de présence dans les MSAP.

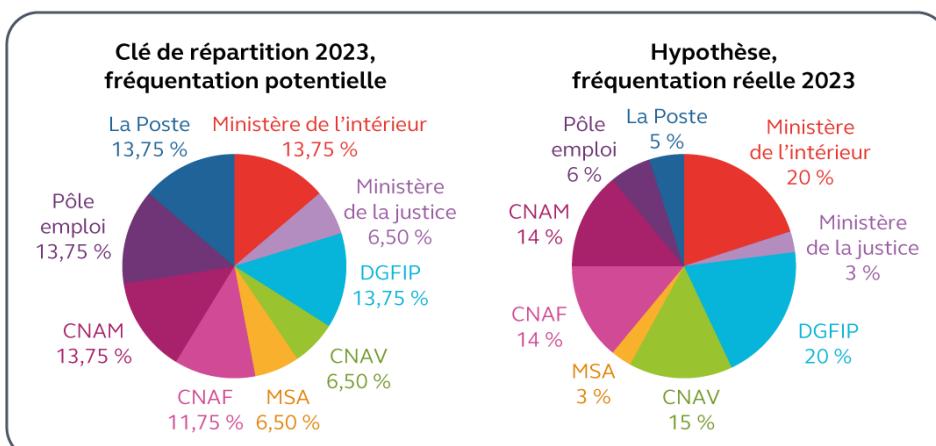
¹¹⁰ Le ministère de la justice n'a pas versé de participation financière pour 2019 et 2020 ; il s'agissait d'une contribution en nature visant à l'implantation de points justice au sein des structures France services.

Les modalités de contribution devaient être remises à plat par avenant pour 2021-2022 afin de tenir compte de la fréquentation réelle des espaces France services et de la qualité du service rendu mais aussi de la mise à disposition d'agents et de locaux. Toutefois, cette clause de révision n'a jamais été actionnée, la clé de répartition faisant toujours référence à la fréquentation potentielle. Celle-ci a tout de même évolué lors de l'entrée du ministère de la justice et de l'engagement non concrétisé de l'AGIRC-ARRCO en 2021.

La participation des opérateurs au FNFS a doublé entre 2020 et 2023, suivant ainsi la densification du maillage France services¹¹¹. Elle représente un coût non négligeable pour certains d'entre eux. La contribution du ministère de la justice (2,4 M€ en 2023) associée au coût des permanences point-justice dans les espaces France services (2 M€) représente un tiers du budget de l'accès aux droits. Aussi, l'augmentation de la contribution à budget constant des opérateurs implique de renoncer à des crédits destinés à leur propre organisation.

La clé de répartition fondée sur la fréquentation potentielle jusqu'en 2023, était décorrélée du volume d'activité constaté des opérateurs au sein des structures. La question du financement de France services a toujours été extrêmement complexe et source de tension. Des discussions inter-opérateurs et interministérielles en 2023 ont permis de réviser la clé de répartition pour les années 2024-2026 afin de mieux tenir compte du niveau réel d'activité des opérateurs au sein des espaces France services (cf. annexe n° 8).

Graphique n° 9 : comparaison de la contribution des opérateurs au FNFS 2023 entre la fréquentation potentielle et réelle



Source : jurisdictions financières, d'après les données de l'ANCT (fréquentation potentielle) et les données de la plateforme France services (fréquentation réelle) de janvier à décembre 2023

¹¹¹ Les dotations au FNFS représentaient 17 M€ en 2020 contre 37 M€ en 2023.

d) La question de l'intégration de nouveaux opérateurs au système participatif de financement est posée

Le ministère de la transition écologique – *via* le dispositif chèque énergie – et l'agence nationale de l'habitat (ANAH) – *via* les dispositifs MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt' – ont intégré l'offre socle au 1^{er} janvier 2024. La question de leur contribution au financement du programme est désormais posée et des discussions sont en cours.

Par ailleurs, 1,25 % des démarches en espaces France services¹¹² concernent l'AGIRC-ARRCO, alors qu'aucune contribution financière n'est versée par cet opérateur, ce qui constitue une rupture d'égalité de traitement. L'AGIRC-ARRCO est réservée sur son engagement au sein de France services en raison d'un manque de visibilité du financement pluriannuel du programme et du volume des questions touchant à la retraite dans les espaces. Des discussions sont en cours afin d'étudier l'intérêt et les modalités d'une relation partenariale entre les deux réseaux. À ce titre, des visites croisées d'usagers en espace France services et en agence AGIRC-ARRCO seront mises en œuvre en 2024 à titre expérimental.

Certains partenaires locaux allouent une subvention ou une contribution en contrepartie des services délivrés au sein de l'espace France services. Pour autant, cette situation est loin d'être généralisée. Dans le respect du principe de libre administration et de différenciation territoriale, il pourrait revenir aux porteurs des espaces France services le soin d'examiner, en tant que de besoin, l'intégration de partenaires locaux dans le dispositif de financement.

Au final, la réévaluation, à compter de 2024 de la clé de répartition des opérateurs au fonds national France services, permet une meilleure contributivité des opérateurs au regard de la fréquentation réelle des structures. Toutefois, le système de financement du programme France services manque de projection à moyen terme, ce qui ne permet pas aux opérateurs d'avoir un regard pluriannuel de leurs engagements financiers à venir. Ce défaut d'information a un effet désincitatif sur les potentielles parties prenantes qui pourraient rejoindre le programme. Aussi l'établissement d'un plan de financement pluriannuel sur les cinq années à venir paraît indispensable pour gagner en lisibilité.

¹¹² 36 000 demandes relatives à l'AGIRC-ARRCO en 2023 sur les 2,9 millions de démarches concernant l'offre complémentaire et l'accompagnement propre à la structure (soit 1,25 % de l'activité outre le bouquet socle).

B - Des ressources humaines à fidéliser

1 - Une grande hétérogénéité des conditions de recrutement et d'emploi

La multiplicité des employeurs des conseillers France services rend difficile la connaissance exacte du nombre de salariés, de leur statut, de leur temps de travail et de leur profil¹¹³.

Le nombre de conseillers France services est estimé à 7 000 par l'ANCT. Au sein des quatre régions du panel¹¹⁴, 60 % des espaces France services comptent deux conseillers et 35 % de trois à cinq agents. Les effectifs les plus nombreux sont en quartiers politique de la ville (en moyenne 4,5 ETP) ainsi que dans les espaces gérés par les points d'information médiation multi-services (PIMMS) (3,5 ETP en moyenne).

42 % des conseillers France services sont titulaires de la fonction publique. 26 % sont employés en CDI. 32 % sont employés sous contrat à durée déterminée (CDD) ou en contrat aidé. Cette part des employés en CDD est proportionnellement plus élevée dans le secteur associatif. Certains conseillers sont employés à temps non complet. Il apparaît donc une proportion significative d'embauches sur des contrats non pérennes.

