RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

L'accès aux droits sociaux : la fin du guichet ?

JUIN 2026
2025-106R

RAPPORT

Fadéla **Amara**

Bérénice **Delpal**

Valerie **Saintoyant**

Membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Avec la participation de Olivia **Stein,** Stagiaire à l'Inspection générale des affaires sociales

Suivez-nous sur Linkedin

CADRE D'INTERVENTION

Le présent rapport est le produit d'une mission assurée par l'Igas.
L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) réalise des missions d'inspection, de contrôle, d'audit, d'expertise et d'évaluation à l'intention des ministres chargés des affaires sociales et du Premier ministre. Elle intervient sur le fondement d'une saisine écrite d'un de ces commanditaires ou dans le cadre de son programme annuel de travail. Ses rapports sont transmis aux ministres commanditaires, seuls décideurs de leur publication, sans préjudice de l'application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration sur la communication des documents administratifs.
Les travaux du service se déroulent dans le respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de qualité.
Le respect de ces principes est assuré par :

- la responsabilité individuelle des inspecteurs, dans la limite du cadre défini par la lettre de mission, en particulier ses objectifs et ses délais : tout membre de l'inspection générale fait preuve d'impartialité et d'indépendance de jugement et est libre des diagnostics et propositions qu'il formule. Il signe le rapport. Il peut refuser d'apposer sa signature à un rapport dont il ne partagerait pas tout ou partie des conclusions ;
- la déontologie : une charte et un collège de déontologie définissent et précisent les règles que doivent respecter la direction de l'IGAS et les inspecteurs. L'absence de conflits d'intérêt est notamment vérifiée au moment de l'affectation des inspecteurs sur une mission ;
- la collégialité. Un comité des pairs, saisi lors du cadrage des travaux puis de la rédaction du rapport, vise à garantir le respect de la commande, la rigueur de la méthode d'investigation et la robustesse des recommandations ;
- l'objectivité des constats : les inspecteurs outre leur formation initiale et continue, et leurs compétences personnelles, peuvent mobiliser les expertises internes, dont un pôle Données, et disposent d'outils méthodologiques adaptés autant que possible à la diversité de leurs missions. Ils veillent à recueillir, sans parti pris ni présupposé, le point de vue de l'ensemble des parties prenantes au cours de leurs travaux ;
- la contradiction vis-à-vis des organismes évalués et contrôlés : les membres de l'IGAS restituent leurs travaux auprès des principaux acteurs concernés ; les contrôles font l'objet d'une procédure contradictoire préalable à la finalisation et à l'envoi du rapport à ses commanditaires.

SYNTHESE

[1] Depuis quelques années, le « guichet » traditionnel, que la sociologie a décrit comme lieu de construction du rapport symbolique à l'administration, s'est vu bousculer par un mouvement de modernisation plaçant l'usager « au centre » de la conception des dispositifs. Cette prise en compte de l'expérience usagers dans les services publics s'est progressivement développée sous une double influence : la promotion de la participation citoyenne et de l'*empowerment* d'une part, et les démarches qualité et d'écoute client inspirées du marketing d'autre part, notamment dans les organismes de sécurité sociale. Bien que d'inspirations différentes, ces initiatives convergent dans la volonté d'amélioration en continu des services publics par l'appréciation de plus en plus fine des représentations et attentes des usagers devenus à la fois experts et clients.

[2] C'est ainsi que d'espace d'attente contraint associé à des représentations plutôt négatives, le guichet se réinvente en accueil ouvert, chaleureux, et soumis à des objectifs de qualité. Les accueils sociaux - qualifiés ainsi parce qu'ils favorisent l'accès à des prestations sociales ou des droits sociaux, et/ou parce qu'ils reçoivent principalement des publics vulnérables -, n'ont pas échappé à cette dynamique. En analysant les accueils des collectivités locales, de la sécurité sociale et des Maisons France services, la mission a relevé les multiples initiatives en ce sens. La capitalisation et surtout la diffusion de ces initiatives restent néanmoins parfois délicates, tant elles supposent un portage managérial fort et la faculté de réinterroger les postures professionnelles. La mission recommande que la direction des services publics qui sera prochainement constituée consolide l'animation réalisée jusqu'à présent par la délégation interministérielle de la transformation publique et l'élargisse aux accueils portés par les collectivités locales.

[3] Dans le même temps, d'autres enjeux, notamment budgétaires, ont aussi présidé à la transformation des accueils sociaux, sans être toujours explicités ou assumés. Ainsi la dématérialisation des démarches administratives a-t-elle été un puissant levier de rationalisation par la réduction de la place des accueils physiques dans les stratégies d'accueil des organismes de sécurité sociale. Cette évolution reposait sur le postulat que la formation à l'usage du numérique suffirait à rendre la population autonome en matière de démarches administratives ; or ce sont tout autant la compréhension des attendus et du langage de l'administration qui posent problème.

[4] En réduisant les possibilités de contacts directs, la démarche de modernisation a ainsi eu tendance à externaliser l'accueil social de proximité vers des acteurs de l'accès aux droits « secondaires » (en ce qu'ils n'instruisent ou ne délivrent pas eux-mêmes des droits sociaux) : associations, centres sociaux, mais aussi CCAS et départements. Le contenu des métiers d'accueil et d'accompagnement social s'en est trouvé modifié, suscitant parfois du ressentiment à l'égard de cette délégation subie du « sale boulot » (selon les termes du sociologue E.Hugues).

[5] Le mouvement des Gilets jaunes a constitué un tournant majeur dans l'orientation des politiques d'accueil au niveau national. C'est finalement cette expression citoyenne, en ce qu'elle a été interprétée par les décideurs comme le symptôme d'une profonde fracture territoriale et sociale, qui a été plus déterminante pour repenser les accueils que l'écoute usager ou les démarches de design de service réalisées au sein de chaque institution. Le déploiement du programme France services qui a concrétisé cette réorientation, a consacré le retour de la proximité et du contact humain, mais n'a pas été pensé en articulation avec les accueils sociaux des collectivités locales.

[6] A l'issue de ces mouvements contraires, la mission s'est efforcée de questionner le paysage recomposé des accueils sociaux et son avenir au regard de l'expérience usagers, telle qu'elle a pu être approchée par des temps d'immersion, des contacts avec des usagers et des agents d'accueil ainsi que des entretiens avec des chercheurs et des professionnels organisant de l'écoute usagers. Les attentes fondamentales qui en sont ressorties sont la proximité, un guichet unique et une réponse efficace en

matière d'accès aux droits. L'enjeu est d'assurer les « conditions de félicité de la rencontre »[1] entre les attentes des usagers et celles des institutions, rencontre qui prend place dans un espace concret, aménagé et investi par les agents.

[7] Le maillage des Maisons France services correspond aujourd'hui à la cible de proximité géographique qui avait été fixée et concourt ainsi à l'objectif politique de présence visible des services publics sur le territoire. Toutefois, l'expérience usager et les schémas relatifs à l'accessibilité des services publics ont en réalité été peu mobilisés pour arrêter les lieux d'installation des Maisons France services. A l'avenir, la mission recommande de mieux utiliser les outils existants et les potentialités des de l'analyse des data pour ajuster les implantations des accueils sociaux en fonction des besoins des usagers. Elle invite aussi à la construction partenariale de feuilles de route départementales sur l'accessibilité des services publics pour programmer conjointement les ajustements des implantations territoriales et favoriser la coordination entre institutions porteuses d'accueils sociaux.

[8] Le paysage des accueils sociaux restera nécessairement morcelé, porté par des institutions diverses et dans des configurations territoriales différentes. En outre, les besoins et les préférences des usagers sont à la fois divers et en recomposition permanente. Le nombre de contacts physiques lui-même est déterminé en partie par l'offre d'accueil ouverte aux usagers, des besoins, invisibles jusque-là aux yeux des institutions, trouvant ainsi à s'exprimer. Dès lors, rationaliser complètement la cartographie des accueils pour constituer des guichets uniques apparaît vain et une forte régulation et animation partenariale, au niveau départemental, qui prenne en compte l'ensemble des acteurs en présence, est déterminante. Aussi la mission recommande-t-elle notamment d'élargir l'animation départementale des France services aux accueils sociaux des départements et de mettre en place des comités locaux d'usagers en s'appuyant sur les acteurs associatifs.

[9] Afin d'éviter l'écueil d'invisibiliser la demande du fait des difficultés d'entrer en contact avec les accueils, la mission préconise d'inscrire dans les futures conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale le principe d'une stratégie omnicanale qui maintienne l'accueil physique en flux, par les caisses elles-mêmes ou par délégation.

[10] Cette délégation sera plus ou moins étendue selon les orientations des caisses nationales (l'assurance retraite en particulier privilégie l'accueil sur rendez-vous, compte tenu des caractéristiques des demandes relatives aux retraites) et les configurations territoriales. La mission préconise de positionner les Maisons France services, dans les territoires où elles sont installées, comme premier niveau de droit commun des organismes de sécurité sociale ; ce qui implique d'expliciter et d'organiser le standard de qualité associé. Les formations initiale et continue des conseillers France services devront également être généralisées et actualisées en s'appuyant sur l'expertise et le retour des usagers. Enfin, pour garantir l'efficacité de l'accueil de premier niveau, la mission recommande d'ouvrir les canaux de saisine du *back office* des caisses de sécurité sociale (messagerie / ligne téléphonique dédiées), aujourd'hui dédiés aux conseillers France services, également aux agents des départements.

[11] Pour toucher les publics qui ne viennent pas à l'accueil et lutter contre le non-recours, les démarches dites d'aller vers se sont développées, recouvrant des réalités très variables (dispositifs itinérants, stands, porte-à-porte…), et dont l'efficacité n'est pas toujours démontrée. Sans remettre en cause ces démarches dans leur ensemble, la mission insiste sur les conditions de réussite à réunir, et sur le risque de faire de ces démarches estampillées « innovantes » un palliatif à la disparition des accueils antérieurs ou des modes de contacts traditionnels du travail social. La mission a constaté que ces usagers qui ne viennent pas spontanément à un accueil social sont aussi trop rapidement qualifiés d' » invisibles » alors qu'ils sont généralement visibles d'au moins une autre institution ou d'acteurs associatifs.

[1] Mazet P., Sorin F., *P[e/a]nser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation*, *working paper* du LabAccès, décembre 2025.

[12] Ainsi, pour lutter contre le non-recours, s'appuyer sur des tiers connecteurs (associations, centres sociaux…) peut être plus efficace que recréer de toutes pièces un dispositif. A l'inverse, cette délégation aux tiers doit servir de corde de rappel mais ne doit pas conduire les institutions à omettre de s'attaquer aux enjeux du « premier centimètre » de l'action publique. En matière d'accueil, le diable est en effet fréquemment dans les détails -qui n'en sont pas- des modalités d'accueil, de la prise de rendez-vous, des changements de mots de passe, de l'interphone, ou encore des horaires d'ouverture.

[13] En prospective, il est probable que le rôle de l'accueil physique s'amenuise avec le déploiement de l'administration proactive, permettant à l'administration d'identifier, grâce à des informations échangées entre administrations, et de solliciter les personnes éligibles à des droits ou des prestations. Ecartelé entre le pur lieu de convivialité (le « CCAS'bar »tel qu'imaginé dans l'exercice de *design fiction* initié par l'union nationale des CCAS) et la solidarité à la source, l'accueil social a-t-il un avenir ? Les mouvements de balanciers de la dernière décennie comme les attentes changeantes et parfois paradoxales des citoyens (entre défiance et demande de protection) incitent à la modestie, d'autant que les canaux de contact évoluent. En particulier, l'usage de l'intelligence artificielle n'en est dans ce domaine qu'à ses débuts et devrait pouvoir être mise au service de réponses de l'administration plus personnalisées, dans un langage plus facile à comprendre. Dès lors, pour ne pas reproduire les erreurs passées, consulter l'usager sans instrumentaliser ses souhaits demeure indispensable.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Pistes opérationnelles	Autorité responsable *	Echéance
Animation de la transformation des accueils				
1	Elargir aux accueils des collectivités locales la mission de la DITP d'animation de la transformation des services publics et de mise en réseau.	1) Développer les partenariats opérationnels avec les réseaux institutionnels et professionnels des collectivités locales, tels que l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS), l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) ou les communautés métier d'IdealCo. 2) Intégrer dans l'outillage national les enseignements et bonnes pratiques issus du programme « Lieux innovants, lieux accueillants ». 3) Etudier la pertinence de la constitution et le financement d'un réseau métier dédié aux accueils sociaux, sur le modèle de « Ville amie des aînés » structurée en association avec des collectivités adhérentes, qui prévoit un label et des guides pratiques, mais aussi une animation avec des événements et un accompagnement des adhérents.	DITP / direction des services publics	2026
14	Organiser le recueil des besoins et des préférences des usagers pour ajuster les jours et horaires d'ouverture des accueils sociaux	1) Lancer une enquête d'ampleur sur les besoins et les préférences des usagers en matière de jours et d'horaires d'ouverture des accueils sociaux ou définir le contenu et les modalités d'une enquête type à décliner au niveau local. 2) Identifier les problématiques RH associées, par type de structure ou d'employeur, pour une mise à l'ordre du jour du dialogue social national et / ou local.	DITP / direction des services publics	2026-2027
15	Elaborer et diffuser des recommandations organisationnelles /systémiques pour lutter contre les incivilités, qui dépassent la mise en place de barrières		DITP / direction des services publics	2026-2027

	physiques et les mesures de sécurisation immédiate de type vigiles.			
Cartographie et programmation du maillage territorial des accueils				
2	Décliner la feuille de route d'amélioration de l'accès aux services publics de façon ciblée sur ceux concourant à l'accès aux droits.	1) Associer étroitement à la construction de la feuille de route relative à l'accès aux droits les directeurs des caisses locales de sécurité sociale ainsi que le président du conseil départemental et les principales communes ou l'union départementale des centres communaux d'action sociale. 2) S'appuyer sur la carte départementale des services publics, issue de l'outil IGN / DILA, pour établir un diagnostic partagé des lieux pouvant être qualifiés d'accueil social ; préciser, le cas échéant, des spécialisations (par exemple, dossiers handicap) ; identifier les zones blanches ou les accueils à très forte fréquentation / saturés. 3) Mettre en commun, au cours de la phase de construction, les données issues des outils de recensement des contacts (déclinées par type de contact) ou de modélisation des flux selon les habitudes de vie et préférences de contact des habitants ainsi que des axes routiers ou l'offre en transport en commun. 4) Partager dans l'instance de pilotage de la feuille de route les outils développés par les collectivités ou opérateurs du type annuaire ou plateforme d'orientation. 5) Recueillir l'expertise et l'avis des acteurs associatifs qui participent à la fonction d'accueil social dans le département. 6) Constituer ou s'appuyer sur une instance de participation citoyenne.	ANCT / DITP (direction des services publics) pour instruction aux préfets	2026-2027
3	Mettre en place un mécanisme pour l'actualisation régulière des cartographies établies et leur communication publique.	1) Pour prévenir le risque d'informations obsolètes, en particulier dans les fiches de présentation de chaque service public, réaliser des tests sur échantillon de l'exactitude des données recensées dans l'outil de cartographie des services publics. 2) Dans le cadre du pilotage territorial des services publics confié aux préfets, inscrire comme point régulier de l'ordre du jour des comités locaux l'alimentation par les	DITP / direction des services publics	2026

		acteurs locaux de la base de données sur laquelle repose la cartographie. 3) Arrêter une périodicité (annuelle ou bisannuelle) pour communiquer sur la situation à un instant donné de la cartographie et son évolution par rapport aux années précédentes.		
4	Dans les doctrines nationales et schémas locaux des organismes de sécurité sociale relatives aux implantations territoriales, positionner les Maisons France services, dans les territoires où elles sont installées, comme premier niveau de droit commun, avec un standard de qualité associé.	1) Etablir une typologie des territoires, appelée à être détaillée au niveau départemental, en fonction de l'implantation des Maisons France services, pour aider à la caractérisation de l'offre à fournir par les caisses de sécurité sociale (notamment distinction premier / deuxième niveau). 2) Décliner le cadre national de l'appui apporté par les opérateurs aux France services en une définition précise du contenu des échanges possibles et des modalités locales de contact entre conseillers France services et professionnels des caisses locales (sur la base du référentiel premier / deuxième niveau). 3) Positionner l'animation départementale des France services comme le cadre de régulation des relations opérationnelles entre France services et caisses locales.	DSS	COG 2027-2030
5	Mieux utiliser les outils des caisses locales de sécurité sociale (gestion relation clients notamment) pour appréhender les préférences des usagers de leur ressort territorial (mode de contact et lieu préférentiel de contact).	1) Croiser les éléments issus des outils de la gestion relation clients des caisses de sécurité sociale avec leurs bases de données relatives aux adresses et caractéristiques des usagers pour appréhender leurs préférences sur les lieux d'implantation. 2) Partager les analyses cartographiques au niveau territorial entre les différents acteurs des accueils sociaux.	DSS	COG 2027-2030
Amélioration de l'inscription des France services dans l'écosystème local				
6	Organiser la généralisation et l'actualisation de la formation initiale des conseillers France services.	1) Faciliter l'accès à la formation initiale à l'ensemble des conseillers France services quel que soit leur statut, en travaillant dans le cadre de la convention ANCT/ CNFPT à des modalités plus souples qu'actuellement pour formaliser	ANCT/CNFPT	2026

		l'engagement de l'ANCT auprès du CNFPT en amont des formations. 2) Pour l'exercice d'actualisation de la maquette de formation initiale, constituer, en complément du focus group conseillers France services, un focus group usagers. 3) Intégrer dans la maquette les enseignements qui pourront être tirés de l'étude DSS / ANCT sur les parcours des usagers des caisses de sécurité sociale.		
7	Dans le cadre des travaux des comités employeurs national et locaux du programme France services, rendre obligatoires les formations continues des conseillers.	1) Dans l'instruction dédiée, définir le contenu et le volume d'heures de la formation continue dont doivent pouvoir bénéficier les conseillers France services. 2) Déterminer les modalités de mise en œuvre dans le cadre de l'animation départementale des France services (au sein du comité employeurs s'il a été formellement constitué), dont celles nécessaires à la continuité du service.	ANCT	2026
8	Intégrer dans le périmètre de l'animation départementale du programme France services les relations avec les accueils et l'accompagnement social assurés par le département.	1) Porter à connaissance de toutes les parties prenantes de l'animation départementale les orientations et les modes d'organisation du département en matière d'accueil et d'accompagnement social (en particulier du service social polyvalent). 2) Assurer dans le cadre de l'animation départementale la régulation des partages de compétences entre institutions et professionnels et des pratiques de (ré) orientation des usagers, pour éviter l'errance administrative et ainsi lutter contre le non-recours. 3) Utiliser ce cadre pour favoriser le partage des ressources : études / recherche, outils pratiques… 4) Organiser, le cas échéant, des formations/sensibilisations locales pour tous les agents d'accueil d'un territoire et la concertation sur les référentiels d'accueil (référentiel départemental et référentiel national des Maisons France services).	ANCT	2026-2027
9	Charger les animateurs départementaux France services de mettre en place des comités locaux d'usagers pour	1) Prendre appui sur les associations locales (par exemple, Secours catholique, Restaurants du Coeur) pour constituer des viviers d'usagers qui ne viennent pas	ANCT	2026-2027

	prendre en compte la parole des usagers relative aux Maisons France services.	spontanément aux accueils et pourraient être consultés. 2) Mutualiser les démarches de consultation des usagers (type focus groups) mises en place par les caisses de sécurité sociale avec d'autres partenaires (collectivités).		
Adaptation des engagements de COG des organismes de sécurité sociale				
10	Ouvrir les canaux de saisine de *back office* des caisses de sécurité sociale aux agents des départements.	1) Inscrire cette orientation dans la prochaine génération de COG et identifier les ajustements SI et RH nécessaires. 2) Détailler au niveau local les modalités pratiques (par exemple, évaluer la nécessité d'une saisine par des cadres plutôt que par tous les travailleurs sociaux directement).	DSS	COG 2027-2030
11	Objectiver dans la COG CNAV le nombre de rendez-vous nécessaires pour répondre à la demande, en fonction du flux de départs à la retraite et tenant compte des enjeux de ré-assurance notamment dans un contexte de réformes.		DSS	COG 2027-2030
12	Inscrire dans la prochaine génération de COG une stratégie omnicanale qui inclue le principe d'un accueil physique en flux, par les caisses elles-mêmes ou par délégation.	1) Prévoir dans les COG que cette orientation se traduise par une description plus détaillée des modalités dans la doctrine d'accueil ou la définition de l'offre d'accueil socle. 2) Pour une branche qui choisirait de privilégier l'accueil dans ses propres agences et permanences sur rendez-vous (exemple de la branche retraite), prévoir les modalités de délégation de l'accueil en flux aux partenaires qui, en retour, doivent disposer de facilités pour la prise de rendez-vous pour les usagers qu'ils reçoivent. 3) Définir les modalités d'accompagnement des usagers dans l'utilisation des espaces libre-service.	DSS	COG 2027-2030
13	Prévoir, dans le cadre des prochaines COG, des enquêtes sur les expériences usagers		DSS	COG 2027-2030

	dans la mise en œuvre des dispositifs relevant de l'administration proactive.			