Pour autant, les conseillers sont recrutés avec des niveaux de qualifications et/ou d'expérience élevés. Dans le cadre du panel de la présente évaluation, 47 % d'entre eux possèdent un diplôme supérieur de niveau cinq et 39 % ont au moins le niveau du baccalauréat. À leur prise de fonctions, plus de la moitié des conseillers (51 %) avait cinq années ou plus d'expérience dans l'accueil du public ou dans l'accompagnement aux démarches administratives. Ils étaient toutefois 24 % à débuter dans ce type d'activités, en dépit de la complexité des fonctions d'accueil et d'accompagnement en espaces France services. Pour les plus chevronnés, les conseillers étaient issus de la structure porteuse, agents de l'État ou d'une collectivité territoriale, voire employés d'opérateurs (France Travail). Certaines collectivités décident même de faire appel à des professionnels de l'action sociale, comme le département de l'Yonne¹¹⁵,

¹¹³ L'ANCT a lancé en 2023 un état des lieux des effectifs afin de disposer d'une vision précise du nombre de conseillers, de leurs statuts d'emploi, typologie de contrat, et niveau de qualification. Les premiers résultats sont attendus au premier trimestre 2024.

¹¹⁴ Questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023.

¹¹⁵ Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, Rapport d'observations définitives, *Département de l'Yonne*, exercices 2018 et suivants, juin 2023.

qui, pour son bus France services, a mis en place une équipe de 19 agents, dont un seul permanent administratif, et, sur la base du volontariat, par roulement, 18 agents sociaux de proximité ou travailleurs sociaux issus de ces unités territoriales sociales.

Aucun référentiel métier de l'encadrant des équipes France services n'est défini. Dans le panel étudié, l'encadrant supervise ses collègues d'accueil et assure l'accueil de personnes en situation complexe, sur rendez-vous, en dispensant parfois des prestations au-delà du simple premier niveau. L'encadrant assume quasi exclusivement des fonctions de direction de l'espace France services quand la structure est d'importance ou commune avec d'autres services. L'encadrant peut enfin avoir des fonctions polyvalentes, proches ou éloignées de l'espace France services. Ainsi, à Sartrouville, la fonction d'encadrement de l'espace France services est assurée par la directrice du centre communal d'action sociale (CCAS). À Saint-Florent-sur-Cher, elle est assumée par un encadrant en charge de l'activité postale.

2 - La fonction de conseiller exige maîtrise technique, capacité d'initiative et savoir-être face à des situations complexes

Conformément à la feuille de route 2023 du programme, des mesures ont été prises dans l'objectif de mieux définir et homogénéiser le métier de conseiller France services. Une fiche métier a été élaborée sans toutefois à ce jour que ce nouveau métier ne soit référencé dans les répertoires de la fonction publique, cette fonction se rattachant selon le Centre national de la fonction publique territoriale à la fiche « chargé d'accueil ».

La fiche métier, élaborée par l'ANCT détermine les grands axes du métier, rattaché à la famille « relation à l'usager ». Elle précise que « *le rôle du conseiller dans les France services, est d'accueillir, d'informer, d'orienter et d'accompagner les usagers dans la réalisation de leurs démarches administratives du quotidien, au plus près de leur lieu de résidence. Le programme France services marque le retour de l'Etat dans les territoires, avec comme objectif de proposer un service public à visage humain, pour tous les Français. Ce dispositif concerne toute la population et tous les territoires* ». Les savoir-faire requis sont ambitieux : connaissance des droits, capacité d'analyse du besoin, identification des situations complexes et orientation vers l'interlocuteur approprié.

Métier d'accueil, de contact et d'intermédiation sociale, la profession de conseiller France services n'est cependant pas conçue comme celle d'un assistant de service social. Sa fonction consiste à identifier et orienter, non à traiter la situation dans sa globalité. Le conseiller France services a en charge la réalisation des démarches administratives, dites de premier niveau. Toutefois, la frontière est parfois difficile à établir face à des publics en grande difficulté. De même, les usagers qui se déplacent ont souvent des attentes plus complexes que ceux qui ont trouvé leurs réponses sur internet¹¹⁶.

L'étude qualitative réalisée par l'université de Bourgogne¹¹⁷ souligne d'ailleurs, qu'à l'instar des travailleurs sociaux, les personnels des espaces France services sont engagés dans un quotidien « *paradoxal* »¹¹⁸ car pris dans un « *entre-deux* » entre l'exercice d'un mandat institutionnel pas toujours clair et la prise en compte de singularités individuelles.

Ces fonctions d'accueil et de contact souffrent d'un défaut d'attractivité du fait de conditions de travail parfois difficiles, en particulier la confrontation de situations sociales lourdes auxquelles les conseillers ne peuvent apporter de réponses et certains comportements inappropriés ou agressifs des usagers.

3 - La nécessité de proposer des parcours professionnels aux conseillers France services afin de mieux les fidéliser

Le taux de rotation des conseillers France services est estimé par l'ANCT à 15 % pour la période 2023 à 2026, équivalent à la période précédente. Ce taux est plus élevé que le taux moyen relevé par l'Insee en 2021 pour les personnels civils de la fonction publique et de celui constaté en collectivités locales ou leurs établissements (8,6 %) en 2020)¹¹⁹. La précarité d'emploi des conseillers recrutés en CDD, le manque d'attractivité salariale des postes au regard de la nature complexe des missions et le manque de perspectives professionnelles constituent des facteurs de rotation des équipes des espaces France services.

¹¹⁶ Conseil d'État, étude annuelle, *L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique*, septembre 2023.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Michel Autès, 1999.

¹¹⁹ DGAEP, *Point stat*, juin 2022.

La feuille de route 2023 de France services en faveur de la valorisation du métier vise à « *déprécariser* » les postes de conseillers France services *via* un travail conjoint avec les représentants des porteurs, dont les associations d'élus, et à accompagner leurs parcours professionnels en créant notamment des passerelles avec les opérateurs pour offrir des perspectives aux conseillers France services. L'enjeu est de proposer une poursuite des parcours des agents au sein des opérateurs du programme en s'appuyant notamment sur des périodes d'immersions pour favoriser leur mobilité.

La fiche métier précise que les missions et responsabilités du conseiller France services peuvent évoluer au cours de son parcours professionnel, vers les fonctions de responsable de structure France services ou d'animateur départemental du réseau. Bien que la fiche ait pour objectif d'insérer le conseiller dans une trajectoire professionnelle, les débouchés demeurent néanmoins réduits au sein du réseau France services. Le débouché naturel et avantageux est un recrutement chez les opérateurs qui bénéficient de l'expérience acquise des conseillers, mais ceci peut contribuer à déstabiliser les porteurs des espaces France services devant à nouveau recruter et former.

En pratique, l'objectif de valorisation ne sera vraisemblablement pas atteint sauf à réfléchir à mettre en place des logiques de parcours avec les opérateurs. La démarche de déprécarisation se heurte en effet à la multiplicité des employeurs. Afin d'attirer et de fidéliser les candidats, il conviendrait de mieux valoriser, notamment d'un point de vue salarial, la richesse de l'expérience acquise dans les fonctions de conseillers France services et de conforter le positionnement de ceux-ci.

4 - Une formation initiale et continue à renforcer et à rendre accessible aux conseillers France services

Entre 2019 et 2022, 8 500 agents France services ont été formés, dont 60 % agents de la fonction publique territoriale. Les 40 % restants sont des agents postaux, de l'État ou du secteur associatif. À partir de 2019, l'ANCT a conventionné annuellement avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹²⁰ pour la formation initiale des conseillers France services, agent de la fonction publique territoriale ou sous autre

¹²⁰ L'ANCT a fait appel au CNFPT en raison de la capacité de ce dernier à pouvoir déployer une offre de formation au plus près des bassins de vie et de son ingénierie pédagogique.

statut, pour le socle commun sur les fonctions d'accueil (2,5 jours), les opérateurs gérant le socle métier (trois jours). Depuis début 2021, le CNFPT assure la coordination de la formation du socle métier.

Le déploiement rapide du programme France services a conduit à l'organisation tardive de sessions de formation, au fil des labellisations, avant chaque ouverture d'espace. La rotation des conseillers France services au regard de la précarité de certains recrutements a également participé à la difficulté de gestion prévisionnelle des besoins de formation et à la hausse de l'absentéisme constaté. Le dispositif de formation a été construit « *en marchant* », en co-construction avec les opérateurs en fonctions des « *situations de vie* ». Le bilan à ce jour fait apparaître un défaut de visibilité sur les impacts des formations comme sur le flux d'agents en poste formés ou non formés, aucun fichier des effectifs des agents des espaces France services n'étant disponible.

Les conseillers France services territoriaux (fonction publique territoriale) peuvent bénéficier de la formation continue assurée par le CNFPT, qui n'est pas accessible aux autres conseillers, créant des distorsions à l'accès à la formation continue.

Certains opérateurs, proactifs comme la DGFIP, organisent de la formation continue, complémentaire à la formation initiale jugée insuffisante, sur les problématiques métiers ou sujets d'actualité voire par des immersions. Certains, telle la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), proposent des tutoriels, des « *pas à pas* » et des supports de formation. Ceci relève essentiellement de la compétence du local, bien qu'encouragé par le national. De manière générale, la formation, son suivi et son pilotage n'ont pas fait, à ce jour, l'objet d'une évaluation précise de la part des opérateurs. La formation continue métier n'est donc pas pilotée au niveau national et est hétérogène selon les opérateurs, mais aussi selon l'implication de ceux-ci en local.

Les conseillers France services au niveau national sont très majoritairement satisfaits de la formation initiale (note moyenne de 8,3/10). Dans les régions du panel, les trois quarts des conseillers France services se déclarent satisfaits, malgré des disparités régionales fortes : 92 % de satisfaction à La Réunion pour seulement 62 % en Île-de-France.

Plus des quatre cinquièmes des conseillers se déclarent satisfaits de la formation continue. Pour autant, certains d'entre eux n'y accèdent que très peu, à cause d'une charge de travail importante (espace France services de Melun) ou d'une organisation spécifique (département de l'Yonne¹²¹). Ces difficultés sont susceptibles de s'amplifier du fait de l'objectif d'augmentation de la fréquentation et doivent donc être prises en compte et anticipées par l'ANCT.

À la suite d'un bilan réalisé fin 2022, l'ANCT a souhaité, en 2023, renforcer la professionnalisation des conseillers France services, au moyen, notamment, d'un objectif de doublement du temps de formation dès mai 2023 (le caractère certifiant ou diplômant de ces formations reste à l'étude) et de la mise à disposition d'un outil de formation dédié à France services (l'ANCT expérimente la plateforme de formation interministérielle « *Mentor* »).

Les orientations pour la formation continue à court terme visent, par ailleurs, à tenir compte des rotations de manière à ce que les conseillers puissent aller en formation au moins tous les deux ans, et le développement des webinaires.

Des modules de formation sur la gestion et l'accueil des personnes vulnérables sont proposés depuis 2024 en complément d'une formation à la prévention et à la gestion des incivilités.

Toutefois, malgré les avancées liées à la convention ANCT – CNFPT de 2023, le temps de formation initiale supplémentaire ne bénéficie pas aux conseillers France services déjà en fonction, mais seulement aux nouveaux. Seule une part résiduelle des conseillers bénéficie à court-moyen termes de ces évolutions. De plus, la formation continue, après quatre ans de fonctionnement des espaces France services reste disparate et manque d'une vraie projection pour le moyen terme. Aussi, il conviendrait de faciliter l'accès des conseillers France services à une offre de formation continue homogène sur tout le territoire, comme dans son contenu, sa fréquence et son accessibilité.

¹²¹ Rapport d'observations définitives, *Département de l'Yonne*, exercices 2018 et suivants, Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, juin 2023.

Schéma n° 5 : synthèse des conditions de réussite du programme France services dans la durée



Source : juridictions financières

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation permet de conclure, en réponse à la seconde question évaluative, que le programme France services doit désormais clarifier ses orientations stratégiques pour gagner en lisibilité et organiser sa pérennité.

Entre un relatif statu quo et une transformation majeure du dispositif en une « porte d'entrée unique » de tous les services publics, il existe une voie pour un scénario intermédiaire, qui permette d'élargir les capacités d'accueil du réseau, par l'intégration avec le maillage des opérateurs, et qui rende possible un enrichissement raisonné de l'offre de services.

Le réseau France services doit s'inscrire dans les territoires en tenant compte de leurs spécificités : les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public peuvent utilement servir de trame à la structuration locale des services de proximité, en incluant le réseau France services. Ce même réseau gagnerait également à mieux connaître les publics de chaque territoire ainsi que les évolutions de la présence des services au public. En outre, le réseau doit parfaire sa notoriété auprès du grand public, celle-ci restant principalement assise sur le « bouche-à-oreille ».

La charte nationale d'engagement de 2019 a confié aux espaces France services un rôle essentiel en faveur de l'inclusion numérique. Les usagers France services ont très majoritairement besoin d'un accompagnement individuel, que les conseillers France services réalisent efficacement. En revanche, la mission d'autonomisation numérique des usagers doit être intégrée dans une stratégie portée au niveau départemental qu'il reste à construire.

Les conditions de réussite du programme dans la durée portent également sur sa gouvernance, qui doit davantage coordonner les parties prenantes.

Au niveau national, une meilleure coordination de l'action de l'ANCT serait nécessaire avec les ministères et les opérateurs, notamment en favorisant une plus grande synergie entre les réseaux des opérateurs et France services.

Au niveau local, le partenariat est à davantage articuler avec les opérateurs du bouquet socle, en confortant les relations entre le « front » et le « back office », encore très hétérogènes selon les territoires et les opérateurs, et avec les collectivités territoriales, notamment dans les missions de premier accueil inconditionnel.

Le coût total du programme, tous financeurs confondus, est estimé à 350 M€ (dont environ 113 M€ au titre du budget général de l’État pour 2024, représentant moins de 1 % des crédits de paiement de la mission « cohésion des territoires »).

Bien que les financements du programme progressent, la charge financière pèse davantage sur les porteurs locaux que sur l’État et ses opérateurs. Au surplus, une subvention forfaitaire supplémentaire est nécessaire pour assurer la prise en charge du programme dans les espaces confrontés à une fréquentation supérieure à sa capacité d’accueil.

Sur le plan des ressources humaines, les fonctions de conseillers France services exigent maîtrise technique, capacité d’initiative et savoir-être, face à des situations parfois complexes. Or les spécificités de ce métier ne sont pas encore suffisamment valorisées dans les parcours professionnels des conseillers et leur formation continue nécessite d’être encore ajustée, le tout dans l’optique de mieux fidéliser les personnels du réseau France services.