* Dans la colonne désignant l'autorité responsable de la mise en œuvre des recommandations, la direction des services publics, dès lors qu'elle aura été constituée, sera appelée à se substituer à la DITP et à l'ANCT.

SOMMAIRE

CADRE D'INTERVENTION **2**

SYNTHESE **3**

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION **6**

RAPPORT **13**

1 DIX ANS D'EVOLUTION DES ACCUEILS SOCIAUX : UN PROGRES POUR L'USAGER ? **15**

1.1 LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE S'EST TRADUITE PAR DES MOUVEMENTS CONTRAIRES POUR LES ACCUEILS 15

1.1.1 Une montée en puissance des démarches d'écoute usager *15*

1.1.2 La rationalisation des accueils physiques *22*

1.2 LE MOUVEMENT DES GILETS JAUNES A ACCELERE LE RETOUR VERS LA PROXIMITE ET LE CONTACT HUMAIN 27

1.2.1 Un infléchissement des orientations des politiques publiques *27*

1.2.2 Une nouvelle donne territoriale : le programme France services *29*

2 QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ACCUEIL PHYSIQUE DANS LES DIX ANNEES A VENIR ? **38**

2.1 UN ACCUEIL REUSSI SUPPOSE DE REUNIR LES « CONDITIONS DE FELICITE DE LA RENCONTRE » 38

2.1.1 Un accueil en proximité *39*

2.1.2 Un point d'entrée unique *48*

2.1.3 Une réponse efficace *49*

2.2 SATISFAIRE L'USAGER NECESSITE DE DEPASSER L'HORIZON DU GUICHET 63

2.2.1 Aller vers *64*

2.2.2 Faire une place aux tiers *66*

2.2.3 Développer l'administration proactive *73*

2.2.4 Travailler le « premier centimètre » de l'action publique *78*

METHODOLOGIE **81**

LISTE DES ANNEXES **88**

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA SOCIOLOGIE DU GUICHET **89**

ANNEXE 2 : STRATEGIES D'ACCUEIL ET ECOUTE USAGERS DE LA SECURITE SOCIALE (COG) **100**

ANNEXE 3 : SESSION D'INTELLIGENCE COLLECTIVE A CHAMBÉRY **116**

ANNEXE 4 : LES INTERACTIONS AU GUICHET VUES PAR LE MODELE COM-B **122**

ANNEXE 5 : L'ACCUEIL SOCIAL VU PAR LES USAGERS, LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS (VERBATIM) **125**

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES **140**

SIGLES UTILISES **148**

RAPPORT

[14] Par ordre de mission du 12 janvier 2026, le chef de l'Inspection générale des affaires sociales a confié à Fadéla AMARA, Bérénice DELPAL et Valérie SAINTOYANT une mission relative à la prise en compte de l'expérience des usagers et des citoyens dans la conception et la mise en œuvre des accueils sociaux. Olivia STEIN, stagiaire, a participé à ces travaux.

[15] Cette mission d'expertise est issue du programme de travail de l'IGAS et s'inscrit dans l'axe transversal « Fournir une vision d'ensemble du parcours usager dans les politiques sociales », dans la continuité des missions IGAS relatives respectivement aux parcours des usagers de la sécurité sociale (M2024-006) et à l'expérience patients à l'hôpital (M2025-011).

[16] La phase de cadrage, achevée en février 2026, a permis de fixer comme objectif à la mission de dresser un état des lieux synthétique de la manière dont les différentes institutions concernées positionnent l'accueil physique dans leur stratégie multicanale[2] ainsi que des initiatives prises pour tenir compte de l'expérience usagers. Cet état des lieux est complété d'une analyse de la façon dont les institutions se coordonnent (ou non) pour que les différents accueils sociaux d'un territoire puissent répondre aux besoins globaux des usagers, y compris de ceux qui ne se présentent pas spontanément à l'accueil. La mission présente, enfin, des éléments de réflexion sur le devenir du guichet classique au regard des préférences exprimées par les usagers.

[17] L'objectif est que ces analyses et les recommandations qui en découlent éclairent la décision publique alors que se redessinent les cartographies des accueils et que se préparent tant la prochaine génération des conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et les caisses de sécurité sociale que le renouvellement de l'accord cadre du programme France services. Les recommandations sont ainsi aussi destinées à la future direction des services publics, à laquelle sera confié le pilotage, unifié, des démarches interministérielles en matière de qualité de service et d'accès aux services publics.

[18] Il ne s'agit pas d'une évaluation du programme France services, celui-ci ayant fait l'objet de rapports respectivement du Sénat en 2022[3] et de la Cour des comptes en 2024[4]. En outre, les ministres en charge des comptes publics et de l'aménagement du territoire ont mandaté en avril 2026 l'agence de conseil interne de la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) pour proposer le renouvellement des orientations de France services et les critères de détermination des contributions financières des opérateurs du programme.

[19] La mission a considéré que les accueils pouvaient être qualifiés de sociaux à deux titres : ils favorisent l'accès à des prestations sociales ou des droits sociaux ; ils reçoivent principalement des publics relevant des déciles de revenus inférieurs, souvent vulnérables. Ceux-ci sont en effet plus dépendants des droits et prestations sociales et ont des interactions beaucoup plus fréquentes avec les institutions sociales[5].

[20] La mission a privilégié, parmi la multiplicité des accueils sociaux des différentes institutions, ce qui constitue généralement le lieu de premier contact pour usagers, à savoir les accueils généralistes et polyvalents, avec un flux important d'accueil :

---

[2] Stratégie qui mêle les canaux de contacts physique, téléphonique et numérique.

[3] Sénat, *Les maisons France services, levier de cohésion sociale*, Rapport d'informationn°778 déposé le 13 juillet 2022.

[4] Cour des comptes, *Programme France services (2020-2023),* 2024.

[5] Les différentes formes d'aide sociale constituent une part beaucoup plus importante de leurs revenus. En 2021, les prestations sociales non contributives représentent 49,7 % du niveau de vie des ménages les plus modestes (dont le niveau de vie est inférieur au 1er décile), contre 0,5 % pour les ménages les plus aisés (niveau de vie supérieur au 9e décile). INSEE références, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2024.

- Les accueils des communes (mairie et centre communal d'action sociale) et des départements (maisons des solidarités) ;
- Les accueils des organismes de sécurité sociale du régime général (branches familles, maladie et retraite) et de la mutualité sociale agricole ;
- Les maisons France services.

[21] Sont exclus du périmètre les accueils sociaux plus spécialisés : France Travail ou accueils autonomie (maisons départementales pour personnes en situation de handicap et accueils spécifiques pour les personnes âgées en perte d'autonomie / service public départemental de l'autonomie), où les usagers se rendent avec une demande plus thématique.

[22] Les accueils très sociaux (type accueils de jour) ou les permanences associatives ne sont pas non plus intégrés dans le périmètre. En revanche, la mission a tenu compte de leur rôle comme partenaires et « connecteurs » vers les accueils sociaux.

[23] En s'appuyant sur les analyses des terminologies employées qu'avaient conduites la mission IGAS sur l'expérience patients[6], la mission propose de définir l'expérience usagers comme la perception par les personnes concernées de la qualité de l'accueil et de leur accompagnement. Elle est recueillie par des professionnels pour améliorer leurs pratiques et leur organisation. La mission ne s'est toutefois pas cantonnée à la prise en compte de l'expérience usagers *stricto sensu* mais a considéré toutes les modalités d'association des usagers et de recueil de leurs préférences et leurs besoins, jugeant que ces démarches, plus ou moins développées et abouties, partaient de préoccupations partagées.

[24] La mission s'est efforcée de donner une large place aux temps d'observation du fonctionnement des différents types d'accueil et au dialogue tant avec des agents d'accueil que des usagers. Ainsi, elle a pu observer des modes d'organisation et des postures et recueillir des témoignages à l'occasion :

- de temps d'immersion d'une demi-journée à l'accueil respectivement de la CPAM de Montreuil, des maisons des solidarités du 13e et du 20e arrondissement de Paris et de la permanence des écrivains publics du Secours catholique de Maison Blanche (Paris 13e) ;
- des visites d'accueils sociaux (CAF, CPAM, Maisons France services, CCAS, maisons des solidarités) et des échanges avec les professionnels et les usagers, lors des déplacements dans la Somme (communauté de communes du Pays du Coquelicot et Amiens) et en Haute-Garonne (communauté de communes Cœur et coteaux de Comminges et Toulouse) ;
- du « Temps d'échange » organisé en partenariat avec la plateforme collaborative Ideal Co le 10 avril 2026 avec 150 professionnels des départements et communes, membres de la communauté « accueil » et « travail social » ;
- d'un temps d'intelligence collective en partenariat avec la Ville de Chambéry le 14 avril ;
- d'entretiens avec des organisateurs d'écoute usagers : les CARSAT de Bretagne et de Centre-Val-de-Loire, le prestataire Verian pour la CNAM, l'université de Nîmes, le laboratoire d'innovation publique Ti-Lab de Bretagne, le conseil départemental du Morbihan, l'association 27e région, la société Itinéraire Bis.

[25] La mission s'est par ailleurs beaucoup appuyée sur les travaux de recherche relatifs aux relations entre les citoyens et les services publics et les interactions au guichet administratif. Une dizaine d'entretiens avec des chercheurs ont ainsi éclairé les analyses et, en particulier, les expériences usagers (*cf.* annexe 1). Par ailleurs, l'application aux acteurs du guichet d'une matrice COM-B, cadre d'analyse issue des sciences comportementales, a permis de mieux identifier les ressorts de leur comportement, et donc d'orienter les analyses et recommandations relatives à la structuration des accueils et le soutien à apporter aux agents d'accueil (*cf.* annexe 4).

[26] La méthodologie de la mission ainsi que les verbatims recueillis lors des immersions, visites et temps d'échange sont détaillés dans les annexes.

---

[6] IGAS, *Mission Expérience patient à l'hôpital : un levier pour transformer, améliorer, redonner du sens*, novembre 2025.

1 Dix ans d'évolution des accueils sociaux : un progrès pour l'usager ?

1.1 La modernisation de l'action publique s'est traduite par des mouvements contraires pour les accueils

1.1.1 Une montée en puissance des démarches d'écoute usager

[27] Depuis une dizaine d'années, les réformes visant à la modernisation de l'action publique tendent à mettre l'usager au cœur des réflexions en proposant de simplifier la relation à l'administration et de tenir compte de l'avis des usagers comme indicateur de qualité et outil de transformation des politiques publiques. La prise en compte des représentations des usagers et citoyens s'est développée par un double mouvement, d'inspirations différentes : d'une part, le déploiement des démarches de participation citoyenne, d'autre part, le renforcement de l'écoute « client » et des démarches qualité pour améliorer le service rendu. Les figures de l'» usager expert » et l' » usager client »[7] sont ainsi mobilisées pour repenser les accueils sociaux.

1.1.1.1 Les démarches citoyennes et l'association des usagers : pour un accueil lisible, coordonné et encapacitant

[28] Si le champ des politiques de solidarités n'a pas été pionnier en la matière, la participation des usagers et citoyens s'est néanmoins largement développée ces dernières années, à la fois via les instances consultatives prévues par le législateur, et par un foisonnement d'initiatives diverses aux niveaux national comme territorial[8]. Ces démarches vont de la simple consultation à la co-construction de nouvelles politiques publiques, en passant par l'amélioration des services apportés. Elles sont portées selon des logiques et avec des objectifs multiples : à la fois une ambition de revitalisation démocratique (et, dans le domaine social, le développement du pouvoir d'agir des personnes concernées), mais aussi une recherche d'efficacité de l'action publique, la participation des usagers permettant d'améliorer la pertinence des offres proposées et d'assurer un meilleur accès aux droits[9].

De nombreuses démarches locales difficiles à diffuser

[29] Appliquées à l'accueil, ces méthodes participatives se sont développées pour associer les usagers et concevoir les accueils comme une porte d'entrée de qualité (accessibilité, délais, confort…) et où l'usager se sente suffisamment en confiance pour exprimer ses besoins.

[30] Il est difficile de retracer l'ensemble de ces initiatives. Les démarches de design de service[10] se sont particulièrement développées dans les années 2010 ; leur déploiement a été cartographié en 2017 par JM. Weller et F. Pallez qui, à partir d'une base de 204 initiatives, observent les tendances suivantes :

---

[7] Weller Jean-Marc, Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics, *Informations sociales* 2018/3 n°198. Il faut noter par ailleurs que le terme « usager », apparu au tournant du XXème siècle et qui s'est imposé à partir des années 1980 dans les discours de modernisation de l'Etat, et en particulier dans le domaine social avec la loi du 2 janvier 2002, a fait l'objet de débats dès l'origine, certains lui préférant d'autres appellations (personne accompagnée, bénéficiaire…). Le Conseil Supérieur du travail Social (CSTS) préconisait en 2014 de ne plus utiliser ce terme jugé stigmatisant par les personnes concernées (Refonder le rapport aux personnes – « merci de ne plus nous appeler *usagers*», rapport du CSTS, 2014). Sans entrer dans le détail de ces débats, et par commodité, la mission a choisi d'utiliser ce terme tout en faisant référence aux inspirations diverses qui président aux dispositifs d'écoute et de prise en compte des usagers.

[8] IGAS, 2023, *La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité : Bilan et perspectives*, 2023-003R.

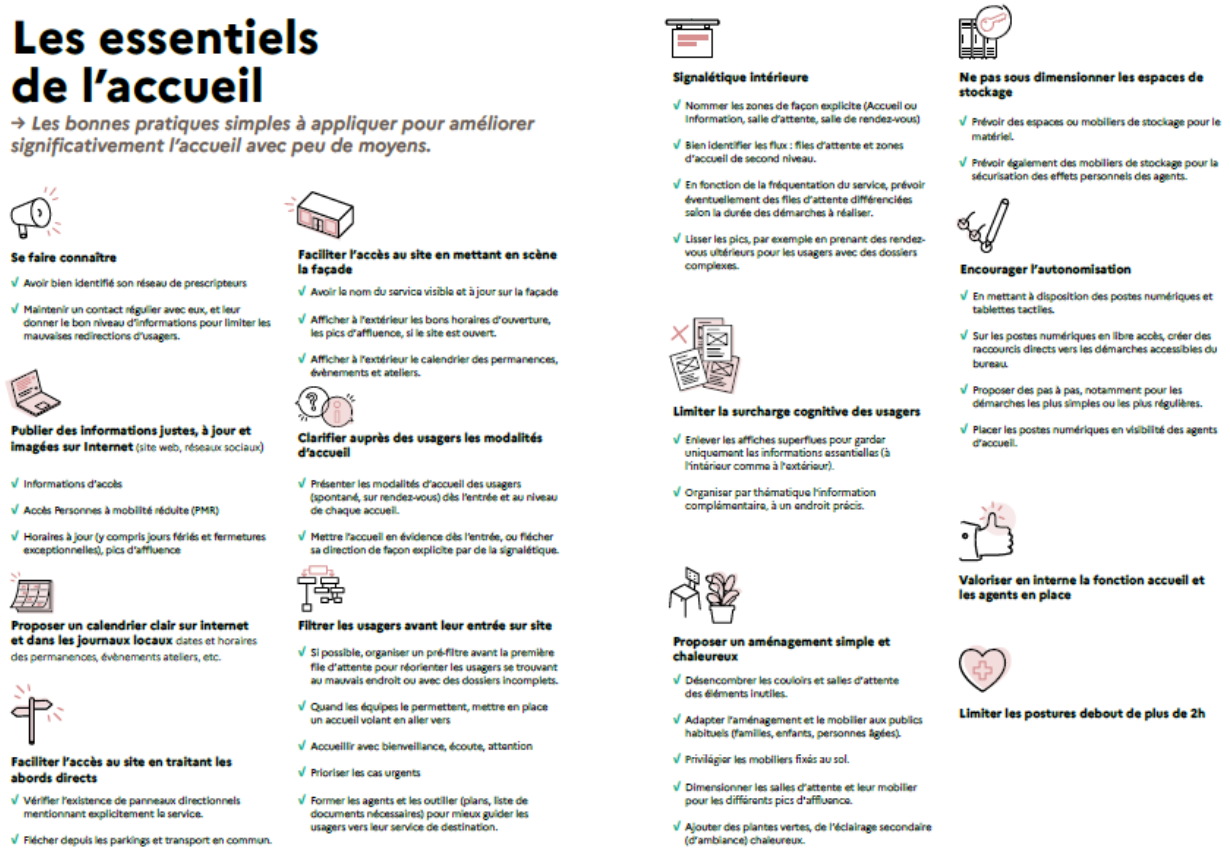
[9] Ces démarches sont aussi de nature à redonner du sens au travail des agents d'accueil et agissent donc comme levier managérial : les travaux en la matière soulignent la nécessité d'une « symétrie des attentions » (envers les usagers et envers les professionnels). Cf. par exemple le *Livre blanc de l'accueil physique dans les services publics*, DITP, novembre 2025.