Forte de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Sur la définition de la stratégie et la gouvernance

1. *définir les étapes ultérieures de développement du programme France services afin d’assurer la lisibilité et la soutenabilité à moyen terme du dispositif (ministère de la transformation et de la fonction publiques ; 2024) ;*
2. *prendre en compte le réseau des espaces France services dans la définition des schémas départementaux d’amélioration de l’accessibilité des services au public (ministère de l’intérieur et des outre-mer ; ministère de la transformation et de la fonction publiques) ;*
3. *identifier au sein de chaque opérateur des référents métiers en mesure d’être contactés directement par les conseillers France services et de prendre en charge leurs questions (ministère de la transformation et de la fonction publiques ; opérateurs signataires de l’accord-cadre France services ; 2024).*

Sur le financement et les ressources humaines

4. *consolider le budget du programme France services, incluant l'ensemble des crédits engagés par l'État ainsi que les coûts estimatifs supportés par les porteurs d'espaces France services (ministère de la transformation et de la fonction publiques ; 2025) ;*
5. *en complément du forfait socle, instaurer une subvention complémentaire, financée par l'État et les opérateurs, pour les espaces France services ayant une fréquentation supérieure à trois accompagnements par heure et par agent (ministère de la transformation et de la fonction publiques ; opérateurs signataires de l'accord-cadre France services ; 2025).*

Liste des abréviations

AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
ARCEP.....	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse
ARRCO.....	Association des régimes de retraite complémentaire des salariés
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CARSAT.....	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDAD	Conseil départemental de l'accès au droit
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM.....	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNOUS.....	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRAV	Caisse régionale d'assurance vieillesse
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur

- DREES Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSIL..... Dotation de soutien à l'investissement local
EFS..... Espace France services
EPCI..... Établissement public de coopération intercommunale
ETP Équivalent temps plein
ETPT Equivalent temps plein travaillé
FNADT Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNFS Fonds national France services
FIO Fonds inter-opérateurs
GVT Glissement vieillesse technicité
IGA Inspection Générale de l'Administration
INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
MSA Mutualité sociale agricole
MSAP Maison de services au public
MTFP Ministère de la transformation et de la fonction publiques
PASIP..... Premier accueil social inconditionnel de proximité
PIMMS Point d'information médiation multi-services
QPV..... Quartier prioritaire de la ville
RSA..... Revenu de solidarité active
SCORAN Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique
SDAASP Schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement	98
Annexe n° 2 : évolution de l'activité des espaces France services depuis 2020.....	99
Annexe n° 3 : le poids des espaces France services par rapport au réseau des opérateurs	101
Annexe n° 4 : la transformation numérique des services publics et leur accessibilité en Finlande et au Portugal.....	102
Annexe n° 5 : budget du programme France services.....	112
Annexe n° 6 : évolution des crédits du réseau France services au sein du programme 112 et de la mission cohésion des territoires	114
Annexe n° 7 : estimation du coût annuel moyen de fonctionnement d'un espace France services	115
Annexe n° 8 : répartition du financement des opérateurs au FNFS	118

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

Collèges	Noms	Fonctions
Collège des représentants, des opérateurs ou gestionnaires directs de la politique	Benoît Bourrat	Directeur général du réseau national des PIMMS médiation, qui porte 89 Maisons France services au niveau national
	Sarah Allix	Cheffe de la mission « Expérience usagers » à la Direction interministérielle de la Transformation publique (DITP)
Collège des élus	Jacques Savatier	Ancien Député de la Vienne, membre de la Commission de Surveillance de la CDC, Rapporteur Spécial pour l'Administration Générale et Territoriale de l'État. Ingénieur Général des Ponts des Eaux et des Forêts, ancien Directeur Général Adjoint du Groupe La poste
	Marion Tanniou	Conseillère solidarités cohésion sociale au sein de l'Association France Urbaine
Collège des chercheurs et experts académiques de la politique	Hervé Marchal	Professeur de sociologie à l'université de Bourgogne, mène des recherches sur les espaces périurbains - mobilités, zones pavillonnaires, vie quotidienne et vieillissement-
	Evan Lagune	Doctorant en droit public à l'université d'Aix-Marseille, auteur de l'ouvrage « Le Concept de service public maison, étude sur la transformation de l'État », s'intéresse à l'accessibilité et la mutualisation des services publics au sein de lieux uniques
Collège des bénéficiaires directs et/ou de la société civile	Benoît Vallauri	Directeur du Ti Lab - Laboratoire d'innovation de Bretagne - a participé au développement de l'outil Portrea (Portrait territorialisé de la relation e-administrative). Cet outil permet de traiter à grande échelle des données croisées (INSEE, CAF, fournisseurs d'accès réseaux et limites administratives communales ou infra-communales) et d'aider au pilotage de politiques publiques quant au déploiement de nouveaux services numériques de proximité
Collège des bénéficiaires directs et/ou de la société civile	Laurent Grandguillaume	Président de l'association « Territoires zéro chômeurs de longue durée » créée en 2016
	Daniel Agacinski	Délégué général à la médiation auprès de la défenseure des droits
	Patrick Vallat	Administrateur au conseil d'administration de la fédération nationale de Familles Rurales et Président de la fédération départementale de l'Aveyron

Source : juridictions financières

Annexe n° 2 : évolution de l'activité des espaces France services depuis 2020

Tableau n° 3 : niveau d'activité des espaces France services depuis 2020

Années	Nombre d'EFS labellisés (antennes comprises)	Nombre d'accompagnements en millions par année	Nombre moyen d'accompagnements par EFS par jour *
2020	960 (au 31/12/2020)	1,17	7,8
2021	1 876 (au 31/12/2021)	3,23	7,8
2022	2 689 (au 31/12/2022)	6,62	11,5
2023	2 840 (au 31/12/2023)	8,85	13,7

Source : juridictions financières, d'après les données de la plateforme France services, la liste des structures labellisées France services au 16 août 2023 publiée sur le site data.gouv.fr et les données transmises par l'ANCT

** Le ratio d'activité déterminé par l'ANCT s'applique uniquement aux espaces France services labellisés en tant que structures uniques ou regroupements de structures. Il prend en compte le déploiement successif des espaces (par vague de labellisation) permettant de pondérer l'activité en fonction du volume de structures à un moment donné.*

Tableau n° 4 : niveau d'activité des opérateurs nationaux au sein des espaces France services depuis 2020 (en millions)

	CNAF	CNAM	CNAV	CCMSA	FRANCE TRAVAIL	DGFIP	LA POSTE	JUSTICE	FRANCE TITRES	TOTAL
<i>Accompagnements FS 2020</i>	0,13	0,11	0,06	0,02	0,08	0,04	0,02	0,02	0,11	0,59
% dans l'offre socle	22 %	18 %	11 %	4 %	14 %	7 %	4 %	3 %	18 %	
<i>Accompagnements FS 2021</i>	0,31	0,26	0,19	0,07	0,15	0,17	0,08	0,05	0,31	1,59
% dans l'offre socle	19 %	16 %	12 %	4 %	10 %	11 %	5 %	3 %	19 %	
<i>Accompagnements FS 2022</i>	0,59	0,58	0,52	0,13	0,26	0,39	0,19	0,09	0,60	3,35
% dans l'offre socle	18 %	17 %	16 %	4 %	8 %	12 %	6 %	3 %	18 %	
<i>Accompagnements FS 2023</i>	0,62	0,64	0,67	0,13	0,27	0,90	0,22	0,11	0,90	4,46
% dans l'offre socle	14 %	14 %	15 %	3 %	6 %	20 %	5 %	3 %	20 %	
<i>Accompagnements FS 2020-2023</i>	1,64	1,59	1,45	0,35	0,76	1,50	0,52	0,27	1,91	9,99
% dans l'offre socle	16 %	16 %	15 %	4 %	8 %	15 %	5 %	3 %	19 %	

Source : juridictions financières, d'après les données de la plateforme France services

Annexe n° 3 : le poids des espaces France services par rapport au réseau des opérateurs

**Tableau n° 5 : part du réseau France services dans l'accueil physique
(en millions)**

	CNAF	CNAM	CNAV	FRANCE TRAVAIL	DGFIP	FRANCE TITRES	CCMSA	JUSTICE	TOTAL
<i>Visites en accueil physique dans le réseau des opérateurs 2022</i>	4,85	4,82	0,50	6,63	5,76	0,51	1,35	0,95	25,37
<i>Accompagnements France services en 2022</i>	0,59	0,58	0,52	0,26	0,39	0,60	0,13	0,09	3,16
<i>% accompagnements FS/total des visites (opérateurs + FS)</i>	11 %	11 %	51 %	4 %	6 %	54 %	9 %	9 %	11 %
<i>Accompagnements France services en 2023</i>	0,62	0,64	0,67	0,27	0,890	0,90	0,13	0,011	4,24
<i>% accompagnements FS/total des visites (opérateurs + FS)</i>	11 %	12 %	57 %	4 %	14 %	64 %	9 %	10 %	14 %

Source : juridictions financières, d'après les données des opérateurs et de la plateforme France services

Annexe n° 4 : la transformation numérique des services publics et leur accessibilité en Finlande et au Portugal

Les comparaisons internationales conduites dans le cadre de l'évaluation ont été effectuées auprès de la Finlande et du Portugal. En effet, les points communs de la France avec ces pays sont notamment :

- le développement de la dématérialisation des services publics ;
- le maintien de points d'accès physiques dans les territoires dans le but de favoriser l'accessibilité aux services publics numériques.

Il est également rappelé que la transformation numérique est une priorité majeure pour l'Union européenne.

Le programme d'action à l'horizon 2030 « La voie à suivre pour la décennie numérique » de l'Union européenne

La Commission européenne a présenté en mars 2021 une « boussole numérique » traduisant les ambitions numériques de l'UE pour 2030.

Cette « boussole » s'articule autour de quatre points principaux :

1) *Des citoyens disposant de compétences numériques et des professionnels du numérique hautement qualifiés* : d'ici à 2030, au moins 80 % des adultes devraient avoir des compétences numériques de base et 20 millions de spécialistes des TIC devraient être employés dans l'UE, dont un plus grand nombre de femmes ;

2) *Des infrastructures numériques sûres, performantes et durables* : d'ici à 2030, tous les ménages de l'UE devraient disposer d'une connectivité en gigabit et toutes les zones peuplées devraient être couvertes par la 5G ; la production de semi-conducteurs durables de pointe en Europe devrait représenter 20 % de la production mondiale; 10 000 noeuds périphériques hautement sécurisés et neutres pour le climat devraient être déployés dans l'UE ; et l'Europe devrait disposer de son premier ordinateur quantique;

3) *La transformation numérique des entreprises* : d'ici à 2030, trois entreprises sur quatre devraient utiliser des services d'informatique en nuage, le *big data* et l'intelligence artificielle ; plus de 90 % des PME devraient atteindre au moins un niveau basique d'intensité numérique ; et le nombre de licornes (entreprises ayant au moins 10 ans d'activité dont la valeur a dépassé la barre symbolique du milliard dollars) de dans l'UE devrait doubler ;

4) *La numérisation des services publics* : d'ici à 2030, tous les services publics clés devraient être disponibles en ligne ; tous les citoyens auront accès à leurs dossiers médicaux électroniques ; et 80 % des citoyens devraient utiliser une solution d'identification électronique.

L'exemple de la Finlande

Figurant au premier rang des 27 États membres de l'Union européenne au titre de l'indice de l'économie et de la société numériques (DESI)¹²² en 2022, la Finlande bénéficie d'une conjonction de facteurs qui facilite l'utilisation des services numériques par la population : un haut niveau de qualification des diplômés et des salariés dans les nouvelles technologies (hérité en partie de l'expérience Nokia), un fort taux d'équipement en téléphones portables, une couverture élevée du territoire en réseau à haut débit, etc.

i) Pour autant, la Finlande se distingue par la formalisation de sa stratégie numérique à long terme. En écho à la communication de la Commission européenne relative à la « boussole numérique 2030 : la voie européenne pour la décennie numérique », la Finlande a conçu sa propre boussole numérique, se dotant ainsi d'une vision d'ici à 2030 de son processus de transformation numérique nationale, assortie d'objectifs et d'indicateurs de mise en œuvre. Le groupe de coordination interministériel pour la numérisation est chargé du suivi de ces mesures et de la coordination des travaux entre les parties prenantes¹²³.

ii) Crée en 2020 auprès du ministère des finances, l'Agence des services numériques et de données démographiques est chargée de développer la numérisation des services publics, d'assurer la disponibilité des données (open data), de renforcer l'offre de services en ligne sur la plateforme publique « suomi.fi » concernant tous les évènements de la vie des usagers (particuliers et entreprises) et d'accompagner les usagers dans la numérisation du secteur public (assistance de l'intelligence artificielle, formation, protection des données, etc.). Agissant désormais au service de

¹²² L'indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI) est un indice composite publié chaque année depuis 2014 par la Commission européenne qui synthétise un ensemble d'indicateurs pertinents afin de mesurer les progrès accomplis par les États membres de l'UE vers une économie et une société numériques (connectivité, capital humain, utilisation d'internet, intégration des technologies numériques, transformation numérique des entreprises et commerce électronique, services publics numériques).

¹²³ Plus d'informations sur le lien : https://valtioneuvosto.fi/-/10623/digitaalisen-kompassin-selonteko-asettaa-suunnan-suomen-digitalisaatiokehitykselle?languageId=en_US

la boussole numérique nationale, elle conduit ses projets (comme le développement de l'identité numérique (eID), la digitalisation des services de protection juridique des citoyen, l'assistance à l'utilisation des soins de santé ou à la mobilité transfrontalière) en lien avec ses partenaires publics et privés, de manière articulée au sein d'une programmation pluriannuelle, avec un calendrier borné (début et fin de projet annoncés) et des directeurs de projets clairement identifiés.

Un service de l'agence est dédié spécifiquement au design et à la réingénierie des procédures administratives à l'occasion de leur digitalisation, en lien avec les administrations concernées. La majorité des services publics en ligne sont développés à partir de solutions libres (open source)¹²⁴.

iii) La démarche finlandaise de digitalisation des services publics se distingue également par l'antériorité de son expérience de l'assistance en ligne aux usagers et la diversité des canaux proposés. Créé en 2013, le service de conseil et d'assistance en ligne pour les usagers du service public est accessible par téléphone, SMS, formulaires électroniques ou tchat en ligne, du lundi au vendredi en journée et le samedi matin, et proposé en 3 langues (finlandais, suédois, anglais) <https://kansalaisneuvonta.fi/fi-FI>. Ce service est conçu pour orienter et conseiller les particuliers et les entreprises dans l'usage des services publics en ligne (en particulier le portail Suomi) et physiques. S'il permet de répondre par exemple à des questions ou problèmes d'identification, d'accès aux services ou de paiement dématérialisé des services publics, il ne propose pas d'accompagnement individuel dans le remplissage des formulaires en ligne.

iv) La Finlande dispose d'un réseau de « points de services communs » (joint service points) proposés par les autorités municipales et nationales (environ 200 actuellement). Chargés de fournir des informations sur les différents services publics et leur utilisation, ces guichets proposent un éventail de services qui varie toutefois d'un point de service à l'autre. Les points de service situés dans des zones peu peuplées proposent généralement une gamme plus large de services, correspondant à la fois aux services de la municipalité et à ceux services des autorités gouvernementales. Les usagers peuvent solliciter des conseils et de l'assistance de la part d'un conseiller. Des services électroniques sont généralement accessibles depuis des terminaux mis à la disposition des usagers et ceux-ci peuvent solliciter des conseils sur l'utilisation des services électroniques.