[10] Le design de services ou de politiques publiques est défini par la DITP comme « une approche créative qui se focalise sur les besoins des usagers finaux et l'amélioration de leur expérience. Lorsqu'il est présent tout au long du projet, le design permet de prototyper et tester les nouveaux services, c'est-à-dire de rendre tangibles et concrètes les solutions nouvelles

- La part prépondérante des collectivités locales dans la conduite de ces projets ;
- La représentation inégale des territoires concernés, soulignant l'importance d'acteurs « prescripteurs » qui promeuvent ces démarches (La 27è Région, Cité du Design à Saint Etienne) et la constitution d'écologies régionales autour d'acteurs impliqués (équipes de recherche ou de prospective dans les collectivités, les universités, les écoles dédiées) ;
- Le faible nombre de services publics régaliens concernés, la prépondérance des services en relation avec les usagers, souvent des publics fragiles ;
- La tension entre l'ancrage sur le terrain et une prétention plus large (le passage à l'échelle).

[31] La publication en novembre 2025 par la DITP du *Livre blanc de l'accueil physique* est un exemple récent de capitalisation de ces démarches d'écoute des usagers en matière d'accueil physique, tenant compte des bonnes pratiques inspirées par les méthodes de design de service appliquées dans les accueils institutionnels publics[11].

Schéma 1 : Les essentiels de l'accueil recensés par la DITP



Source : DITP, *Le livre blanc de l'accueil,* novembre 2025.

[32] L'association des usagers à la conception physique des accueils (aménagement) est aussi souvent un levier pour développer localement le pouvoir d'agir des personnes concernées, faisant ainsi partie intégrante du travail social, l'objet concret et circonscrit de l'accueil permettant d'amorcer une association plus large à la conception des politiques. Au-delà de « l'accueil pour l'accueil », ce sont aussi les représentations des usagers comme des professionnels, les postures et les pratiques

imaginées ». Les méthodes employées rompent avec les démarches antérieures en introduisant des méthodes différentes : immersions, projets collectifs associant fonctionnaires, usagers, créatifs et chercheurs en sciences sociales, prototypage, essais/erreurs…

[11] *Livre Blanc de l'accueil physique*, DITP, 2025.

professionnelles qui peuvent être remises en question[12]. L'outil l'Accueillette développé dans le cadre du programme de recherche LabAccès vise précisément à outiller les structures pour mettre en mouvement leurs pratiques à partir d'un auto-diagnostic (*cf*. encadré 1).

[33] Ces démarches rejoignent ainsi les travaux de sociologie du guichet (*cf*. annexe 1) qui interrogent les représentations des agents comme des usagers dans leurs rapports à l'administration.

Encadré 1 : L'Accueillette

L'Accueillette est une plateforme numérique adaptée de la grille des « 100 points à vérifier pour un accueil physique attentionné » paru dans *Zone à inventer : Recette publique pour un accueil qui dépasse les bornes* en 2019[13]. Issu d'un projet de recherche action du LabAccès / Ti Lab, accompagné d'une équipe de designers de services, le projet a été co-conçu via un groupe de travail, des ateliers et entretiens, puis des tests utilisateurs[14].

L'Accueillette est un outil d'auto-diagnostic en ligne de l'impact des processus d'accueil des agents sur les usagers en permettant aux agents d'adopter le point de vue de l'usager. Divisé en neuf chapitres thématiques, il a pour objectif d'accompagner une réflexion des agents autour de leur posture professionnelle, et plus largement de la notion d'accueil, en se fondant sur l'expérience vécue et les perceptions des publics et des agents. Cet outil vise à faciliter les remises en question, individuelles et collectives, et l'adoption de nouvelles méthodes réductrices de points de tensions dans les interactions au guichet.

L'Accueillette propose également des ressources d'idées et de conseils pour améliorer les lieux d'accueils (les « coups de pouce méthodo »). Les sujets abordés peuvent concerner les raisons de maintenir des accueils physiques, les limites de la dématérialisation, les raisons d'un accueil réussi ou encore des enjeux managériaux. L'un des enjeux de l'approche est de considérer l'accueil au-delà des questions d'aménagement de l'espace, et d'en faire un sujet de discussions autant pour les agents que les usagers.

De nombreuses structures utilisent le dispositif, qui est encore en phase expérimentale. Après une première démarche de design de service à la fin des années 2010 dans le Centre Morbihan solidarités (CMS) de Lorient, le département du Morbihan s'est saisi de l'Accueillette pour associer les agents au réaménagement de l'espace d'accueil du CMS du Faouët. La participation des usagers en revanche n'a pas pu être assurée, faut de volontaires disponibles.

[34] Ces démarches locales sont toutefois difficiles à diffuser. La dispersion des initiatives constitue un premier obstacle, notamment s'agissant des collectivités locales, mais aussi des caisses de sécurité sociale largement autonomes localement - les caisses nationales ne font pas de recensement exhaustif de ces démarches locales. Par ailleurs, même si des outils sont construits (*cf*. schéma 1 et encadré 2), la capitalisation seule (livre blanc ou guide de bonnes pratiques) ne suffit pas à enclencher une démarche et encore moins une transformation des accueils. Une impulsion managériale et même politique est en effet nécessaire pour « embarquer » le personnel, et assurer une suite à ces démarches, qu'il s'agisse souvent pour l'accueil, d'aménagements qui nécessitent quelques moyens financiers, ou de

[12] Pour des exemples d'innovation en accueil et de réflexions à ce sujet, cf. les travaux du laboratoire d'innovation publique de Bretagne, le Tilab : tilab.bzh : Le Ti Lab

[13] LabaccesS_bf_fichier_zone__inventer_recettes_publiques_dun_accueil_qui_dpasse_les_bornes2020_hd_pages__copie-1.pdf

[14] Les partenaires sont le Conseil Départemental du Morbihan, la Région et la Préfecture de la Bretagne, la Communauté de Communes St-Méen Montauban, PIMMS Rennes, le CCAS et la Bibliothèque de Dinan et l'Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services (ADRETS).

changement de postures professionnelles, à accompagner par les managers et le cas échéant en ressources humaines (formations).

[35] Enfin, il est apparu à la mission que la DITP, qui travaille à la capitalisation et à la diffusion de bonnes pratiques, était peu reliée à la sphère des collectivités locales, notamment communes et départements dans le domaine social. Parmi les responsables et professionnels des collectivités locales rencontrés par la mission, seuls quelques-uns avaient connaissance des orientations nationales et des outils développés. Parmi les détenteurs du label Service public +, seuls cinq sont des collectivités locales[15].

Recommandation n°1 Elargir aux accueils des collectivités locales la mission de la DITP d'animation de la transformation des services publics et de mise en réseau.

Pistes opérationnelles :

1. *Développer les partenariats opérationnels avec les réseaux institutionnels et professionnels des collectivités locales, tels que l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS), l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) ou les communautés métier d'IdealCo ;*
2. *Intégrer dans l'outillage national les enseignements et bonnes pratiques issus du programme « Lieux innovants, lieux accueillants » (LILA) (voir 2.1.3.5) ;*
3. *Etudier la pertinence de la constitution et le financement d'un réseau métier dédié aux accueils sociaux, sur le modèle de « Ville amie des aînés » structurée en association avec des collectivités adhérentes, qui prévoit un label et des guides pratiques, mais aussi une animation avec des événements et un accompagnement des adhérents.*

Le PASIP, un outil de structuration de l'accueil social

[36] Outre ces démarches locales propres à chaque accueil, au niveau national et inter-institutionnel, les Etats généraux du travail social de 2015 ont donné lieu à un questionnaire auprès des usagers faisant ressortir leur souhait d'être écoutés sans jugement et de ne pas être renvoyés d'un interlocuteur à l'autre, ainsi que l'insatisfaction sur les délais de prise en charge.

[37] Afin de tenir compte de cette attente des usagers d'une réponse globale et accessible, alors que les dispositifs sont de plus en plus complexes, les acteurs multiples et les difficultés sociales croissantes, le plan d'action en faveur du travail social et du développement social qui en est issu fixe pour ambition à l'ensemble des acteurs impliqués d'organiser le premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) (mesure 4 du plan).

[38] Prenant acte de l'impossibilité d'un guichet unique compte tenu de la complexité de l'ensemble des dispositifs sociaux et de l'organisation nécessaire au rassemblement sur un seul lieu, les groupes de travail des Etats Généraux du Travail Social ont en effet plutôt proposé un premier accueil organisé et structuré entre les institutions : « instaurer le principe de premier accueil inconditionnel dans le but de systématiser et assurer un premier accueil immédiat. Cette proposition inclut la mise en cohérence territoriale des politiques d'accueil, l'organisation des services dans l'objectif du premier accueil et l'organisation des conditions permettant le relais de second niveau »[16]. Ce faisant, l'enjeu est aussi de renouer avec l'accueil comme première phase de l'intervention sociale, fondée sur une écoute bienveillante permettant de prendre en compte l'autre dans sa différence, et de faire émerger des demandes qui ne sont pas nécessairement formulées au départ.

[15] Au 1er janvier 2026 : Ville de Romans-sur-Isère, Ville de Chateaurenard en Provence, Région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Région Grand-Est, Conseil régional Pays-de-la-Loire.

[16] Etats généraux du Travail Social, rapport du groupe de travail *Coordination inter-institutionnelle entre acteurs*, 18 février 2015.

[39] Le guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité, établi conjointement par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et l'ANDASS, détaille les recommandations pour la mise en œuvre de cet accueil, insistant sur

- Le rôle de chef de file du département, chargé d'organiser cet accueil en lien avec l'ensemble des partenaires et dans le cadre des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), issus des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) ;
- L'accessibilité de ce premier accueil entendue non seulement en termes de proximité physique mais aussi de visibilité et de conditions d'accueil (un espace ouvert et animé, préservant la confidentialité), et le caractère « modulable » de l'accueil : accueil immédiat sans rendez-vous, accueil sur rendez-vous, visites à domicile et points d'accès mobiles ;
- La construction avec les personnes accompagnées ;
- Les compétences et formations des professionnels ;
- L'échange de données entre institutions.

1.1.1.2 Les démarches qualité et l'écoute client : de l'usager titulaire de droits à l'usager bénéficiaire d'un service dont la qualité est mesurable

[40] La prise en compte de l'expérience des usagers se nourrit également, outre des démarches de participation citoyenne, du développement des démarches qualité. La mise en place de ces démarches qualité procède d'une transformation importante du rapport à l'usager, qui évolue progressivement d'un rapport principalement juridique (garantir des droits procéduraux et des garanties juridiques – délais, motivations, recours) à une logique d'amélioration de la qualité de service.

[41] Dès les années 1990, des initiatives sont prises au sein de l'Etat (comme la certification ISO 9001), mais qui restent marginales et dispersées. La mise en place de la Charte Marianne, puis sa généralisation (circulaire du 2 mars 2004) et enfin le référentiel Marianne (2008) consacrent le changement de paradigme. Le référentiel Marianne indique ainsi en éléments de contexte que « pour déboucher sur une amélioration effective des relations avec les usagers, il faut recueillir leurs besoins et attentes et faire évoluer les pratiques et les modes de management. C'est là tout l'enjeu du développement des démarches qualité (…). Globalement, le constat demeure : celui d'un développement inégal et d'une certaine dispersion des actions, les démarches qualité restent souvent le fait d'initiatives locales à la pérennité fragile »[17]. C'est ainsi qu'après une phase expérimentale, la deuxième version du référentiel renforce les exigences, notamment à la suite de focus groups et d'enquêtes auprès d'usagers.

[42] A partir de ces démarches qualité, reposant sur des indicateurs objectifs traditionnels (comme le taux de décroché au téléphone, le nombre de réclamations…), se développe la mesure de la satisfaction qui « résulte de la transformation de constats objectifs (délais, aménagements des locaux…) en jugement subjectif qui dépend de l'expérience de service vécue par l'usager et qui peut parfois être influencé par des facteurs plus globaux (expériences précédentes, idée de l'administration, situation particulière…) »[18].

[43] La prise en compte des attentes des usagers est encore aujourd'hui au cœur des missions de la DITP[19]. Le cahier des charges du label Services Publics + prévoit des engagements tenant compte des attentes des usagers, notamment sur l'accueil, en les associant systématiquement à la conception, à la

[17] *Référentiel Marianne*, Direction Générale de la modernisation de l'Etat, 2008.

[18] SGMAP, guide : une approche renouvelée des études de satisfaction.

[19] Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif à la Direction interministérielle de la transformation publique : « la DITP promeut les actions permettant de mieux prendre en compte les attentes des usagers, des agents et des partenaires de l'État, et d'améliorer et d'évaluer la qualité de service ».

mise en œuvre et à l'évaluation des démarches[20]. Le label repose aussi sur une démarche d'amélioration continue prenant en compte le retour des usagers[21].

[44] Cette dynamique d'amélioration s'est affinée avec la prise en compte non seulement des indicateurs de satisfaction et l'analyse des réclamations, mais aussi de « l'expérience usager », tenant compte, au-delà de la satisfaction, de l'ensemble des ressentis et des émotions de l'usager au contact avec l'institution et des facteurs qui influencent son comportement[22]. Ainsi, la prise en compte des attentes et des représentations des usagers permet-elle potentiellement non seulement d'améliorer la qualité de l'offre existante, mais aussi de refaçonner une offre de service adaptée aux besoins dans une démarche de co-construction. Dans les démarches les plus abouties, l'expérience de l'usager est prise en compte au sens de son « savoir expérientiel » ou « savoir du vécu », rejoignant ainsi les actions de participation citoyenne et de co-construction évoquées *supra*.

[45] Au sein des organismes de sécurité sociale, la mise en place des conventions d'objectifs et de gestion (COG) avec l'Etat à partir de 1996 contribue particulièrement à structurer et promouvoir cette démarche d'amélioration par l'usager par le biais des indicateurs de qualité de service. Les organismes de sécurité sociale ont ainsi développé largement les outils d'écoute usagers inspirés du marketing et de l'écoute clients[23] : questionnaires à chaud, enquêtes annuelles des satisfaction ou thématiques, focus groups, entretiens semi-directifs, usager mystère….

Encadré 2 : Les dispositifs d'écoute clients à la sécurité sociale

Les dispositifs de recueil de l'expérience des usagers se sont systématisés dans les accueils de toutes les branches de la sécurité sociale et recouvrent principalement des formes quantitatives, tirées de baromètres et d'enquêtes de satisfaction. Des méthodes d'écoute client plus participatives, comme les focus group, se sont aussi progressivement développées.

Les boutons « Mon Avis » se sont généralisés à la fin des démarches en ligne de toutes les caisses, par exemple sur des bornes en libre-service à la CPAM de Montreuil. Le site *Je donne mon avis* (JDMA) piloté par la DITP est commun à toutes les branches et permet aux usagers de laisser une note et un témoignage à la suite de leurs démarches en ligne (www.jedonnemonavis.numerique.gouv.fr) ; le service public concerné doit fournir une réponse, elle aussi publiée. Toutes les branches sont également incluses dans l'enquête de satisfaction conduite annuellement par la DITP dans le cadre du programme Services Publics +, le Baromètre des Services Publics. Ces résultats sont complétés par des analyses des réclamations et des avis laissés auprès des caisses.

Les branches prévoient en parallèle le suivi de la COG, pour lesquelles un socle commun d'indicateurs est partagé : taux de satisfaction globale, satisfaction par canal (courrier, téléphone, accueil physique avec ou sans rendez-vous), taux de réitération, taux d'appels aboutis, taux de courriels traités dans les délais, taux de réclamations traitées dans les 10 jours, nombre annuel de rendez-vous. Certaines caisses prévoient leur propre enquête de satisfaction interne à destination des usagers, et dans certains cas des agents. C'est par exemple le cas du Baromètre de satisfaction interne de la CAF du Var, complété par un Baromètre social interne dédié aux agents et par deux questionnaires de satisfaction adressés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

[20] *Kit de déploiement Services Publics +*, DITP, 2023.

[21] *Ibid* : « Chaque réseau de service public est invité à déployer une enquête de satisfaction qui intègre les mêmes questions que celles diffusées dans le cadre du baromètre SP+, au moins une fois par an à la maille locale la plus pertinente », et « dans une logique de co-construction, les usagers sont invités à partager avec les services publics leur suggestions d'amélioration afin d'engager les plans d'action ».

[22] La notion est issue de « l'expérience client » qui autonomise progressivement le client, qui n'est plus l'acheteur passif de des produits fabriqués en masse, mais un acteur qu'on cherche à fidéliser.

[23] IGAS, 2024, *Les parcours des usagers de la Sécurité sociale : Comment mieux accompagner les moments importants de la vie ?* 2024-006R (page 66).

Des méthodes participatives de recueil de l'expérience des usagers, voire de co-construction des évolutions se sont également développées : la CNAF organise des focus group auprès d'usagers et dispose d'une plateforme participative de consultation citoyenne « La Caf à votre écoute ». La CAF du Var a ainsi organisé deux focus group thématiques en 2024 destinés respectivement aux familles monoparentales et aux allocataires précaires. La CNAV prévoit de même des Agoras retraites (focus group) dans certaines CARSAT. La CARSAT Bretagne a par exemple organisé une Agora Retraite pour analyser les réactions des assurés en cas d'affichage de fermeture des accueils spontanés, dans le but de créer une signalétique optimale d'information au public.

[46] Si elle n'est pas exempte de critiques et peut comporter des biais (*cf.* encadré 3), cette culture de la démarche qualité permet effectivement d'avoir le réflexe de porter attention à l'usager ; la mission a constaté dans les entretiens et les visites effectuées que ce réflexe était bien ancré dans les caisses de sécurité sociale, beaucoup plus que dans les accueils sociaux des collectivités.

Encadré 3 : Les limites des indicateurs

Les méthodes quantitatives de recueil de l'expérience des usagers (baromètre, enquête) ont l'avantage de couvrir un périmètre et un échantillon large de répondants. Elles peuvent cependant présenter des biais de sélection en fonction du moment auquel sont posées les questions (uniquement une fois la démarche aboutie ou au cours de celle-ci), de leur formulation (plus ou moins ouverte) et du nombre d'options de réponses possibles. Globalement, la manière dont sont construits les indicateurs et distribuées les enquêtes sont toujours des sources de biais potentiels. A titre d'exemple, l'indicateur du « taux de résolution » en Maison France services, actuellement très élevé, est en réalité ambigu dans la mesure où la résolution d'une démarche intermédiaire à l'accès aux droits (par exemple, ouvrir un compte) est comptabilisée comme une démarche résolue.