¹²⁴ <https://github.com/vrk-kpa>

Le ministère des finances a élaboré, en lien avec les autorités locales et régionales finlandaises, une stratégie pour le renouvellement de la gouvernance publique au cours de la décennie 2020 ayant pour objectifs de rationaliser les services du quotidien, de garantir la sécurité juridique au sein de la société et de renforcer l'accessibilité numérique. Dans le cadre de cette stratégie, il a engagé, en impliquant dix agences gouvernementales, une réforme du réseau de services et de locaux visant à regrouper des services publics accueillant du public.

Pour le ministère des finances finlandais, l'objectif est de créer des guichets uniques offrant des services plus complets et uniformes axés sur les usagers, notamment ceux ne pouvant ou ne voulant pas utiliser les services numériques, en rationalisant les coûts. Les points communs de service ne doivent pas être à plus d'une heure de route et desservir une population suffisante (une population de base d'environ 10 000 personnes résidant à moins d'une heure a été estimée comme suffisante pour maintenir un point de service commun fonctionnel).

Les employés des agences se déplacent sur ces sites pour rejoindre l'espace de travail commun. Ainsi, les employés intervenant dans l'espace commun de Joensuu, dans le centre est du pays, déclarent en majorité être très satisfaits de la fonctionnalité des espaces communs, de la capacité des lieux à respecter la confidentialité des échanges avec les usagers, de la connectivité des lieux (équipements en nouvelles technologies), de la facilitation de la coopération entre employés grâce à l'agencement des lieux et, enfin, de la sécurité physique des personnels.

Deux autres points de service partagés sont entrés en service : en juin 2023 à Lappeenranta (Carélie du sud, sud-est de la Finlande) et en septembre 2023 à Lathi (capitale régionale de Päijät-Häme ; au nord d'Helsinki et au sud de la partie du pays couverte par des lacs). Outre les experts des autorités (agences gouvernementales, l'Institution d'assurance sociale de Finlande (Kela) et les services de bien-être du comté de Carélie du Sud), le point de service partagé de Lappeenranta emploie deux conseillers de service qui conseillent les clients sur les questions liées à leurs relations avec les autorités et fournissent un soutien pour les services en ligne.

Photo n° 5 : intérieur des locaux du point de service de Lappeenranta



Sources : site internet de SENAATTI et Eurostat (dernière mise à jour : octobre 2023)

L'exemple du Portugal

Ce pays se classe 15ème des 27 États membres de l'UE dans l'édition 2022 l'indice de l'économie et de la société numérique, progressant d'une étape par rapport au classement de l'année dernière. Il a numérisé de manière soutenue ses services publics au cours des dernières années. Le Portugal obtient des résultats supérieurs à la moyenne de l'UE en matière de services publics numériques destinés aux particuliers et de formulaires préremplis, avec respectivement 79 % et 76 %.

Néanmoins la part des utilisateurs de l'administration électronique est de 59 % alors que la moyenne de l'UE est de 65 % (le taux pour la France est de 87 %).

Le Conseil des technologies de l'information et de la communication coordonne la mise en œuvre de la stratégie de transformation numérique dans l'administration publique.

L'Agência para a Modernização Administrativa (Agence de modernisation de l'administration) a pour mission d'élaborer, de coordonner et d'évaluer des mesures, des programmes et des projets dans les domaines de la modernisation et de la simplification administrative et réglementaire, de l'administration électronique et de la distribution des services publics.

i) Ce pays s'est doté d'une stratégie pour la transformation numérique de l'administration publique 2021-2026 ainsi qu'un plan d'action associé à cette transformation numérique de l'administration publique : les priorités sont l'inclusion numérique, la formation du public et la transformation numérique des entreprises et de l'administration publique.

L'objectif est de rendre l'administration publique plus réactive aux attentes des citoyens et des entreprises, en fournissant des services plus simples, plus intégrés et plus inclusifs et demandant un minimum d'effort pour l'usager grâce à l'interopérabilité et à la réutilisation des données.

Cette stratégie s'insère dans la stratégie d'innovation et de modernisation de l'État et de l'administration publique 2020-2023.

Cette stratégie considère que le réseau des magasins citoyens et des espaces citoyens garantit l'inclusion de tous les publics dans l'accès aux services publics. Ces espaces assurent le service en face à face et une médiation avec de nombreux services disponibles en ligne et ils couvrent progressivement l'ensemble du territoire national. Le service doit être basé sur une stratégie « multicanal » – en personne, par téléphone et électronique – en continu amélioré et de plus en plus intégré.

ii) Création en 2019 d'un seul portail de services publics ePortugal.gov.pt regroupant les trois principaux portails numériques gouvernementaux existants auparavant : portail du citoyen, carte du citoyen (géoréférencement des centres d'accueil assurant des services publics) et bureau de l'entrepreneur. Il est le point d'accès à plus de 1 200 services de l'administration centrale, des collectivités locales et du secteur privé ; la conception de la plateforme est axée sur l'utilisateur afin de satisfaire les attentes et les demandes des particuliers et des entreprises ; le portail a été développé dans le cadre de SIMPLEX, le programme national de simplification et de modernisation. Il est organisé autour des événements de la vie et des affaires selon le vocabulaire de base des services publics (par exemple, avoir un enfant, se marier et prendre sa retraite).

iii) Les centres de contact, gérés par l'AMA, fournissent une aide aux citoyens et aux entreprises en ce qui concerne les services numériques dans ePortugal et les solutions telles que l'identification électronique. Il existe plusieurs centres de contact notamment :

- Le Centre de contact pour les citoyens, système d'assistance global, qui fournit des informations sur les services disponibles sur le portail ePortugal, sur les questions d'authentification numérique, sur les réservations dans les "Citizen Spots", etc..

En 2021, un nouveau système SVI (réponse vocale interactive) recourant au "traitement du langage naturel" a été déployé. Près de 2 millions d'appels ont déjà été traités et plus de la moitié d'entre eux ont été entièrement résolus grâce au SVI.

En 2021, deux nouveaux canaux de contact ont également été mis à disposition par la ligne citoyenne :

- Appel vidéo - son objectif principal est de fournir une assistance à distance pour les services publics en ligne fournis sur le portail ePortugal.
- Chat en direct - il est disponible sur le portail ePortugal, grâce à l'intégration de SIGMA (le chatbot d'ePortugal).

Le centre de contact pour les espaces citoyens comporte une ligne d'assistance pour les médiateurs de ces espaces :

- Elle fournit des informations et un soutien aux médiateurs dans l'exécution des services fournis dans les espaces citoyens ;
- Et chaque fois que nécessaire, elle assure la liaison avec les entités compétentes pour réaliser les prestations.

iv) La mise en place de la plateforme d'interopérabilité pour l'administration publique (iAP) en 2015 pour faciliter l'échange d'informations entre organismes publics : mise en œuvre du principe « une seule fois », inscrit dans un décret-loi de 2014, en vertu duquel les citoyens n'ont pas à fournir des renseignements qui se trouvent déjà dans la base de données de l'administration publique ; L'iAP offre des services partagés en ligne et leur gestion respective, une communication sécurisée entre les systèmes d'information, des paiements en ligne et des services d'envoi et de réception de messages.

v) Crédit de deux moyens d'identification :

- Carte de citoyen portugais : elle intègre dans un seul document la carte d'identité, la carte de sécurité sociale, la carte d'usager du service national et la carte d'identification fiscale ;
- La « clé numérique mobile » solution d'identification électronique mobile nationale qui permet aux citoyens de s'identifier par voie électronique sur la plupart des sites web publics et sur ceux de certaines entreprises.

vi) Coexistence de deux réseaux répondant aux enjeux d'accessibilité physique et numérique :

- *Boutiques du citoyen (Lojas de Cidadão)* créés en 1999 : guichets uniques ayant pour objectif de fournir des services publics (exemples d'entités publiques ; institut de la sécurité sociale, institut de l'emploi et de la formation professionnelle, etc.) et privés (exemples d'entités privées : fournisseurs d'énergie, téléphonie, société pétrolière, et.) essentiels aux usagers au sein d'un même espace physique. Le pays compte 66 magasins du citoyen, dont 28 sont gérés par AMA et 38 par les municipalités. Avant la crise, ces boutiques fournissaient plus de 9 millions de services par an. En 2020 et en 2021, leur activité a diminué : 3,3 millions en 2020 et 2,9 millions en 2021.

Photo n° 6 : intérieur d'une boutique du citoyen de Lisbonne



Source : site internet de l'AMA

- Espaces citoyens (*Espaços Cidadão*) créés en 2014 : guichets physiques multiservices où un médiateur spécialisé aide les citoyens à accéder à un portefeuille de services publics numériques, disponibles sur différents sites web, et leur apprend à fonctionner par la suite de manière autonome. Ces espaces ont reçu en 2019 le certificat des bonnes pratiques de l'Institut européen d'administration publique.

Il en existe 859. Au 31 décembre 2021 (dernière année disponible), 8 millions de services ont été rendus depuis leur création en 2014 (1,1 million en 2021).

La prestation de services dans les points d'accueil pour les citoyens est assurée par un médiateur sur place, formé à cet effet. Au 31 décembre 2021, l'académie de l'AMA a formé 15 786 médiateurs depuis 2014.

Le bureau est équipé de deux écrans et de deux claviers permettant aux citoyens d'accéder (ou d'apprendre à accéder) aux services en ligne comme ils le feraient à la maison, mais de manière médiatisée et dans le cadre du catalogue de services disponible. La plupart des services disponibles en ligne sont gratuits.

Les coûts de ces espaces ont été répartis entre les parties prenantes, l'AMA fournissant notamment les postes informatiques et le mobilier (il existe un kit de mobilier modulaire pouvant s'adapter aux espaces physiques). Le département communication de l'AMA réalise régulièrement des actions de promotion dans les médias traditionnels et sociaux.

Photo n° 7 : intérieur de l'espace citoyen de Pêro Pinheiro



Source : site internet de la municipalité de Sintra

- *Création également de deux formules itinérantes :*

- L'Espace Citoyen Mobile : dispositif identique à l'espace citoyen mais installé dans un véhicule qui parcourt le pays. Le but est d'atteindre les localités les plus reculées ou celles qui ont été touchées par une catastrophe naturelle ayant endommagé le réseau numérique.
- L'espace citoyen solidaire : kit mobile, constitué d'un ordinateur et d'une imprimante actionné par un médiateur qui visite des personnes incapables de se déplacer, notamment les personnes âgées qui résident au sein d'établissements médicaux ou dans des maisons de retraite.

Conclusion

Les exemples étudiés permettent de tirer plusieurs enseignements :

1. La transformation numérique à long ou moyen terme gagne à être formalisée dans une stratégie en précisant les priorités, leur calendrier de réalisation, les objectifs et les indicateurs associés à la réalisation des objectifs ;
2. La digitalisation des services publics nécessite une association des utilisateurs (citoyens et entreprises) ;
3. La création de portail unique de services publics, la mise en œuvre de l'interopérabilité permettant l'échange d'informations entre administrations et la simplification des démarches administratives, facilitent l'appropriation des outils numériques par les citoyens ;
4. La digitalisation des services publics n'est pas antinomique avec le maintien de guichets d'accueil physiques ;
5. La création de système d'assistance en ligne pouvant aider les usagers dans la réalisation des démarches administratives digitalisées vient utilement en appui de la transformation numérique des services publics ;
6. La réussite d'une stratégie « omnicanal » repose sur l'implication de toutes les parties prenantes ainsi que sur un engagement politique de haut niveau ;
7. La mise en place d'actions de formation et d'adaptation à l'ère numérique pour les agents des points d'accueil est indispensable.

Annexe n° 5 : budget du programme France services

**Tableau n° 6 : évolution des crédits de fonctionnements
du programme France services (en M€)**

		2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
Programme 112	FNADT	15,24	23,13	32,15	46,80	55,70
	<i>Dont déploiement animateurs départementaux (subventions)</i>		0,30	1,40	2,50	5,00
	FNFS	16,76	23,66	33,75	36,74	48,44
	<i>Campagne de communication FS</i>		3,10	2,40		
	<i>Animation nationale du réseau</i>	0,51	1,95		1,30	1,20
	<i>Bonification France ruralités</i>					7,6
La Poste	Fonds postal de péréquation territoriale	13,26	13,26	10,34	10,66	10,66
Banque des territoires	Banque des territoires	2,80	4,06	3,16	3,29	2,00
	<i>Dont animation du réseau France services</i>	0,38	2,61	2,27	0,43	
	<i>Dont formation</i>					
	<i>Dont outils numériques (notamment plateforme France services, « Administration + »)</i>	2,42	1,45	0,89	0,82	
	<i>Dont contribution financière à l'ANCT (développement d'une plateforme France services nouvelle génération)</i>				2,043	2
MTFP	MTFP / DITP				3,00	3,00
	<i>Dont campagne de communication FS (FTAP DITP)</i>				1,5	1,5
France relance	France Relance (signalétique extérieure)			1,10		
	Total programme France services (fonctionnement)	48,57	69,16	82,90	101,79	128,60

Source : jurisdictions financières, d'après les données transmises par l'ANCT

**Tableau n° 7 : évolution des crédits d'investissement
du programme France services (en M€)**

	2020		2021		2022		2024	
	Nb de FS	Montant subvention						
<i>DETR</i>	69	5,36	162	7,26				
<i>DSIL</i>	20	2,56	58	4,34				
<i>Banque des Territoires (bus)</i>	29	1,19	46	1,80	37	1,64		
<i>Banque des Territoires(lieux innovants, lieux accueillants)</i>							200	10
<i>Banque des Territoires(aller vers : en France services)</i>							20 à 50	0,5
Total crédits d'investissement		9,11		13,40		1,64		10,50

Source : juridictions financières, d'après les données transmises par l'ANCT

Annexe n° 6 : évolution des crédits du réseau France services au sein du programme 112 et de la mission « cohésion des territoires »

Le programme France services est l'un des sept programmes¹²⁵ de l'objectif « accompagner les grandes transformations territoriales au travers du déploiement de programmes d'appuis spécifiques » du programme 112, qui constitue lui-même un des six programmes¹²⁶ de la mission « Cohésion des territoires ».