De façon similaire, les dispositifs participatifs comme les focus group présentent un biais de sélection à la fois dans le fait d'être informé de la tenue de ces évènements, de se sentir légitime pour s'y présenter, de pouvoir effectivement s'y rendre (selon les horaires et le jour choisis, mais aussi de disposer d'un moyen de locomotion) et d'exprimer son opinion durant les discussions. Enfin, rien ne garantit que les conclusions tirées au terme de ce type de dispositif soient effectivement utilisées en cas de changement de design de service ou de stratégie d'accueil. L'impact limité de ce type de méthode peut donc présenter un risque déceptif pour le public s'y rendant.

Les taux élevés de satisfaction peuvent parfois « écraser » les sujets et masquer les difficultés rencontrées sous un taux « majoritaire » de satisfaits. En réalité, en marketing, il est communément admis qu'un taux de satisfaction doit être au moins égal à 80%, voire 90% ; les organismes aguerris à ces démarches regardent en outre plutôt le pourcentage de personnes « très satisfaites » que satisfaites. Enfin, les taux globaux de satisfaction ne sont pas en soi très utiles, car ils ne permettent pas d'identifier de leviers d'action sur lesquels s'améliorer – en ce sens les indicateurs sur les déterminants de la satisfaction (délais, etc.) offrent des pistes d'amélioration plus opérationnelles. *A contrario*, il est possible de disposer d'une batterie d'indicateurs de satisfaction très positifs, mais qui masque un problème qui n'a pas été mesuré (par exemple, la difficulté à obtenir un rendez-vous, si on ne mesure que la satisfaction à l'issue de celui-ci).

Pour toutes ces raisons, il est indispensable de croiser les différents outils d'analyse (enquêtes quantitatives et qualitatives, démarches de design de service…) pour prendre en compte le point de vue des usagers.

Enfin, la satisfaction des usagers n'est pas le seul critère d'évaluation d'une politique publique : le projet politique, l'égalité devant le service public, mais aussi les moyens disponibles… sont autant d'angles d'analyse qui ne doivent pas être occultés par la mesure de la satisfaction (et que, *a contrario*, la prise en compte de l'avis des usagers ne doit pas instrumentaliser).

1.1.2 La rationalisation des accueils physiques

[47] Le mouvement de modernisation de l'administration s'accompagne également d'une volonté de rationalisation et d'optimisation des ressources. Les possibilités offertes par la dématérialisation croissante des démarches permettent de concilier un objectif de qualité de service (la démarche en ligne étant considérée comme plus efficace et rapide pour l'usager, et comme une réponse de proximité : « la CAF chez soi ») et la rationalisation / baisse des moyens alloués aux accueils. Le canal numérique est conçu comme la norme d'accès et les difficultés d'accès comme transitoires ou résiduelles, ayant vocation à disparaître avec la réduction de la « fracture numérique » et le développement des « compétences numériques » des usagers.

1.1.2.1 La dématérialisation des démarches administratives s'est imposée comme horizon de la modernisation publique

[48] Utilisé comme outil de suivi de la performance de l'administration au début des années 2000 puis comme moyen de réduction des coûts (automatisation), le numérique devient à partir des années 2010 un levier de modernisation de l'Etat avec le déploiement de démarches en ligne, conçues comme en faveur de l'usager, permettant d'accélérer et de simplifier l'accès aux droits. On appelle ainsi communément « la » dématérialisation le phénomène qui désigne au-delà des processus de dématérialisation, le fait que les administrations et les entreprises ont de plus en plus recours au numérique non seulement pour leur fonctionnement interne mais aussi dans la relation à l'usager ou à leurs clients[24].

[49] Le développement des démarches en ligne devient alors l'horizon de la modernisation des services publics. Le rapport de la Cour des comptes en 2016 est illustratif de ce volontarisme. La Cour estime ainsi qu'il faut faire des démarches en ligne le droit commun des démarches administratives : « tant que le choix restera possible entre les canaux traditionnels (physique, courrier papier, téléphone) et les canaux numériques (Internet, tablettes, smartphones), une part importante des usagers préfèrera les premiers, plus connus donc plus rassurants. Or, le maintien de cette dualité emporte une double conséquence : les économies attendues dans le fonctionnement des administrations sont réduites du fait du maintien d'une offre de services dont la gestion est plus coûteuse ; dans la mesure où l'État ne le fait pas lui-même, les usagers ne sont pas incités à s'inscrire pleinement dans la logique d'une démarche dématérialisée. La voie alternative consiste donc à faire progressivement du numérique le mode d'accès de droit commun aux démarches administratives (…). Cette généralisation devrait permettre en retour à la fois de répondre aux attentes des usagers (en termes notamment de gain de temps et de facilité d'accès aux services publics), de maximiser l'effet du recours au numérique sur la réduction du coût et l'amélioration de la productivité de ces services, dans un contexte budgétaire contraint mais aussi d'enrichir les tâches des agents[25]. »

[50] A ce stade, la parole des usagers n'est donc pas complètement prise en compte. Les usagers qui n'utilisent pas le numérique doivent être incités à le faire, à la fois pour des motifs d'économies budgétaires et parce que cela est supposé répondre à leurs attentes – ce qui est vrai en partie, mais

[24] Mazet P, Sorin F., *P[e]anser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation*, LabAccès, décembre 2025.

[25] COUR DES COMPTES, Relation aux usagers et modernisation de l'Etat – vers une généralisation des services publics numériques, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, Janvier 2016.

laisse de côté le besoin de réassurance ou de contact humain qui reviendra fortement quelques mois plus tard dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes (voir *infra*).

[51] S'agissant des usagers en difficulté, les alertes, relayées notamment par les associations et le Défenseur des droits[26], sont considérées comme transitoires. L'enjeu de la « fracture numérique », centré au départ sur le déficit d'équipement ou de réseau (zones blanches), s'oriente pourtant progressivement vers les difficultés d'accès aux droits engendrées par la dématérialisation des démarches. Mais comme le soulignent les travaux du Lab Accès, les difficultés d'accès aux droits sont alors réduites à un déficit de compétences numériques des usagers et « sont ainsi devenues des difficultés numériques d'accès à des services publics à présent accessibles parce que numérisés. Les réponses à apporter ont par conséquent porté sur la nécessité de travailler à « l'autonomisation numérique » des usagers – comme en attestent les aménagements des accueils où des agents administratifs de première ligne accompagnent les usagers sur et autour d'ordinateurs connectés pour qu'ils réalisent leurs démarches. »[27]

[52] On observe ainsi un mouvement de substitution de l'accessibilité (numérique) à la proximité (physique)[28]. En parallèle de la dématérialisation des démarches, les administrations ont en effet repensé et réorganisé leur présence sur le territoire, ce qui a d'ailleurs conduit à assimiler dans les discours (notamment critiques) la dématérialisation avec la raréfaction des accueils physiques.

1.1.2.2 Difficile à objectiver de façon fine, la baisse du nombre d'accueils physiques a accompagné la dématérialisation des démarches

[53] La dématérialisation des démarches a été l'occasion non seulement d'offrir un service supplémentaire à l'usager mais également un outil de rationalisation pour les administrations et en particulier, s'agissant des accueils sociaux, pour les caisses de sécurité sociale.

[54] Afin d'optimiser les ressources, l'ajustement des accueils physiques à l'évolution des pratiques des usagers, c'est-à-dire une augmentation des contacts numériques et une baisse des accueils physiques, était logique. Il est néanmoins compliqué de retracer l'évolution des réseaux de points d'accueil physique dans les différentes caisses, et de faire la part des choses entre l'adaptation à l'évolution des besoins et l'objectif d'économies traduit en particulier sous forme de trajectoires d'effectifs.

[55] Les COG de la génération 2014-2017 mettent toutes l'accent sur le canal numérique comme canal à privilégier comme premier mode de contact (*cf.* annexe 2). Cette stratégie s'appuie parfois sur l'écoute usagers, mais aussi sur une logique d'optimisation qui conduit à orienter l'usager vers le canal le moins coûteux. Les démarches d'écoute client sont ainsi utilisées aussi pour mieux comprendre les motivations des usagers dans le choix d'un canal de contact et essayer le cas échéant de les satisfaire par une autre modalité de contact jugée plus efficiente. Globalement, la tonalité des COG place l'accueil physique comme résiduel et met en avant le canal numérique comme le principal canal de contact : le déploiement de l'offre en libre-service dans les lieux d'accueils physiques témoigne de cette volonté de favoriser la prise en main par les usagers des outils numériques proposés par les différentes branches. Ainsi, même à l'accueil physique, c'est la démarche numérique qui est favorisée.

---

[26] Voir les avis n°16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016 concernant le projet de loi pour une République numérique ainsi que l'enquête relative à l'accès aux droits de 2017. Le Défenseur des droits y défend la consécration d'une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative, ainsi que le principe qu'une partie des gains procurés par la dématérialisation des services publics soit redéployée vers le financement d'un accompagnement des usagers. Une deuxième enquête relative à l'accès aux droits a été publiée en novembre 2025 et renouvelle les alertes des conséquences liées à la dématérialisation.

[27] Mazet P., Sorin F., op.cit.

[28] Deville, C. (2019). Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales. Sciences de l'Homme et Société. Université de Picardie Jules Verne (UPJV), Amiens. « Chapitre 5 : Administrer le territoire, 3. La modernisation du maillage administratif », p. 372-380.

[56] Pourtant, l'effet de vases communicants entre les canaux de contact n'est pas nécessairement mécanique, ce que soulignait l'IGAS en 2013, précisant notamment que des demandes non satisfaites en accueil physique avaient réémergé du fait de l'espace libéré par le déport de certains usagers vers le numérique - l'offre créant en quelque sorte la demande[29].

[57] En outre, les outils dont disposaient les caisses pour optimiser le maillage territorial en fonction des besoins étaient également peu développés. Ainsi, les critères pris en compte pour l'implantation étaient-ils largement extérieurs à la relation de service et à la prise en compte des besoins des assurés, comme le soulignent le même rapport de l'IGAS et l'étude menée avec la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC) sur la politique d'implantation territoriale des organismes de sécurité sociale[30].

[58] L'objectif d'accompagner néanmoins les publics fragiles ou éloignés du numérique, et parfois celui de rester présent sur certains territoires ruraux, restaient également inscrits dans les COG, mais selon des formules floues, sans engagement chiffré précis : « des modes d'accès diversifiés en fonction des besoins » (COG Etat /CNAM 2010-2013), ou « tout en maintenant un accompagnement de proximité pour les autres allocataires, notamment les plus vulnérables de nos concitoyens » (COG Etat /CNAF 2014-2017, fiche 10).

[59] Dès lors, la rationalisation s'est faite surtout via l'objectif d'économies, le nombre d'ETP dédiés à l'accueil physique ayant largement diminué sur la période 2014-2019 : - 17% dans la branche maladie ; - 10% dans la branche famille ; - 35% dans la branche vieillesse[31].

[60] S'agissant des sites d'accueil eux-mêmes, il est plus difficile de cartographier l'évolution, compte tenu de la différence entre les types de lieux (accueil classique ou « point d'accès », « permanence », avec des horaires et des capacités de réponse et traitement des dossiers diverses). Les rapports d'évaluation des COG réalisés par l'IGAS soulignent cette difficulté d'appréhension fine de la qualité de la réponse apportée à l'usager[32].

[61] Cette réorganisation des implantations territoriales s'est accompagnée du développement de l'accueil sur rendez-vous, qui prend progressivement une place déterminante comme alternative aux démarches numériques (effectuées chez soi ou en point d'accueil en libre-service), et se déploie sur critères de complexité ou d'urgence. Si cette évolution n'est pas complètement linéaire (la CNAF ayant développé un modèle d'accueil uniquement sur rendez-vous au milieu des années 2010, avant de revenir à un accueil en flux réaffirmé dans la COG 2018-2023 et la lettre réseau de 2022), elle constitue néanmoins une tendance forte (*cf*. annexe 2), le rendez-vous étant jugé plus efficace car mieux préparé et donc techniquement plus productif. Or, comme le montrent les travaux de Clara Deville portant précisément sur l'accueil à la CAF[33], l'organisation par rendez-vous produit aussi un tri social et écarte certains publics fragiles (*cf*. annexe 1).

---

[29] IGAS, 2013-164R, *La qualité de service aux usagers de l'assurance maladie – contribution au bilan 2010-2013 de la COG de la CNAMTS et à la future convention*, annexe 5.

[30] *La politique d'implantation territoriale des organismes de sécurité sociale*, Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale/IGAS RM2013-124P, 2013.

[31] IGAS, 2021, *Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale (annexes)*, IGAS N°2021-042R/IGF N°2021-M-022-02, Annexe n°3, page 84.

[32] Les seules données disponibles sur l'évolution du nombre de sites d'accueils par branche sont un tableau issu du rapport annuel 2019 de la Cour des Comptes sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale (annexe : La relation de services des caisses de sécurité sociale avec les assurés à l'ère du numérique, page 408), qui indique une baisse du nombre d'accueils (en propre et permanences) de -11,9% pour la branche famille, -32,6% pour la branche maladie, -44,8% pour la branche vieillesse. La source indiquée est « Cour des comptes, d'après les caisses nationales ». La mission n'a pas pu retracer précisément ces calculs ; et n'a pas non plus pu les reproduire à l'échelle locale dans les deux départements visités.

[33] Deville C, L'agenda de Mme de Matos, l'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des populations, *Sociétés contemporaines 2023/4 n° 132*, pages 53 à 83.

[62] En 2019, l'IGAS tirait les conclusions suivantes de ces évolutions[34] :

- La baisse des canaux traditionnels a surtout touché l'accueil physique, conséquence à la fois d'une baisse de la demande des usagers et de la réduction du nombre de points d'accueils ;
- Le canal physique reste toutefois important et recherché, souvent sous-estimé dans les statistiques (l'accueil en libre-service n'étant pas toujours compatibilisé) ; il offre une réassurance aux usagers et leur donne le sentiment d'avoir encore une prise sur l'institution ;
- La réduction des points d'accueils, avec des effets cumulatifs entre les branches, et la mise en place de l'accueil sur rendez-vous ont désorienté les usagers ;
- Cette évolution a induit un « phénomène de déport non organisé des usagers vers les réseaux de proximité (centres communaux d'action sociale, espaces numériques, maisons de services au public, points d'information médiation multi services /PIMMS) », qui « témoigne d'un besoin d'accueil spontané, sans limitation de temps, qui ne trouve plus satisfaction dans le réseau des caisses ».

Encadré 4 : L'accueil social dans les territoires ultra-marins

Ensemble hétérogène, les territoires ultramarins français présentent un fonctionnement atypique du point de vue des accueils sociaux. Dans les départements d'outre-mer - Martinique, Guadeloupe, Guyane, la Réunion et Mayotte - on ne trouve pas de CPAM, de CAF ou de CARSAT, mais des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ou caisse de sécurité sociale dans le cas de Mayotte. Celles-ci regroupent tous les services de la Sécurité sociale. Leur organisation multibranches et régimes est spécifique aux outre-mer, ce qui s'explique par les particularités de contextes et de besoins dans ces territoires. Les accueils sociaux ultramarins opèrent en effet dans un environnement cumulant des contraintes sans équivalent hexagonal[35].

Sur le plan socio-économique, en 2023[36], près de 34,6 % de la population ultramarine vit sous le seuil de pauvreté, contre 15,4 % en métropole, et le taux de chômage y est environ deux fois supérieur à la moyenne nationale. Ces indicateurs se traduisent par une demande sociale importante au regard des capacités d'accueil locales.

Sur le plan géographique, l'insularité, l'éloignement de la métropole, l'organisation en archipels de certains territoires et l'insuffisance des réseaux de transport en commun entravent l'accès physique aux guichets. À cela s'ajoute une fracture numérique prononcée, les coûts d'accès à internet étant nettement supérieurs en outre-mer à ceux pratiqués en métropole.

Sur le plan linguistique et culturel, une part significative de la population antillaise ou guyanaise a pour première langue le créole ou une langue amérindienne, ainsi les outre-mer connaissent un illettrisme important en français (de 3 % en Martinique à 42% à Mayotte, contre 7% en moyenne en France métropolitaine).

Face à ces défis, plusieurs axes d'adaptation sont identifiés. Dans une logique d'aller vers, cinq bus itinérants France services circulent en Guadeloupe et en Martinique et une pirogue France services à Mayotte, en parallèle du déploiement du espaces permanents. L'adaptation linguistique et culturelle des accueils constitue un autre levier : la CAF de Martinique a par exemple privilégié l'envoi de SMS aux courriers papier pour mieux atteindre ses allocataires.

[34] IGAS, 2019, *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, 2019-033R.

[35] Défenseur des droits, 2023, Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits (Chapitre V. Faire valoir ses droits).

[36] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2026 — 1ère partie* (chapitres sur l'accès aux soins en outre-mer et les services publics numériques), mars 2026

Du fait des spécificités et besoins de leurs accueils sociaux, il a ainsi été choisi de ne pas intégrer les outre-mer dans le présent rapport, qui se concentre sur le territoire métropolitain.

1.1.2.3 L'accueil de proximité, considéré comme le « sale boulot », a été externalisé

[63] Le mouvement de dématérialisation a induit un effet de déport, non organisé, sur des acteurs dits « secondaires », au sens où ils n'instruisent pas ou ne délivrent pas de droits sociaux (même si les collectivités locales, qui aident à l'accès aux droits délivrés par les autres institutions, peuvent également délivrer des droits en propre). Ceux-ci sont désormais indispensables pour l'accès aux droits de certains publics n'effectuant pas leurs démarches en ligne : CCAS, départements, mais aussi secrétariats de mairie, centres sociaux, associations caritatives, médiathèques, etc. Tout se passe comme si l'accueil de premier niveau était ainsi « externalisé » vers d'autres acteurs sans véritable réflexion sur les parcours d'accès aux droits des usagers. Cet accueil de proximité est alors largement identifié au « sale boulot » au sens d'Everett Hugues[37], travail qu'il s'agit de déléguer à d'autres.

[64] Comme le soulignent P. Mazet et F. Sorin, l'identification de ces lieux d'accueil secondaires comme « lieux ressources » dépend aussi des usages du lieu que les habitants développent : « En d'autres termes, le statut de lieu ressource ne peut se déduire de l'énoncé du type de structure : des secrétariats de mairie sont ressources car les agents s'engagent dans l'aide s'ils sont sollicités, quand d'autres ne le feront pas ou de manière très exceptionnelle. De la même manière, le type d'aide est variable d'un lieu, voire d'un agent, à l'autre : un lieu peut être ressource car on va y être informé et potentiellement réorienté ; quand un autre est susceptible de proposer une aide matérielle concrète à la réalisation d'une démarche en ligne. Ce qui pose, du point de vue des habitants, la double question de la lisibilité de cette offre locale et des conditions de son activation : quels types d'aide un lieu apporte-t-il ? Sur quoi peut-il agir, et comment ? Quelles conditions faut-il réunir pour être aidé, plus ou moins activement, par ce lieu ?[38]. »

[65] Outre ces effets de recomposition des accueils et des parcours, la demande croissante d'accompagnement aux démarches numériques dans les guichets et accueils sociaux physiques restant ouverts a eu des conséquences fortes pour les travailleurs sociaux, qui se trouvent ainsi soumis, comme l'analysent P. Mazet et F. Sorin, à une « épreuve de professionnalité », soit un trouble importé dans la définition de leur professionnalité par la demande d'aide numérique des usagers[39].

[66] En l'absence de directive claire, les professionnels doivent en effet répondre à la question du périmètre de leur intervention (faut-il aider ou laisser la responsabilité de cet accompagnement aux institutions qui dématérialisent ?) et à celle de la méthode (comment aider, avec quelle posture, quels outils, en faisant « à la place » ou « avec » ?). A la fois sur les principes d'accompagnement (l'aide numérique n'ayant pas été pensée dans les référentiels et formations en travail social) comme sur les manières concrètes d'accompagner (les travailleurs sociaux découvrant généralement comme l'usager les interfaces et les démarches dématérialisées, les outils du « faire avec » n'ayant pas été pensés en amont), les travailleurs sociaux ont donc « bricolé » une relation d'aide.

[67] Cette intégration non pensée dans leurs pratiques induit un sentiment de déqualification (le « sale boulot ») et vient renforcer le sentiment de perte de sens du métier accaparé par la gestion administrative de dispositifs au détriment de l'accompagnement social. Les pratiques réelles de travail s'en trouvent également transformées dans un sens jugé dévalorisant : « Qui plus est, la dématérialisation des interfaces d'échanges a pour effet de standardiser les modes et les protocoles

[37] Le « sale boulot » (*dirty work*) dans les travaux de sociologie du travail d'E. Hughes désigne à la fois les activités professionnelles jugées dégradantes, souvent en bas de l'échelle de la division du travail et certaines dimensions moins valorisantes présentes dans toutes les activités professionnelles, et dont on essaie généralement de se débarrasser en les transférant au personnel subalterne ou récemment arrivé.

[38] Mazet P., Sorin F., *Rep(a)enser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation*, LabAccès, décembre 2025.

[39] Mazet P, Sorin F., Répondre aux demandes d'aide numérique : troubles dans la professionnalité des travailleurs sociaux, *Terminal,* n°128, 2020.

d'instruction et de réduire les marges de manœuvre qui composaient les « ficelles du métier » : le papier permettait l'annotation, l'explication, le rapport d'éléments périphériques à la demande, pouvant entrer en jeu dans l'instruction du dossier, apportant une certaine souplesse et la possibilité pour le travailleur social de donner un maximum d'informations afin que le dossier soit correctement instruit »[40].

1.2 Le mouvement des Gilets jaunes a accéléré le retour vers la proximité et le contact humain

1.2.1 Un infléchissement des orientations des politiques publiques

1.2.1.1 Au tournant des années 2000, un sentiment d'abandon et un besoin de contacts humains se sont exprimés de façon massive

[68] Une enquête finalisée fin 2018 par la Cour des comptes sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux offre un bilan de la mise en œuvre de cette politique dont il ressort plusieurs conclusions marquantes[41] :

- C'est davantage le caractère non coordonné de la fermeture d'implantations territoriales de services publics qui est mal vécue par les élus et la population qu'une diminution significative de la densité des maillages. La coordination sur ce sujet avec la sphère de la sécurité sociale et avec les départements est lacunaire.
- Des ambitions de programmation et de coordination de l'accès aux services publics sont portées par des textes législatifs et réglementaires depuis plus de trente ans sans qu'elles ne se traduisent par des réalisations opérationnelles. Les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP) en sont les derniers exemples.
- Les maisons de services au public (MSAP) constituent une réponse à la nécessité de concilier objectifs d'efficience et maintien d'une offre de service de proximité ; pour autant, la grande hétérogénéité tant de l'offre proposée que de la qualité du service, conjuguée à une faible lisibilité du dispositif, compromettent le succès de ce dispositif.

[69] A la même époque, à compter de fin 2018, se sont déclenchées des manifestations et expressions massives et parfois violentes de revendications et de colères, regroupées sous le terme de « mouvement des Gilets jaunes ». Sans prétendre retracer le déroulé de ce mouvement et ses motivations (qui ne se cantonnent bien évidemment pas à la présence territoriale des services publics), la mission l'a retenu comme l'un des jalons de l'évolution des accueils, dans la mesure où il a été interprété dans les prises de position publiques comme le symptôme d'une profonde fracture territoriale et sociale.

[70] Ainsi, le président de la République, dans une allocution de décembre 2018, a attribué le mouvement des Gilets jaunes à un sentiment d'abandon territorial lié au recul des services et à une défiance démocratique : « Ce sont quarante années de malaise qui ressurgissent : malaise des travailleurs qui ne s'y retrouvent plus ; **malaise des territoires, villages comme quartiers où on voit les services publics se réduire et le cadre de vie disparaître ; malaise démocratique où se développe le sentiment de ne pas être entendu** ; malaise face aux changements de notre société, à une laïcité bousculée et devant des modes de vie qui créent des barrières, de la distance… »

[71] Le Premier ministre a repris cette problématique à l'occasion de la restitution nationale du grand débat le 8 avril 2019 : « La deuxième exigence va avec cette priorité à la justice, c'est une exigence de fraternité, de proximité, de lien quotidien. Parmi les deux mots que j'évoquais certains reviennent avec

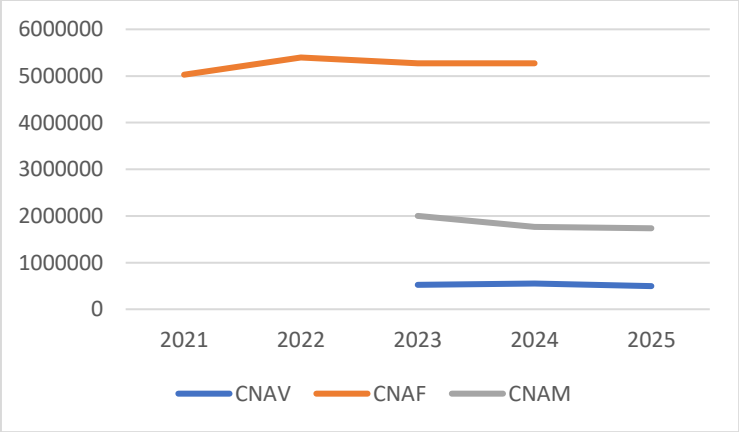
[40] Mazet P., Sorin F., *op.cit.*

[41] Cour des comptes à la demande de de la commission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux,* publié en mars 2019.

une terrible régularité, c'est **l'isolement, c'est l'abandon, c'est l'indifférence et le manque d'attention, le manque de considération**. Nous vivons dans un pays où à certains endroits, on ne se voit plus ou on ne se parle plus. Et q**uant à son tour le service public ferme ou déménage, c'est l'État qui est bien souvent le dernier rempart qui abandonne aussi**. La réponse à ce profond malaise consiste probablement à rétablir l'équilibre entre les métropoles et les communes qui se trouvent à l'extérieur des logiques métropolitaines. La bonne nouvelle c'est que je crois que c'est possible (…). Nous devons aussi **adapter nos services publics pour qu'ils redeviennent des services de contact, pas uniquement numériques, humains**. » Il est vrai que la synthèse du grand débat national, présentée ce même 8 avril 2019, mettait en lumière l'importance pour les citoyens de la problématique de l'accès aux services publics[42]. »

[72] L'impact de la pandémie de la Covid 19 (2020-2021) sur les stratégies institutionnelles en matière d'accueil est plus difficile à établir. Alors que les confinements, les restrictions de circulation et la fermeture des lieux publics se traduisaient par la disparation brutale des espaces de socialisation, il s'est développé, souvent spontanément, des formes alternatives de solidarité et de contact humain, à l'instar d'actions d'entraide entre personnes d'un même immeuble ou quartier. Dans la sphère sociale, la pandémie fut un moment propice aux expérimentations, comme ceux de dispositifs mobiles allant à la rencontre des usagers. Mais à l'inverse, les usagers ont, à cette occasion, renoué avec le canal téléphonique et renforcé leur usage des canaux numériques pour entrer en relation avec les services publics. De ce fait, les flux de fréquentation des accueils n'ont pas évolué de manière univoque dans la période 2021-2026, certaines caisses locales (par exemple la CAF de la Somme) relevant une augmentation forte continue, alors que les données nationales sont plutôt stables

Graphique 1 : Evolution par branche du nombre de visites en accueil physique



Source : IGAS à partir de données fournies en février 2026 par les caisses nationales à la DSS[43]

[73] Même s'il est difficile de retracer précisément les raisons pour lesquelles des orientations politiques sont prises à un moment donné, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle, c'est cette « participation citoyenne » sous des formes non organisées (manifestations / mouvements de colère, réactions spontanées pendant le Covid…) qui a été plus déterminante pour repenser les accueils que

[42] *« 52% des répondants déclarent avoir accès aux services publics dont ils ont besoin. Parmi les services publics qu'ils estiment qu'il est nécessaire de renforcer dans les territoires, figurent l'accès à la santé (30,4%) et le développement des transports (16,5%), ainsi que l'accessibilité des services publics de manière générale (18,9%), tant en termes d'accueil, que d'horaires ou de transport les desservant. Plus globalement, les répondants insistent sur l'aspect humain, qu'il s'agisse d'améliorer la qualité et l'accès aux services publics dans les territoires les plus en difficulté, en favorisant notamment la proximité entre les citoyens et l'administration ainsi que les services publics (12,9%), ou encore de mettre en place plus de formations pour les fonctionnaires (15,8%), en particulier pour améliorer l'accueil»* (OpinionWay pour la Mission du Grand Débat National).

[43] La mission n'a pas pu récupérer de données homogènes sur la période, ce qui met en évidence la difficulté de suivre précisément l'évolution des flux à l'accueil (voir aussi partie 2.1.1) ; ce graphique permet toutefois d'illustrer la stabilité globale sur les dernières années des visites en accueils physiques.

l'écoute clients et la mesure de l'expérience usagers réalisées au niveau de chaque institution ou dispositif.

1.2.1.2 Une réorientation des politiques publiques d'aménagement du territoire, de transformation de l'action publique et des solidarités

[74] C'est dans l'objectif de « bâtir une nouvelle donne territoriale » (selon les termes du Premier ministre en novembre 2020) que le gouvernement a adopté à compter de 2019 des mesures en faveur d'un meilleur accès aux services publics, à l'occasion de comités interministériels successifs[44]. Les objectifs de réinvestissement par l'Etat des territoires ruraux et d'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics sont ainsi étroitement mêlés. La notion de « dernier kilomètre » a émergé dans le discours public ; ainsi l'un des objectifs affichés du sixième comité interministériel à la transformation publique en juillet 2021 fut de « transformer l'action publique jusqu'au dernier kilomètre ».

[75] C'est aussi un objectif de cohésion sociale et de lutte contre les inégalités sociales et territoriales, ainsi que l'a fait ressortir le gouvernement dans la présentation du Pacte des solidarités : « Le Pacte des solidarités s'inscrit dans le cadre des grands chantiers sociaux du quinquennat car notre ambition est de transformer en profondeur l'action publique. Il en constitue en quelque sorte à chaque fois le premier et le dernier kilomètre, pour repérer et aller chercher les plus fragiles, qui passent trop souvent sous les radars de l'action publique, et garantir que nos politiques parviennent bien in fine jusqu'à eux » (présentation du Pacte des solidarités, 18 septembre 2023).

[76] Dans le Pacte des solidarités, le déploiement des Maisons France services est présenté comme l'une des mesures phares de l'axe relatif à l'accès aux droits, aux côtés de la mise en place de la solidarité à la source, du lancement de l'expérimentation Territoires zéro non-recours (TZNR) et du financement par les pactes locaux des solidarités d'interventions des collectivités locales pour détecter, aller-vers et accompagner les publics non recourants. A titre d'illustration, dans la Somme, où la mission a mené ses investigations, les pactes locaux signés respectivement avec la ville d'Amiens et le département prévoient le renforcement du partenariat entre les France services et les maisons des solidarités et de l'insertion en faveur d'un accueil social inconditionnel ainsi que le soutien au réseau des CCAS par le financement d'un poste de coordinateur à l'union départementale des CCAS.

[77] Ces orientations relatives à « l'action publique » concernent en réalité à titre principal les services de l'Etat ainsi que ses opérateurs dont les organismes de sécurité sociale. Ces pouvoirs publics sont en effet plus simples à faire évoluer sous l'effet d'orientations nationales que les collectivités locales. Les collectivités locales font toutefois elles-aussi évoluer leurs pratiques, dans des sens proches, cherchant elles-aussi à répondre à l'aspiration exprimée par les citoyens, en fonction des contraintes et configurations locales (voir *infra*).

1.2.2 Une nouvelle donne territoriale : le programme France services

1.2.2.1 L'Etat a conçu le programme France Services pour lutter contre le sentiment d'abandon et de relégation

<u>Les objectifs du programme France services</u>

[78] Le programme France services a été annoncé par le Président de la République le 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.

[44] Sur la période 2019-2026 se sont tenus deux comités interministériels aux ruralités (novembre 2020 et juin 2025) et trois comités interministériels à la transformation publique (juillet 2021, mai 2023, avril 2024), tous porteurs de mesures en faveur d'un meilleur accès aux services publics.

[…] 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. »

[79] La circulaire n° 6094-SG du 1er juillet 2019 relative à la création de France Services a mis en avant trois objectifs :

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

[80] La conception du programme France services a ainsi tenu compte des avancées mais aussi des insuffisances des dispositifs précédents (relais de services publics et maisons de services au public), telles que pointées notamment par la Cour des comptes dans son rapport publié en mars 2019.

[81] Au cœur du programme France services est l'objectif d'un maillage territorial relativement dense, reposant sur un critère d'accessibilité simple : un réseau de Maisons France services permettant de garantir un accès à un accueil en moins de trente minutes. Le nom du lieu d'accueil ainsi que l'utilisation du drapeau entérinent le caractère régalien du lieu et sa forte fonction symbolique. Les travaux de dits sociologie du guichet (*cf*. annexe 1) soulignent en effet le guichet public dépasse le cadre transactionnel et participe à construire chez l'usager une représentation des administrations et donc le rapport à l'Etat.

[82] Une deuxième caractéristique du programme France service est la définition au national d'un socle de services standard, en termes de périmètre et de qualité. Est ainsi arrêtée une liste de partenaires nationaux dont, dans la sphère sociale, les principales caisses de sécurité sociale. Les critères de labellisation deviennent stricts et comprennent des exigences claires en termes de services offerts (le « bouquet de services ») mais aussi de RH (deux agents polyvalents présents en permanence) et de modalités d'accueil[45]. Le principe du guichet unique est présenté comme un critère impératif : les partenaires doivent organiser les modalités de résolution des situations plus complexes (lien avec le *back office*[46], permanences physiques ou par visio-conférence) « sans que l'usager ait à se déplacer dans un autre guichet ».

<u>Le positionnement des collectivités locales face au programme France services</u>

[83] La réussite du programme France services tient aussi à la décision de confier le portage des maisons à des acteurs locaux, principalement des collectivités locales mais aussi parfois des agences postales ou des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA). Il y a immédiatement un intérêt partagé et une première mutualisation des moyens et des fonctions qui se réalise ainsi.

[84] L'articulation avec les accueils propres des collectivités (communes et départements) n'est en revanche pas pensée, même si le président du conseil départemental est cité parmi les acteurs à

---

[45] Arrêté du 16 juin 2025 portant approbation du référentiel France services : « Chaque France services est ouverte au public au minimum 24 heures par semaine, réparties sur cinq jours ouvrables au minimum. Afin de répondre aux besoins des usagers, une ouverture peut être assurée en soirée et le week-end. La présence des deux conseillers France services est requise sur les plages horaires minimales indiquées, à savoir 24 heures par semaine, réparties sur cinq jours ouvrables. Les organismes gestionnaires veillent dans la mesure du possible à maintenir une continuité de service. L'accueil inconditionnel du public doit être assuré sans une nécessaire prise de rendez-vous préalable. Si des plages de rendez-vous sont mises en œuvre, le principe d'accueil inconditionnel du public doit être néanmoins respecté. »

[46] Le *back office* désigne les activités sans contact direct avec l'usager, qui assurent le traitement interne des dossiers, la production des décisions et le support au *front office*.

associer à la concertation sur les implantations. Aussi la mission a-t-elle pu observer au cours de ses investigations que les départements se sont positionnés de manière très différente vis-à-vis des Maisons France services :

- Des départements porteurs de Maisons France services, comme dans les Alpes-Maritimes ; les conseils départementaux portent 62 France services sur 24 départements, le département des Alpes-Maritimes en comptant 11 ;
- Des départements partenaires locaux et à ce titre contributeur au financement du programme, comme en Haute-Savoie ;
- Des départements pro-actifs pour nouer des partenariats, comme la Somme qui notamment héberge la coordinatrice départementale du réseau France services ;
- Des départements développant un réseau en complémentarité, voire en concurrence, comme la Haute-Garonne avec ses maisons de proximité (voir *infra*) et les maisons du département dans les Alpes-Maritimes ;
- Des départements, sans doute majoritaires, prenant acte du déploiement du programme France services, sans que cela n'affecte leur propre stratégie d'accueil et d'accompagnement social.

[85] Cette diversité est encore plus accentuée au niveau communal. 77 France services, soit 9% du parc total, sont portées par les CCAS dans 38 départements. Une légère sur-représentation de ce type de portage est constatée dans le département du Nord, avec 14 structures portées pas des CCAS sur 55 France services dans le département. Les travaux de l'IGAS sur l'action sociale et sanitaire des communes mettent en évidence l'investissement de certaines communes dans ce programme, à l'instar de la communauté de communes Cœur du Jura qui finance sur son budget un agent « volant » entre les trois Maisons France services du territoire, ce qui permet d'assurer la continuité de service et de larges plages d'ouverture[47].

Le positionnement des organismes de sécurité sociale face au programme France services

[86] Du côté des caisses de sécurité sociale, l'intégration du programme France services dans les stratégies d'accueil est également contrastée :

- La **branche famille** attribue aux Maisons France services une place subsidiaire : « Garantir à l'allocataire de pouvoir être accueilli, grâce à une accessibilité omnicanale recherchée et un à maillage territorial affirmé. Cette organisation de l'accueil des CAF, assise sur notre propre réseau et sur une offre d'accueil en flux et en rendez-vous (…) sera nourrie et complétée des offres partenaires (notamment les France services et partenaires relais / numériques) » ; « poursuivre son implication dans le réseau des France services dont elle est déjà un opérateur majeur et qui constituent une offre importante d'accueil de premier niveau de ses publics, en complément de l'offre d'accueil de la branche » (COG 2023-2027).
- La **branche maladie** positionne plus explicitement les Maisons France services comme accueil de premier niveau de droit commun (d'autant plus que le maintien d'une offre sans rendez-vous est cantonné aux situations d'urgence) : « Cette stratégie d'accueil physique s'inscrira dans une approche territoriale, en interbranches (en particulier avec le réseau des CAF) et en lien avec le réseau de France services qui a vocation à apporter une réponse de premier niveau à l'assuré, voire à l'assister dans son rendez-vous avec la CPAM et être acteur de l'accompagnement vers le numérique » (COG 2023-2027).
- La **branche vieillesse** mise sur un accueil principalement, voire exclusivement sur rendez-vous, transférant ainsi l'accueil en flux à d'autres acteurs : « La COG doit nous permettre de repenser la politique de proximité : en conservant le maillage actuel, en poursuivant le développement des partenariats (avec les France services, notamment) mais surtout en développant largement, par un service en ligne simple et transparent, notre capacité d'accueil sur rendez-vous pour atteindre une cible d'un million de rendez-vous annuels en 2027 » (COG 2023-2027).