Les crédits du programme 112 consacrés au financement du réseau France services portent sur les coûts d'exploitation des structures *via* le FNADT et le FNFS, les crédits relatifs au déploiement des animateurs départementaux depuis 2021, les campagnes de communication et l'animation du réseau France services, la bonification prévue en 2024 pour les espaces France services situés en zone France ruralités revitalisation.

Ces crédits apparaissent contenus par rapport à d'autres programmes mais en progression depuis 2020. Ils représentent 0,57 % des crédits de paiement de la mission « cohésion des territoires » et 29 % de ceux du programme 112 en 2024.

Tableau n° 8 : évolution des crédits de paiement consacrés par l'État et les opérateurs au programme France services 2020-2024 (en M€)

	2020	2021	2022	2023	2024
Mission « cohésion des territoires »	17 723	17 151	17 884	19 067	19 723
<i>Dont programme 112</i>	267	282	338	373	385
<i>Dont programme France services</i>	33	52	68	85	113
% France services / mission cohésion des territoires	0,19 %	0,30 %	0,38 %	0,44 %	0,57 %
% France services / programme 112	12 %	18 %	20 %	23 %	29 %

Source : juridictions financières, d'après les annexes aux projets de loi de règlement des comptes 2020-2022 de la mission « cohésion des territoires », du projet de loi de finances de fin de gestion 2023, du projet de loi de finances 2024 et des données transmises par l'ANCT

¹²⁵ Programme France services ; Agenda rural ; Petites villes de demain ; Volontariat territorial en administration ; Nouveaux lieux, nouveaux liens ; Territoires d'industrie ; Action Cœur de ville.

¹²⁶ 109 - Aide à l'accès au logement ; 177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ; 135 - urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat ; 147 - Politique de la ville ; 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ; 162 - Interventions territoriales de l'État.

Annexe n° 7 : estimation du coût annuel moyen de fonctionnement d'un espace France services

Tableau n° 9 : dépenses moyennes de fonctionnement par espace France services calculées à partir des budgets du panel (18 structures) :

Dépenses de fonctionnement	2020	2021	2022	2023	Proportion de France services
<i>Selon la localisation</i>					
QPV	221 927	220 438	238 286	280 406	18 %
Rural	64 016	66 782	67 670	87 469	63 %
Urbain	40 472	40 482	75 742	40 619	19 %
Moyenne pondérée selon la localisation 2023				113 000	
<i>Selon le porteur</i>					
Collectivité	85 861	96 360	114 571	110 906	67 %
La Poste (moyenne transmise par la poste)	120 000	120 000	120 000	120 000	15 %
Association (autre que PIMMS)	64 644	47 928	50 413	37 178	10 %
PIMMS	189 645	168 100	183 407	216 821	3 %
Autre *				110 906	5 %
Moyenne pondérée selon le porteur 2023				108 000	

Source : jurisdictions financières d'après les données transmises par les porteurs d'espaces France services du panel

** Budgets repris des collectivités, porteurs majoritaires.*

Tableau n° 10 : dépenses moyennes de fonctionnement par espace France services calculées à partir des données financières issues du questionnaire (90 structures) :

Dépenses de fonctionnement	2022	Proportion de France services
<i>Selon la localisation</i>		
QPV	123 000	18 %
Rural	72 000	63 %
Urbain	84 000	19 %
Moyenne pondérée selon la localisation	83 000	
<i>Selon le porteur</i>		
Collectivité	76 000	67 %
La Poste (moyenne transmise par la poste dans le cadre du panel)	120 000	15 %
Association (autre que PIMMS)	82 000	10 %
PIMMS	127 000	3 %
Autre	90 500	5 %
Moyenne pondérée selon le porteur	85 500	

Source : juridictions financières d'après les données financières issues du questionnaire adressé aux espaces France services des régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion, 2023

Tableau n° 11 : dépenses moyennes de fonctionnement par espace France Services (combinaison des données du panel (2023) et questionnaire (2022)) :

Dépenses de fonctionnement	Proportion de France services
<i>Selon la localisation</i>	
QPV	201 703
Rural	79 735
Urbain	62 309
Moyenne pondérée selon la localisation	98 500
<i>Selon le porteur</i>	
Collectivité	93 453
La Poste (moyenne transmise par la poste dans le cadre du panel)	120 000
Association (autre que PIMMS)	59 589
PIMMS	171 910
Autre	100 703
Moyenne pondérée selon le porteur	97 000

Source : juridictions financières d'après les données des espaces France services du panel et des données financières du questionnaire

Coût moyen de fonctionnement établi ainsi à 100 000 €.
--

Annexe n° 8 : répartition du financement des opérateurs au FNFS

Tableau n° 12 : répartition du financement des opérateurs au fonds national France services sur la période 2020-2026 (en M€)

		Ministère de l'Intérieur	DGFIP	CNAV	CCMISA	CNAF	CNAM	France Travail	La Poste	Ministère de la Justice	Contribution prise en charge sur le FNFS*	Total FNFS
2020	% part.	14,50 %	14,50 %	6,00 %	6,00 %	12,50 %	14,50 %	14,50 %	14,50 %	0,00 %	1,50 %	
	Montant	2,51	2,51	1,04	1,04	2,16	2,51	2,51	2,51	0,00	0,26	17,02
2021	% part.	13,00 %	13,00 %	6,00 %	6,00 %	11,00 %	13,00 %	13,00 %	13,00 %	6,00 %	6,00 %	
	Montant	3,27	3,27	1,51	1,51	2,77	3,27	3,27	3,27	1,51	1,51	25,17
2022	% part.	13,75 %	13,75 %	6,50 %	6,50 %	11,75 %	13,75 %	13,75 %	13,75 %	6,50 %		
	Montant	4,64	4,64	2,19	2,19	3,97	4,64	4,64	4,64	2,19		33,75
2023	% part.	13,75 %	13,75 %	6,50 %	6,50 %	11,75 %	13,75 %	13,75 %	13,75 %	6,50 %		
	Montant	5,05	5,05	2,39	2,39	4,32	5,05	5,05	5,05	2,39		36,74
2024	% part.	16,88 %	12,38 %	11,25 %	5,25 %	14,38 %	15,38 %	10,88 %	8,88 %	4,75 %		
	Montant	8,17	5,99	5,45	2,54	6,96	7,45	5,27	4,30	2,30		48,44
2025	% part.	16,88 %	12,38 %	11,25 %	5,25 %	14,38 %	15,38 %	10,88 %	8,88 %	4,75 %		
	Montant	8,17	5,99	5,45	2,54	6,96	7,45	5,27	4,30	2,30		48,44
2026	% part.	16,88 %	12,38 %	11,25 %	5,25 %	14,38 %	15,38 %	10,88 %	8,88 %	4,75 %		
	Montant	10,15	7,44	6,77	3,16	8,65	9,25	6,54	5,34	2,86		60,14

Source : juridictions financières, d'après les données transmises par l'ANCT

* Estimation de la contribution de l'AGIRC-ARRCO en cas d'adhésion au dispositif France services.