[47] IGAS, *Action sociale et sanitaire : les initiatives des communes*, mars 2025.

- La **mutualité sociale agricole**. La mission IGAS d'évaluation de la COG 2021-2026[48] souligne l'investissement de la MSA dans le réseau France services tout en mettant en évidence qu'il s'est fait sans réinterroger la politique d'accueil : « en tenant compte des permanences dans les espaces France services au sein desquelles participe la MSA, les lieux d'accueil ouverts au public ont quasiment doublé sur la période. Le partenariat avec les Maisons France services s'est ainsi réalisé selon un principe d'additionalité, sans cohérence avec les évolutions des modes d'usage ».

1.2.2.2 L'accueil physique a été inscrit dans une stratégie omnicanale réaffirmée

Le maintien du cap de la dématérialisation des procédures administratives, conjugué à la poursuite de la stratégie d'inclusion numérique

[87] La mise en avant de l'importance d'un accueil physique de proximité n'a pas mis en cause le cap de la dématérialisation des procédures administratives, vecteur de gains de productivité et d'optimisation des ressources. Cependant, la préoccupation relative à la fracture numérique, telle que relayée notamment par le Défenseur des droits[49], continue à trouver un écho fort.

[88] Le principe de l'organisation obligatoire d'une alternative au numérique est ainsi consacré par le Conseil d'Etat dans une jurisprudence de 2022 (décision n° 452798). Si le Conseil d'État confirme que le Gouvernement peut imposer qu'une démarche administrative soit réalisée en ligne, cette obligation ne peut être imposée que si l'accès des usagers au service public et l'exercice effectif de leurs droits sont garantis. Pour s'en assurer, l'administration doit s'interroger sur les éventuelles difficultés d'accès ou d'utilisation du service en ligne et, dans certaines situations, prévoir une solution de substitution au téléservice. Dans cette décision le Conseil d'Etat prolonge l'application du principe du droit selon lequel un usager du service public doit pouvoir y accéder « normalement », cette normalité devant être appréciée « selon l'état des mœurs de l'époque »[50].

[89] En parallèle du maintien du cap de la dématérialisation, est préservé l'objectif de l'inclusion numérique. Le plan national pour un numérique inclusif présenté par le Gouvernement en septembre 2018 affiche l'ambition d'apporter des solutions à chaque étape du parcours des personnes, afin de les accompagner vers l'autonomie numérique. Permettre à chacun d'investir les outils numériques apparaît comme une condition de l'accès aux droits et de lutte contre le non-recours. Le pass numérique est conçu pour que « 5 à 10 ateliers de médiation numérique permettent aux personnes en difficulté de devenir autonomes pour créer leurs identifiants et boîte mail, accéder à leurs droits, faire des démarches ou des recherches d'emploi… »[51]. Adopté à l'issue de larges travaux de concertation dans le cadre du Conseil national de la refondation numérique, France Numérique Ensemble prend pour la période 2023-2027 la suite du plan national pour un numérique inclusif.

[90] Ainsi la politique d'inclusion numérique se poursuit-elle, à la fois en continuant à s'appuyer sur le postulat que les usagers pourraient acquérir une autonomie dans leur démarche par une formation à l'outil numérique et en maintenant une ambiguïté sur les rôles respectifs des conseillers France services/ agents d'accueils/ travailleurs sociaux, d'un côté, et les médiateurs ou conseillers numériques[52], de l'autre.

---

[48] Rapport IGAS N°2025-035R, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2021-2025 de la MSA dans la perspective de son renouvellement*, Tome 2 Annexes, octobre 2025, page 119-120.

[49] Voir notamment les enquêtes relatives à l'accès aux droits publiées par le Défenseur des droits successivement en 2017 et en 2025.

[50] Chronique des présidents Dewost et Denoix de Saint Marc de 1969 (AJDA 1969, p. 555), citée par le rapporteur public pour la décision N°452798.

[51] Dossier de presse du 13 septembre 2018

[52] Les conseillers numériques sont déployés dans le cadre d'un dispositif spécifique, qui représente 367 M€ investis par l'Etat depuis 2021 (sans compter les cofinancements des collectivités). 3000 postes ont été attribués en 2026 : 60 % dans des collectivités, 40 % dans des structures privées (La Poste, Emmaüs Connect…). Le financement du dispositif par l'Etat doit prendre fin en 2026.

[91] En ce qui concerne le programme France services, la charte d'engagement dispose que « chaque agent doit être en mesure de garantir à toute personne en difficulté avec l'outil informatique un accompagnement adapté à ses besoins ». Pour autant, la mission a pu observer dans certaines France services une réticence des conseillers à apporter ce type de soutien, considérant que cette mission relevait des conseillers numériques. Cependant, seule une partie de ceux-ci sont rattachés à des France services et ils ne peuvent assurer une présence en continu.

[92] Du côté des agents d'accueil et des travailleurs sociaux des collectivités locales, des tensions similaires ont pu être observées par la mission, liées à l'» épreuve de professionnalité » induite par la dématérialisation décrite *supra*. Pour y répondre en partie, certaines collectivités et agents ont investi l'outil Aidant Connect, créé en 2019, pour sécuriser l'accompagnement par les agents des usagers dans la réalisation des démarches administratives. A condition de disposer d'un compte et d'un mandat pour chaque usager concerné, l'agent peut se connecter via un accès spécial sur France Connect[53].

[93] Dans la sphère de la sécurité sociale, c'est le fonctionnement des espaces libre-service dans les agences qui n'est pas toujours clairement défini, certaines caisses positionnant des agents pour accompagner les usagers (par exemple, des agents en service civique à la CPAM de la Somme), d'autres jugeant que les usagers devaient pouvoir les utiliser de façon autonome. L'écoute usagers réalisée au printemps 2026 par le prestataire Verian pour le compte de la CNAM, pour tester les nouveaux espaces libre-service mis en place par les CPAM des Yvelines et de Seine-Saint-Denis, a mis en évidence la forte attente d'une présence humaine en complément, ne serait-ce que pour de la réassurance.

[94] En réalité, la distinction entre aide au numérique et aide à l'administratif est théorique et ne correspond pas à ce qui se joue en matière d'accès aux droits. Comme l'a mis en évidence notamment le Lab Accès, sur la base d'enquêtes précises sur le travail réel des agents, la médiation numérique pour des personnes souhaitant effectuer des démarches administratives ne se résume pas à une aide à la manipulation du numérique, celle-ci étant étroitement imbriquée à l'explication des attendus de l'administration[54]. La séparation des différentes dimensions de l'aide à l'usager entre des agents distincts n'est donc pas opérationnelle et les espaces libre-service ne peuvent fonctionner qu'en présence d'agents disponibles.

La réhabilitation du canal téléphonique

[95] La place du téléphone dans les préférences de contact des citoyens est centrale. Dans la dernière édition du baromètre des services publics de l'Institut Paul Delouvrier pour le compte de la DITP (2025), 30% des usagers disaient entrer en contact avec la sécurité sociale par téléphone, pour 18% par contact physique et 51% par internet (site, courriels, SMS). Le téléphone peut remplir des fonctions multiples, de la demande simple d'information ou la prise de rendez-vous à un entretien approfondi sur des situations plus complexes. Dans ces circonstances, améliorer la qualité de l'accueil téléphonique concourt à la politique d'accès pour tous aux services publics.

[96] Au regard de performances jugées insuffisantes, le Gouvernement a adopté, lors du comité interministériel de la transformation publique en mai 2023, un Plan téléphone. Le taux de décroché global a augmenté de 77,6% à 81,8% entre le lancement du plan téléphone en 2023 et 2025, selon les données communiquées lors du conseil national des services publics de janvier 2026.

[97] Alors que pendant la crise sanitaire, l'assurance maladie par exemple avait vu ses volumes d'appels passer de 18 millions par an avant 2020 à près de 40 millions en 2022, la COG de la CNAM 2023-2027 a affiché « l'ambition de renouer avec la performance du canal téléphonique ». Les actions engagées (entraide entre plateaux téléphoniques, renforts en effectifs et plans d'accompagnement

[53] Accueil - Aidants Connect

[54] Sorin, F. & Stefan, J. (2023). *La part d'accompagnement e-administratif dans l'activité des médiateur.trice.s numériques en Bretagne*. Synthèse du rapport de recherche. Centre de recherche d'Askoria, Hub Bretagne pour un numérique inclusif, LabAccès.

des CPAM les plus en difficulté…) ont permis d'améliorer de manière significative la qualité de service et de viser en 2026 un taux de décroché de 90 %.

[98] La mission n'a pas eu connaissance de plan d'action de même ambition ou ampleur parmi les collectivités locales, après avoir soulevé la question lors du Temps d'échange avec Ideal Co auquel participaient près de 150 professionnels de collectivités (principalement des départements). Il lui a toutefois été signalé les initiatives du département des Yvelines pour constituer des plateformes téléphoniques mutualisées ou du département du Var, à partir d'une expérimentation sur l'unité territoriale de Toulon, pour augmenter significativement le taux de décroché et ainsi limiter insatisfaction et tensions. Le département de Haute-Garonne dispose également d'une plate- forme téléphonique initiée pendant le covid, « Haute-Garonne solidarités », qui néanmoins ne se substitue pas aux accueils téléphoniques des maisons des solidarités.

1.2.2.3 Les collectivités locales ont également repensé les modalités de l'accueil et de l'accompagnement social

[99] La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté 2018-2022 avait mis l'accent sur « l'accueil social inconditionnel », garantissant à toute personne en moins de 30 minutes un accès à une information immédiate, l'ouverture de droits et une orientation adaptée ou un accompagnement social ou professionnel. Le département, chef de file de l'action sociale et du développement social local, était appelé à structurer un réseau de premiers accueils sociaux inconditionnels de proximité avec ses partenaires du secteur social.

[100] Des entretiens de la mission avec les administrations nationales impliquées dans la stratégie et avec les acteurs locaux, notamment les représentants de l'ANDASS, il ressort que le pilotage national d'une structuration d'un premier accueil social inconditionnel de proximité s'est effacé, sans doute percuté par la crise sanitaire et entravé par les relations souvent tendues entre départements et l'Etat autour des dépenses sociales des départements. Le Pacte des solidarités de 2023 préconise la structuration d'une gouvernance territoriale et d'une feuille de route partagée dans le champ de l'accès aux droits, mais sans prévoir de mécanisme de suivi ou d'incitation (référentiel de l'axe 2 annexé à l'instruction interministérielle N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023).

[101] Les départements ont tous la même équation à résoudre – offrir un accueil et un accompagnement social de qualité dans un univers contraint-, mais le degré de contrainte ainsi que l'écosystème dans lequel ils évoluent varient sensiblement d'un territoire à l'autre, conduisant à des priorités et choix d'organisation eux aussi variables. Confrontée à l'impossibilité d'identifier des orientations communes aux collectivités locales, la mission a choisi de mettre en avant les facteurs qui influencent la manière de résoudre cette équation, et d'illustrer les questionnements récurrents qui en découlent à partir des réformes conduites respectivement à Paris et en Haute-Garonne, dont la mission a pu observer, à l'occasion de ses déplacements, la mise en œuvre opérationnelle.

[102] Un premier facteur concerne le projet politique porté pour les politiques de solidarités. Ainsi, certains élus et responsables du secteur social sont très engagés dans la mise en œuvre du concept de « développement social territorial » [55]. Il s'agit d'articuler la logique de solidarité liée aux grandes prestations et dispositifs nationaux avec une approche locale favorisant la construction d'un projet de société à l'échelle de la communauté locale, incarné en particulier par la constitution d'un milieu de vie favorable. Dans le cadre de cette orientation, de nombreuses collectivités rénovent la territorialisation de leur action sociale, notamment pour que le découpage corresponde à des bassins de vie et / ou les implantations des partenaires. En revanche, l'une des implications de cette approche est de prioriser dans le travail social l'engagement dans les partenariats et les projets collectifs – il s'agit donc de dégager du temps de travail social pour des projets collectifs, la relation en face à face avec

[55] Voir notamment les travaux de Cyprien Avenel, « Les enjeux du développement social et territorial au regard du rôle de l'État et des politiques du droit commun. », *Les politiques sociales*, 2017

l'usager (assimilée au « guichet ») devenant moins centrale en tant qu'elle s'apparente à la gestion de dispositifs plutôt qu'à la mise en relation d'un individu avec son environnement et ses ressources.

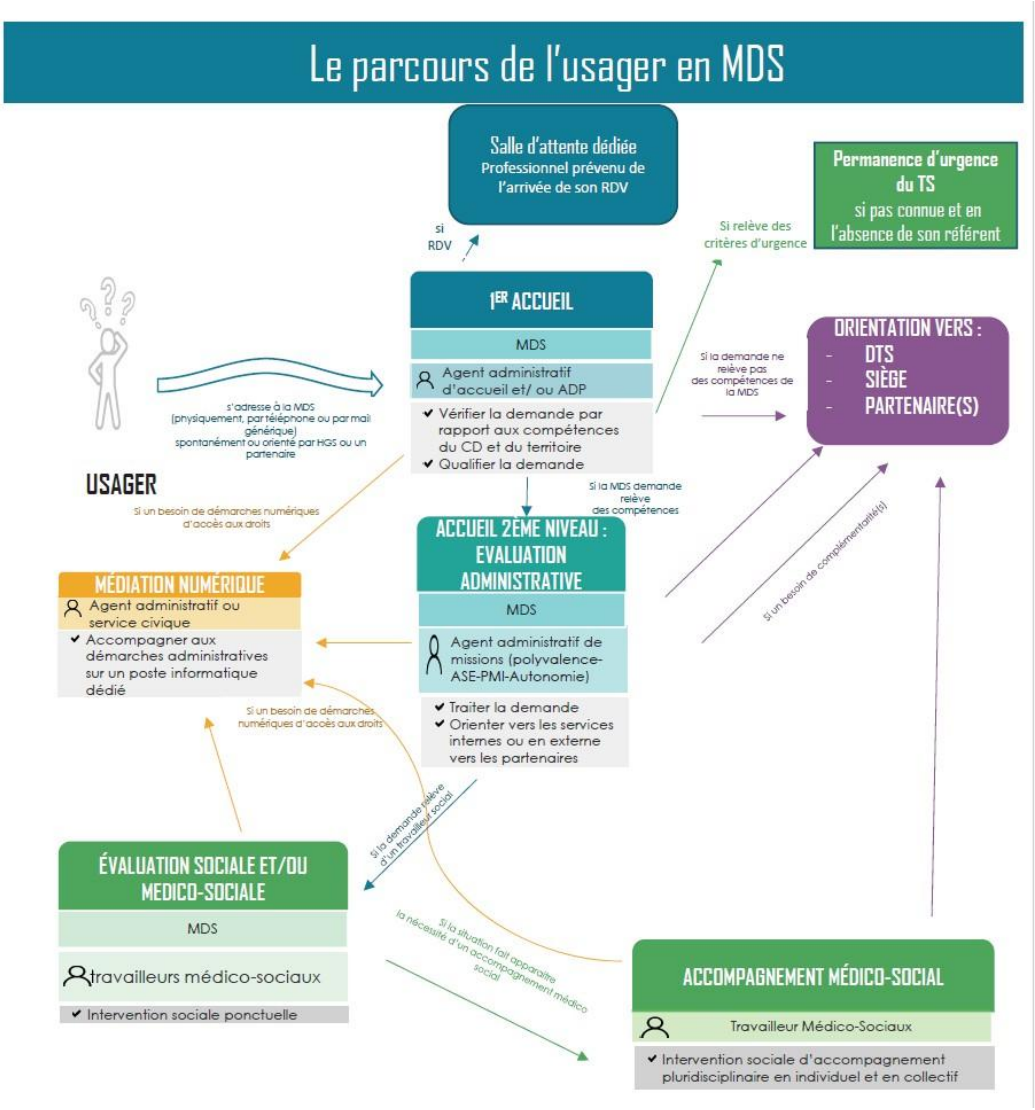
[103] C'est aussi une manière de tenir compte des craintes des travailleurs sociaux de voir leur mission marquée d'une « bureaucratisation » croissante et d'une perte de sens, accentuées par l'épreuve de professionnalité numérique décrite *supra*. Dans ce cadre, de nombreux départements cherchent à modéliser la distinction entre accueil administratif et accompagnement social (ainsi qu'entre accompagnement ponctuel et accompagnement au long cours), en produisant des référentiels pour définir la place de chacun et notamment du binôme entre le secrétaire médico-social (ou équivalent) et le travailleur social. Cette modélisation prend place dans le paysage des accueils sociaux locaux et contribue aussi en partie à le structurer.

[104] Par exemple en Haute-Garonne, un référentiel de l'accueil et de l'intervention sociale et médico-sociale distingue un accueil de premier niveau qui permet à la personne d'être écoutée, informée et orientée (en interne ou externe), et un accueil de deuxième niveau permettant de préciser la demande et d'effectuer une évaluation administrative, conseiller et aider aux démarches d'accès aux droits, instruire des demandes d'aides (fonds de solidarité de logement, RSA) et évaluer les situations d'urgence pour orienter le cas échéant vers les travailleurs sociaux. L'accueil est réalisé, aux deux niveaux, par des agents administratifs. L'accueil en deuxième niveau doit avoir lieu immédiatement après l'accueil de premier niveau ou à défaut sous 48h (cf. schéma 2)[56]

[105] Ce positionnement, qui n'est pas rare dans les Départements, influe sur l'écosystème des accueils sociaux du territoire, obligeant les autres acteurs à se positionner en retour et nécessitant explicitation et régulation (cf. *infra*).

[56] La démarche s'inscrit dans une démarche plus globale visant à faire évoluer et adapter en continu les équipements dédiés à l'action sociale : le programme départemental d'implantation et d'adaptation des maisons de solidarité (PDIAMS), appuyé sur une large concertation des professionnels et un dialogue citoyen, a ainsi donné lieu à des redécoupages de périmètres d'intervention des maisons des solidarités, la programmation de nouvelles maisons (dans un contexte de fort dynamisme démographique) mais aussi à des démarches de design de service pour rénover des accueils existants. La démarche se veut globale, tenant compte non seulement des enjeux immobiliers mais également des problématiques organisationnelles, partenariales, de pratiques professionnelles et la nécessité de faire « par, pour et avec les usagers ».

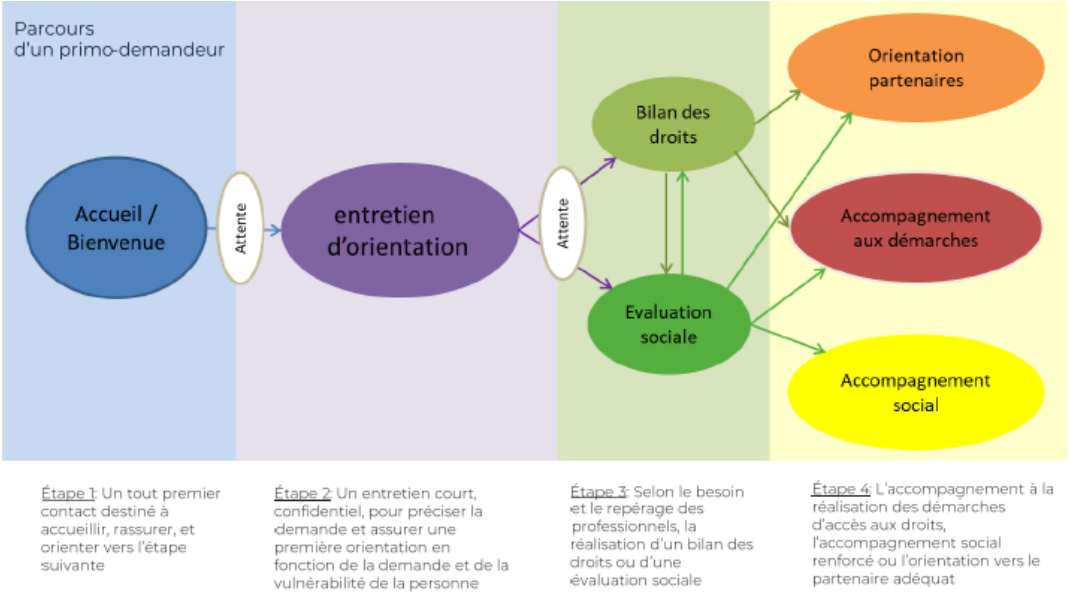
Schéma 2 : Le parcours de l'usager en Maison des Solidarités en Haute Garonne



Source : Conseil départemental de Haute Garonne, Référentiel de l'accueil et de l'intervention sociale et médico-sociale, 2024.

[106] A Paris, dans le cadre du volet social du Pacte parisien de proximité des arrondissements, les maisons de solidarité ont été constituées pour porter à la fois les missions d'action sociale de proximité et le pilotage et la coordination de l'action sociale au niveau de l'arrondissement. Un chantier de refonte du parcours d'accueil et d'accompagnement des usagers a été engagé en parallèle pour améliorer la qualité du service délivré. Les phases de diagnostic et de concertation ont associé tout au long de l'année 2024 des professionnels, des usagers et des partenaires. Le schéma retenu segmente le parcours en une étape d'accueil, une étape d'orientation et une étape d'accompagnement social.

Schéma 3 : Schéma du parcours de référence de l'usager en maison des solidarités parisienne



Source : Ville de Paris, Agenda social, 14 février 2025

[107] Comme en Haute-Garonne, cette réforme procède notamment de la volonté de qualifier et valoriser les fonctions accueil et orientation en tant que telles (recensement des missions associées, positionnement de secrétaires médico-sociales, développement de la formation, réflexion sur les aménagements physique) pour mieux identifier les besoins des usagers et détecter leur éventuelle vulnérabilité ainsi que mieux réguler les flux et files d'attente. Il est bien sûr prématuré d'effectuer le bilan d'une démarche en cours de déploiement, il conviendra toutefois de veiller à ce que ces distinctions conceptuelles ne se traduisent pas pour les usagers par un parcours plus segmenté, générant la perception d'étapes, voire obstacles, supplémentaires pour accéder à un accompagnement social.

[108] Un autre paramètre de l'équation est déterminé par les contraintes budgétaires ; au sein du bloc des politiques sociales, le service social polyvalent peut être perçu comme une variable d'ajustement plus simple que les moyens à mobiliser en faveur du revenu de solidarité active, de la politique d'autonomie ou de la protection de l'enfance. Si les moyens à l'accueil sont insuffisants, les usagers sont parfois renvoyés vers un autre accueil généraliste.

[109] Enfin, l'accueil et l'accompagnement social des départements restent très tributaires du positionnement des acteurs de l'écosystème local, par exemple selon l'investissement des centres communaux d'action sociale du territoire en la matière. A titre d'illustration, dans les Alpes-Maritimes, les CCAS des villes de Cannes, Antibes, Nice ou Grasse emploient de très nombreux travailleurs sociaux, à la différence des pratiques des communes du Var, pour une population globale pourtant sensiblement équivalente.

2 Quelles perspectives pour l'accueil physique dans les dix années à venir ?

[110] L'analyse de la manière dont au cours des dix dernières années les institutions ont essayé de traduire ce qu'elles perçoivent comme besoins et préférences des usagers dans l'organisation des accueils sociaux met en lumière la difficulté de l'exercice, illustrée par des démarches qui restent souvent expérimentales, des choix différents entre institutions et des interrogations persistantes exprimées dans des rapports administratifs ou travaux de sociologues parfois anciens.

[111] Cette difficulté de l'exercice est certes liée à des injonctions de nature différente qui peuvent apparaître contradictoires (maintien d'un maillage dense de services publics *versus* maîtrise des dépenses publiques) mais elle tient aussi à des expériences usagers qui ne sont pas uniformes et permanentes et qu'il est complexe de circonscrire à un type de besoin ou d'attente et de décliner sous forme d'objectifs opérationnels. En particulier, le rapport que les citoyens entretiennent à l'Etat et aux institutions est souvent paradoxal, entre une forte demande de présence et de protection et des manifestations de défiance ou de résignation.

[112] Dans ce contexte, la mission s'est efforcée de recueillir, via des immersions, des visites de divers accueils et des temps d'échanges et d'intelligence collective (voir annexe méthodologie et les annexes 3, 4 et 5), les attentes perçues comme fondamentales - proximité, unicité et efficacité- et d'esquisser la manière dont l'organisation des accueils sociaux au cours des prochaines années peut y répondre.

2.1 Un accueil réussi suppose de réunir les « conditions de félicité de la rencontre »

[113] Une interaction à l'accueil réussie et pouvant donc être considérée comme efficace implique qu'un certain nombre de conditions soient réunies, ce que le Lab Accès a qualifié des « conditions de la félicité de la rencontre »[57]. Pour caractériser les comportements attendus de chaque acteur de cette rencontre et en identifier les ressorts, la mission s'est notamment appuyée sur une matrice COM-B, issue du cadre théorique des sciences comportementales (*cf.* le tableau 1 et, pour la matrice complète, l'annexe 4).

Tableau 1 : Matrice COM-B utilisée par la mission pour analyser les comportements des usagers

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Se rendre physiquement dans un accueil	Connaître ses droits et les lieux d'accueil Disposer d'un moyen de transport et être en capacité de l'utiliser Être mobile et autonome	Présence d'accueil ouvert, à proximité géographique, confortable Agents d'accueil disponibles pour informer/orienter Présence de tiers aidants pour informer / accompagner	Avoir besoin d'exercer un droit / demander une aide et se sentir légitime Ressentir un niveau de confiance suffisant envers l'administration Se fonder sur des recommandations de tiers Besoin d'interactions sociales

[57] Mazet P., Sorin F., *P[e/a]nser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation*, *working paper* du LabAccès, décembre 2025.

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Choisir entre les différents canaux d'accueil (physique, téléphonique, numérique)	Maîtrise limitée des outils numériques/Être mis en difficulté par certains canaux Connaître les différents canaux et leurs moyens d'accessibilité Maîtriser les codes et langages administratifs	Différents canaux disponibles dans des délais / distances raisonnables Présence de tiers aidants pour informer / accompagner	Avoir besoin d'exercer un droit / demander une aide et se sentir légitime Ressentir un niveau de confiance suffisant envers l'administration Se fonder sur des recommandations de tiers

Source : Mission

2.1.1 Un accueil en proximité

[114] Assurer la proximité des services publics et donc les rendre visibles des citoyens, en particulier dans les territoires ruraux, apparaît comme un objectif politique consensuel, garant de la cohésion sociale et de la confiance des citoyens en l'Etat. Pour les accueils sociaux, cet objectif se traduit en premier lieu par une attention particulière portée au maillage territorial visé par les stratégies d'implantation des accueils des différentes institutions.

2.1.1.1 Les enjeux du maillage territorial sont à géométrie variable selon les configurations territoriales

L'atteinte de la cible quantitative de structures France services

[115] Les cinq dernières années sont marquées par l'augmentation importante du nombre de Maisons France services, représentant plus qu'un doublement par rapport au nombre de MSAP (1300 en 2018). Le réseau France services compte, au printemps 2026, 2 865 structures labellisées sur tout le territoire, permettant que 99,7% des Français se situent à moins de 20 minutes en voiture d'une France services. Les objectifs fixés initialement par le président de la République en avril 2018 (voir *supra*) sont ainsi dépassés. 2 555 des France services sont des structures fixes, 143 des multisites, 135 des bus ou équivalents et 32 des structures itinérantes. Deux-tiers des France services sont portés par des collectivités locales.

[116] En cohérence avec l'objectif de prioriser les territoires les plus marqués par un sentiment d'abandon, le programme France services concerne principalement les espaces ruraux et, dans les espaces plus urbanisés, les quartiers politique de la ville (QPV). Les France services sont réparties comme suit : bourgs ruraux (38%), ceintures urbaines (5%), centres urbains intermédiaires (12%), grands centres urbains (14%), petites villes (11%), rural à habitat dispersé (17%) et rural à habitat très dispersé (3%). Ainsi, le maillage territorial est particulièrement abouti dans les zones rurales et les petites villes qui représentent près de 70% des France services.

[117] Selon l'estimation communiquée à la mission par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), la majorité des besoins complémentaires identifiés se concentrent dans les zones à forte densité de population, c'est-à-dire des villes moyennes à grandes, en centre-ville et dans les QPV. Les villes de Paris et de Marseille ainsi que la région Île-de-France sont particulièrement concernées, étant donné la forte sollicitation des structures.

[118] Les critères privilégiés pour l'implantation des dernières Maisons France services sont les suivants : l'éloignement des France services et l'accessibilité au regard de la topographie du territoire, la fragilité vis-à-vis des autres pôles de services, le zonage QPV et France ruralités revitalisation (FRR) et les situations de forte fréquentation.

Des choix d'implantation géographique parfois décorrélés des schémas et des expériences usagers

[119] La définition du maillage cible par la référence à un temps de trajet maximum, reprenant ainsi une pratique historique de l'Etat français (chaque citoyen doit pouvoir se rendre à cheval en un jour au chef-lieu de son département), a l'avantage de la lisibilité et de l'affichage d'une égalité de traitement sur le territoire.

[120] Le choix précis des implantations des France services s'est toutefois souvent fait sur des critères multiples, divergeant de ceux fixés officiellement. La circulaire du 1er juillet 2019 disposait que la première liste des Maisons France services serait établie « après concertation avec les élus locaux au regard du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public et en mettant en synergie les points d'accueil de l'État et des collectivités locales sur le territoire ».

[121] Les rapports d'évaluation du programme France services ont relevé les logiques sensiblement différentes qui ont prévalu :

- Sénat, 2022 : « Outre que lors de la labellisation le réseau France services a hérité de la logique d'implantation précédente, la mise en place de France services n'a pas permis de relier les créations de maisons et les SDAASP ».
- Cour des comptes, 2024 : « L'étude des usages et des besoins des habitants est restée trop limitée. Les préfectures 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. »

[122] Des travaux de recherche sur France services ont mis en évidence la primauté de la négociation entre élus locaux et préfets pour arrêter la carte des accueils qui seront labellisés France services ; les contraintes immobilières ont également joué un rôle. Cette situation est aussi la conséquence du positionnement que l'Etat a choisi de prendre, en déléguant le portage opérationnel des accueils à des tiers, principalement des collectivités locales : « La configuration des services publics dans les territoires, en particulier lorsqu'ils sont marqués par des logiques de retrait, et les rapports de force entre l'État et les porteurs locaux suscitent des appropriations locales contrastées du dispositif France services »[58].

[123] De même, les travaux de l'IGAS et de la MNC de 2013 cités *supra* avaient montré que les organismes de sécurité sociale décidaient du maillage territorial principalement sous l'influence de facteurs exogènes (contraintes budgétaires, immobilières et politiques) et ne disposaient que d'outils insuffisants pour mesurer finement les comportements, besoins et préférences des usagers.

[58] Besch, A. et Devez, C. (2024). « France services : le 'retour du service public au cœur des territoires', entre standardisation et adaptation localisée ». Mouvements.

Encadré 5 : Benchmark : les réseaux territoriaux de La Poste et de la MAIF

Dans une perspective de benchmark, la mission s'est entretenue avec des cadres dirigeants du groupe La Poste et de la MAIF. Ces deux entreprises sont dans des situations très différentes au regard du maillage territorial de leurs accueils physiques.

En effet, d'un côté, La Poste est liée, pour la mise en œuvre de sa mission de service public de contribution à l'aménagement et au développement du territoire par des dispositions d'ordre législatif ; l'article 6 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 précise tant le dimensionnement du réseau (« au moins 17 000 points de contact au plan national », à mettre en regard de la cible de 3000 Maisons France services) que les règles d'accessibilité (« sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10% de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste »). Ceci alors que le réseau est confronté à une baisse très importante du nombre de visites en volume, accentuée par la crise sanitaire (-52% entre 2016 et 2022).

Le contrat de présence postale territoriale 2023-2025, signé entre l'Etat, la Poste et l'Association des maires de France, fixe des engagements supplémentaires : l'ouverture le samedi / jour de marché ou élargissement de l'amplitude horaire dans 1 000 bureaux de poste ; le renforcement de l'accessibilité des points de contact La Poste en période estivale ; la réduction de la fermetures journalières inopinées des bureaux de poste ; le déploiement et continuité du financement du programme France services ; l'investissement dans des équipements, des formations et dans l'accompagnement numérique ; le renforcement de la médiation sociale. Ce sont donc des exigences fortes et contraignantes qui sont posées en termes d'accès, d'offre et de qualité de services, y compris en comparaison des dispositions de la charte d'engagement des France services. Le modèle économique de ce réseau est en forte tension, dès lors que la contribution de l'Etat, qui compense partiellement le coût des missions de service public, est en baisse ; ainsi, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit de faire passer la dotation budgétaire de l'Etat pour la mission aménagement du territoire de 120 à 76 millions d'euros.

Quant à la MAIF, en l'absence d'obligation de maillage territorial pour assurer une présence physique de proximité, elle a fait historiquement le choix d'un réseau d'agences relativement restreint par rapport à ses concurrents. Sa stratégie de réinvestir l'accueil physique depuis quelques années, alors que ce mode de contact est tendanciellement en forte baisse, est ainsi ciblée sur les centres des grandes agglomérations. Une phase d'expérimentation à Rennes, Lille et Toulouse a permis d'ajuster l'aménagement, les modalités d'accueil et d'ouverture de ces agences, configurées pour offrir une expérience client nouvelle.

La relance des exercices de cartographie et de programmation

[124] Retracer les logiques d'implantation des Maisons France services, c'est aussi mettre en lumière la portée limitée des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics (SDAASP) établis sous l'égide des préfets dans les années 2017-2018. En outre, ces schémas n'ont généralement pas été articulés avec d'autres exercices de programmation (schémas départementaux d'accès aux droits et aux services de la branche famille, schémas départementaux des solidarités ou équivalents des départements…). Les préfets n'ont pas les leviers pour influer sur la cartographie et la typologie des agences et points d'accueil de la sécurité sociale.

[125] A l'échéance des schémas précédents, les préfectures n'ont d'ailleurs dans leur grande majorité pas renouvelé l'exercice. Ainsi, la mission n'a eu connaissance que du schéma du département des Hautes-Alpes pour la période 2025-2031 et d'une démarche en cours dans le Nord. L'ANCT, interrogée

à ce sujet, a expliqué ne pas faire de recensement des nouveaux schémas qui seraient élaborés par les préfectures.

[126] Le conseil national des services publics qui s'est réuni le 19 janvier 2026 a précisé que la politique prioritaire du Gouvernement « Améliorer l'accès aux services publics et la qualité du service rendu » est appelée à être mise en œuvre au niveau territorial sous pilotage du préfet pour :

- **Suivre la mise en œuvre du programme Services publics +** : évaluation à la maille locale des services publics, réponse aux avis *Je donne mon avis*, plan d'amélioration ;
- **Piloter l'implantation des services publics sur le territoire** : en s'appuyant sur le bilan du SDAASP, identifier les priorités du département et élaborer une feuille de route partenariale d'amélioration de l'accès aux services publics ; assurer le suivi de cette feuille de route, notamment avec un temps dédié annuel lors du comité départemental des services publics ;
- **Consolider le programme France services :** veiller à atteindre et maintenir la qualité de service rendu aux usagers en assurant la conformité de chaque structure au cahier des charges France services ; s'assurer du respect des engagements pris par les partenaires et opérateurs France services ; contribuer à la notoriété du programme dans le territoire.

[127] Grâce à des travaux conjoints de l'Institut géographique national (IGN) et de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), une cartographie des services publics sera mise à disposition en 2026 des préfets. La mission a pu consulter l'outil tel qu'expérimenté dans trois départements (Hautes-Alpes, Indre, Nord) et en relève tout l'intérêt, dès lors qu'il permet de faire apparaître notamment les différents accueils sociaux (selon une typologie implantation / permanence / dispositif itinérant) susceptibles d'être fréquentés par les publics d'un territoire donné, y compris ceux des collectivités locales[59].Les informations présentées dans l'outil proviennent de bases de données publiques (annuaire de la DILA, base permanente des équipements de l'INSEE, BD TOPO de l'IGN) ainsi que de collecte de données directement auprès des acteurs locaux.

[128] Toutefois, compte tenu du nombre et de la diversité des services publics concernés par cet exercice de cartographie, il serait pertinent d'en prévoir une utilisation thématique, notamment en ce qui concerne les services publics qui concourent à l'accès aux droits.

Recommandation n°2 Décliner la feuille de route d'amélioration de l'accès aux services publics de façon ciblée sur ceux concourant à l'accès aux droits.

Pistes opérationnelles :

1. *Associer étroitement à la construction de la feuille de route relative à l'accès aux droits les directeurs des caisses locales de sécurité sociale ainsi que le président du conseil départemental et les principales communes ou l'union départementale des centres communaux d'action sociale.*
2. *S'appuyer sur la carte départementale des services publics, issue de l'outil IGN / DILA, pour établir un diagnostic partagé des lieux pouvant être qualifiés d'accueil social ; préciser, le cas échéant, des spécialisations (par exemple, dossiers handicap) ; identifier les zones blanches ou les accueils à très forte fréquentation / saturés.*
3. *Mettre en commun, au cours de la phase de construction, les données issues des outils de recensement des contacts (déclinées par type de contact) ou de modélisation des flux selon les habitudes de vie et préférences de contact des habitants ainsi que des axes routiers ou l'offre en transport en commun.*
4. *Partager dans l'instance de pilotage de la feuille de route les outils développés par les collectivités ou opérateurs du type annuaire ou plateforme d'orientation (voir* infra*).*
5. *Recueillir l'expertise et l'avis des acteurs associatifs qui participent à la fonction d'accueil social dans le département.*

[59] https://cartosp.modernisation.gouv.fr/

6. *Constituer ou s'appuyer sur une instance de participation citoyenne.*

[129] Par ailleurs, compte tenu de la difficulté de retracer l'évolution des implantations des services publics au cours des quinze dernières années[60], il semble nécessaire de veiller à la tenue à jour de ces cartographies et d'en réaliser des photographies officielles à échéances régulières, afin d'éclairer le débat sur la présence territoriale de l'Etat et de ses opérateurs à partir de données objectivées. Ce débat pourrait prendre une acuité particulière au cours des prochaines années, sous l'effet des conséquences de la baisse de la natalité sur la carte scolaire, les établissements scolaires étant souvent perçus comme emblématiques de la présence de l'Etat sur le territoire. A cet égard, les travaux relatifs au maillage des services publics / accueils sociaux pourront être utilement croisés, au niveau local, avec ceux des observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT)[61].

Recommandation n°3 Mettre en place un mécanisme pour l'actualisation régulière des cartographies établies et leur communication publique.

Pistes opérationnelles :

1. *Pour prévenir le risque d'informations obsolètes, en particulier dans les fiches de présentation de chaque service public, réaliser des tests sur échantillon de l'exactitude des données recensées dans l'outil de cartographie des services publics.*
2. *Dans le cadre du pilotage territorial des services publics confié aux préfets, inscrire comme point régulier de l'ordre du jour des comités locaux l'alimentation par les acteurs locaux de la base de données sur laquelle repose la cartographie.*
3. *Arrêter une périodicité (annuelle ou bisannuelle) pour communiquer sur la situation à un instant donné de la cartographie et son évolution par rapport aux années précédentes.*

Les implications pour les organismes de sécurité sociale

[130] Pour que ces exercices de cartographie et de programmation des implantations des services publics à l'échelle d'un territoire soient un succès, il faut que les organismes de sécurité sociale puissent en être pleinement parties prenantes dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre.

[131] Cette association implique toutefois aussi une évolution des stratégies et doctrines nationales d'implantation territoriale des points d'accueil des caisses. On l'a vu *supra*, les COG de la génération 2024-2027 sont à cet égard ambivalentes dans leur formulation, positionnant les France services tantôt comme partenaire parmi d'autres, tantôt comme premier niveau de droit commun.

[132] Compte tenu de l'ancrage désormais du programme France services dans les départements, la mission juge que les Maisons France services doivent être positionnées comme les briques de base du premier niveau.

[60] La mission a tenté l'exercice de reconstitution historique de la cartographie des accueils sociaux dans les départements de Haute-Garonne et de la Somme ; les échanges avec les sous-préfets en charge des services publics de ces départements ont mis en évidence l'impossibilité de l'exercice au regard des données disponibles.

[61] Une instruction ministérielle publiée au Bulletin officiel du 15 janvier 2026 a créé l'ODRT, défini comme une instance départementale, coprésidée par le préfet de département et l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-Dasen), dont le but est de permettre, à travers "une approche prospective au minimum à un, trois et cinq ans, [...] de partager un diagnostic commun et d'anticiper les évolutions, d'en mesurer les effets et de nourrir une réflexion pluriannuelle et partenariale sur l'organisation territoriale, l'offre scolaire et les services associés, notamment de transport". Il s'agit de "penser non seulement l'organisation territoriale mais aussi l'offre scolaire dans un contexte qui doit conduire à rechercher des organisations nouvelles pour répondre au défi de la déprise démographique".

[133] Il est toutefois possible d'esquisser à grands traits une typologie des configurations territoriales :

- **Des territoires ruraux (bourgs ruraux et rural à habitat dispersé) et des petites villes**, dans lesquels le maillage des France services correspond à l'objectif du programme. Les organismes de sécurité sociale doivent privilégier la formation et le soutien aux conseillers France services, l'efficacité de l'articulation avec le back office et l'organisation, le cas échéant, de permanences pour un accueil sur rendez-vous des usagers qui ont besoin d'un accompagnement plus expert.
- **Des territoires urbains, de type centres ville**, dans lesquels les France services sont moins présentes, en raison de la présence déjà forte d'autres accueils, notamment portés par la commune ou l'intercommunalité. La population couverte justifie le maintien des agences de sécurité sociale et de leurs accueils, capables de répondre à la fois à des demandes simples et plus complexes. L'enjeu dans ces territoires n'est pas tant celui du maillage que celui de la coordination entre multiples acteurs (voir *infra*).
- **Des territoires urbains, de type QPV**, dans lesquels des France services sont implantées mais souvent confrontées à des très fortes fréquentations[62]. Dans ce cas, un dialogue peut utilement s'engager au niveau local entre porteur de la Maison France services, le préfet et les directeurs des caisses pour maintenir des lieux d'accueil de la sécurité sociale, et donc une offre complète en accès direct pour les citoyens, tout en envisageant le renforcement des moyens de la France service (dans le cadre de la dernière phase de déploiement de l'enveloppe cible).

Recommandation n°4 Dans les doctrines nationales et schémas locaux des organismes de sécurité sociale relatives aux implantations territoriales, positionner les Maisons France services, dans les territoires où elles sont installées, comme premier niveau de droit commun, avec un standard de qualité associé.

Pistes opérationnelles :

1. *Etablir une typologie des territoires, appelée à être détaillée au niveau départemental, en fonction de l'implantation des Maisons France services, pour aider à la caractérisation de l'offre à fournir par les caisses de sécurité sociale (notamment distinction premier / deuxième niveau[63]).*
2. *Décliner le cadre national de l'appui apporté par les opérateurs aux France services en une définition précise du contenu des échanges possibles et des modalités locales de contact entre conseillers France services et professionnels des caisses locales (sur la base du référentiel premier / deuxième niveau présenté* infra*).*
3. *Positionner l'animation départementale des France services comme le cadre de régulation des relations opérationnelles entre France services et caisses locales.*

[134] Certaines caisses utilisent des outils spécifiques pour proposer une offre mieux répartie en fonction des besoins et pratiques constatés. Pour préparer son schéma départemental d'accès aux droits et aux services pour 2025-2027, la CAF du Var s'est appuyée par exemple sur une exploitation des données de PROSE (outil d'aide au diagnostic d'accessibilité des services) et a cartographié des usages des habitants du Var et des points d'accueils proposés par la CAF.

[62] Auditionné le 9 avril 2026 par la délégation aux collectivités territoriales du Séant, le ministre de la ville et du logement a évoqué la situation de certaines Maisons France services en QPV accueillant plus de 80 usagers par jour, au bord de la saturation, et où on ne peut plus se rendre ou au prix d'une attente très longue. La cour des comptes, dans son rapport de 2024, avait aussi relevé la fréquentation très inégale selon les structures, certaines ne traitant qu'une ou deux demandes par jour alors que d'autres en géraient plus de 150, induisant une saturation des espaces.

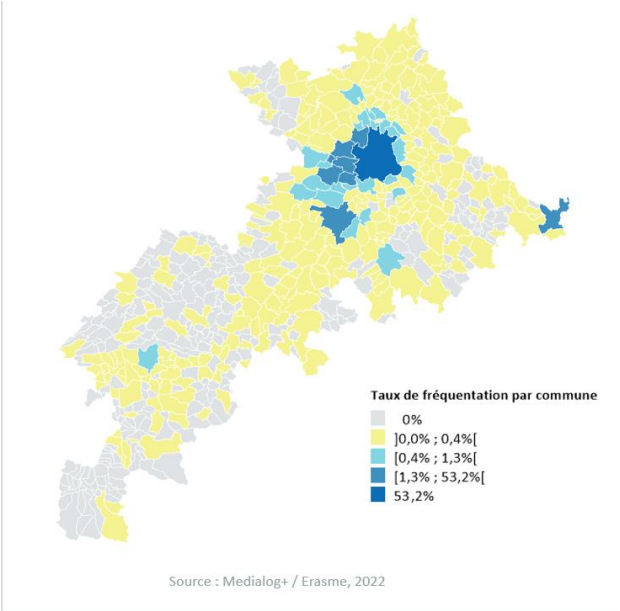
[63] L'accueil de deuxième niveau constitue un niveau d'expertise supérieur à celui, généraliste, du premier niveau et suppose une articulation avec le *back office*. Il est mobilisé dans le cas où la demande est complexe, nécessite une analyse individualisée ou implique une instruction approfondie.

Carte 1 : Cartographie des points d'accueils de la CAF du Var

Source : SDADS de la CAF du Var 2025-2027, page 7.

[135] La CPAM de la Haute-Garonne avait également mené un travail de cartographie en 2022, comprenant notamment la répartition des assurés reçus en accueils CPAM en fonction de leur commune d'origine et les difficultés avec le numérique, via un indice de fragilité numérique.

Carte 2 : Répartition des assurés reçus en accueils CPAM dans le Var en fonction de leur commune d'origine



Source : Document interne de la CPAM de Haute-Garonne, 2022.

[136] Les outils d'analyse des données sont en progression constante et peuvent permettre d'effectuer désormais des analyses très fines. Ainsi, France Travail conduit actuellement un projet expérimental en Provence-Alpes-Côte-d'Azur visant à exploiter les données géolocalisées des demandeurs d'emploi pour optimiser les déplacements en orientant les usagers vers le lieu d'accueil potentiel le plus proche (agences France Travail, Maisons France services, mais aussi missions locales, CCAS, mairies, etc.). L'objectif est de mesurer les gains en temps, en distance, en coût de déplacement et en CO_2. Il est également prévu d'utiliser les adresses des agents (conseillers) pour travailler à une double optimisation et permettre de diminuer le temps de déplacement des usagers comme des agents.

Recommandation n°5 Mieux utiliser les outils disponibles (gestion relation client notamment) des caisses locales de sécurité sociale pour appréhender les préférences des usagers de leur ressort territorial (mode de contact, lieu préférentiel pour l'accueil physique).

Pistes opérationnelles

1. *Croiser les éléments issus des outils de la gestion relation clients des caisses de sécurité sociale avec leurs bases de données relatives aux adresses et caractéristiques des usagers pour appréhender leurs préférences sur les lieux d'implantation.*
2. *Partager les analyses cartographiques au niveau territorial entre les différents acteurs des accueils sociaux.*

2.1.1.2 Il n'est pas possible de corréler proximité géographique et accès au guichet

La difficulté d'identifier les déterminants de la fréquentation des accueils en général et d'un accueil en particulier

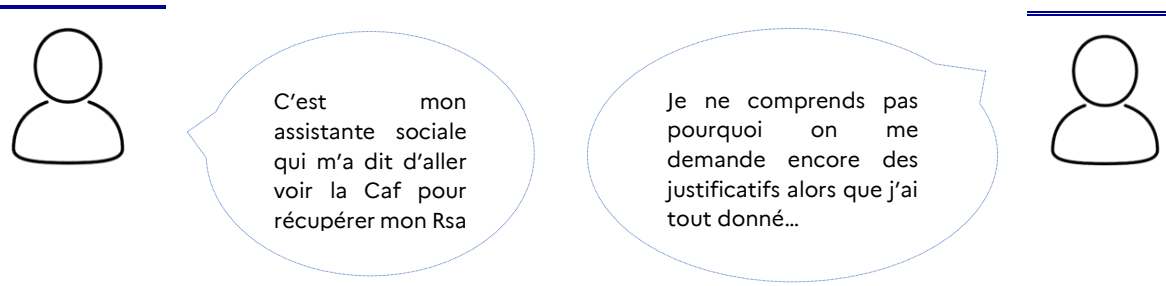
[137] Si la présence visible des services publics sur l'ensemble du territoire constitue un objectif en soi, pour lutter contre le sentiment de délaissement et restaurer confiance et cohésion sociale, déterminer les choix d'implantation en fonction des fréquentations constatées ou attendues est un exercice se heurtant à de multiples obstacles.

[138] En effet, comme évoqué *supra*[64], il convient de se défaire de la vision simpliste selon laquelle la diversification des canaux de contact ne permettrait qu'un redéploiement entre canaux à volume de contacts global constant. La diversification rend possible de répondre à des besoins auparavant non visibles qui trouvent dès lors une nouvelle voie pour s'exprimer. Cela vaut tant entre canaux différents (internet, téléphone, accueil physique) qu'entre accueils différents (France services, guichets de la sécurité sociale). L'offre crée en quelque sorte la demande.

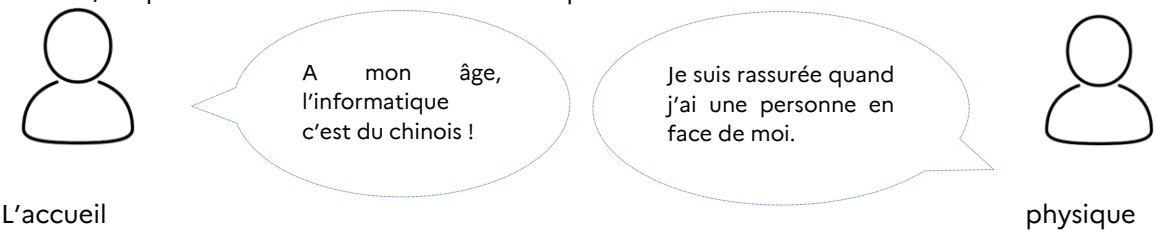
[139] Les motifs pour lesquels un assuré choisit en outre de se rendre physiquement dans un accueil sont d'ordre très différents.

[64] IGAS, 2013-164R, *La qualité de service aux usagers de l'assurance maladie – contribution au bilan 2010-2013 de la COG de la CNAMTS et à la future convention*, annexe 5.

Encadré 6 : Les différents motifs de venue des usagers dans les accueils physiques[65]



La venue dans les accueils physiques s'explique souvent par des situations sociales objectivement complexes, nécessitant des informations précises de la part des conseillers. Cela peut par exemple concerner les familles monoparentales, le passage à la retraite, les personnes en situation de handicap…



L'accueil physique est également privilégié par les personnes ressentant un fort besoin de réassurance (« peur de mal faire »), souhaitant être accompagnées dans leurs démarches par un conseiller. Le besoin de réassurance peut par exemple s'expliquer par une moindre maîtrise du français, notamment administratif, ou par une mauvaise maîtrise des outils numériques.

La venue en accueil physique peut enfin s'expliquer par des motifs plus divers : une simple recherche d'information, des habitudes et préférences personnelles ou encore une recherche de contact humain.

[140] Les variations de fréquentations tant pour les accueils que pour les dispositifs mobiles sont le reflet de choix d'implantation plus ou moins pertinents mais aussi de la qualité du service offert, les usagers votent aussi avec leurs pieds.

[141] La familiarité du lieu joue également un rôle important. Ainsi que le relevait la Cour des comptes en 2024, plus le porteur de l'espace France services est ancré historiquement sur le territoire, plus le public drainé est important. Des travaux sociologiques mettent en lumière qu'en dehors des zones urbaines, le rapport à l'Etat se joue et se construit dans des espaces locaux d'interconnaissances, matérialisé par des figures familières, dont font partie les agents[66].

[142] Il en ressort l'importance, pour améliorer l'accès de la population aux services publics, d'aller au-delà de la question du maillage territorial et de travailler l'ensemble des dimensions de l'accessibilité des accueils et de l'accès aux droits.

Les autres dimensions de l'accessibilité de l'accueil

[143] Le pacte des solidarités avait bien mis en évidence que la perception de la distance n'était pas que géographique puisqu'entrent en compte aussi des dimensions sociales, culturelles et numériques. Ainsi, dès les années 2000, des chercheurs ont enquêté sur le non-recours aux droits, notamment Philippe Warin, fondateur à la même époque de l'Observatoire des non-recours aux droits et services

[65] Encadré réalisé à partir des verbatims et entretiens menés par la mission.

[66] Voir par exemple les travaux menés par l'université de Nîmes en réponse à un appel à manifestation d'intérêt de la DITP sur les usagers éloignés des services publics. Selon les résultats provisoires, dans des territoires ruraux notamment, la confiance des usagers n'est pas dirigée vers l'institution, mais vers des personnes, des lieux et des relations : « L'Etat, je ne le vois jamais, je vois des gens ».

(Odenore). Le sujet est porté pour la première fois par les pouvoirs publics en 2012, dans le rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France ; le taux de non-recours au revenu de solidarité active est alors estimé par la CNAF à près de 50%[67]. Les travaux français et internationaux, cités dans le dossier de la DREES, mettent en avant la multiplicité des causes de non-recours :

- **Le manque d'information** : ne pas connaitre l'existence d'une prestation ou ne pas bien appréhender les critères à remplir pour y être éligible ou les démarches à mener pour en bénéficier ;
- **Le coût et la complexité d'accès** : appréhender ou être découragé par la complexité des démarches[68], ou manquer de ressources telles que le temps, la capacité de trouver son chemin dans le système ou la capacité de se déplacer jusqu'au guichet d'accueil ;
- **Les barrières sociales** : la stigmatisation ou la crainte d'être stigmatisé - parfois liées aux conditions attachées à la prestation ou à la procédure administrative -, la fierté ou le manque de confiance dans les institutions.

[144] Le non-recours ne peut donc pas être réduit à un manque de prise de connaissance de l'information sur les droits, il découle aussi de ressorts psychologiques / psycho-sociaux[69]. L'enjeu est aussi d'appréhender l'expérience individuelle, non seulement au contact d'une politique publique, mais aussi de différents processus administratifs ; les individus peuvent alterner entre recours et non recours, successivement mais aussi simultanément (recours à certains droits/ offres, non recours à d'autres), dans des dynamiques de recours et d'accès potentiellement différenciées[70]. D'où l'importance de jouer sur les conditions d'accessibilité subjective des droits et d'imaginer des solutions complémentaires au guichet (voir partie 2.2).

2.1.2 Un point d'entrée unique

[145] La promesse du programme France services était d'offrir une fonction de guichet unique avec le regroupement en un même lieu des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales, « afin de lutter contre l'errance administrative et d'apporter aux citoyens une réponse sur place », sans qu'il n'ait à se déplacer en un autre lieu.

[146] En réalité, compte tenu des positionnements très variables des institutions vis-à-vis des France services (voir *supra*), l'accueil social de premier niveau reste aujourd'hui partagé entre les Maisons France services, les accueils de caisses de sécurité sociale, et les accueils de collectivités (CCAS /communes et départements), avec une densité de ces accueils très variable selon les configurations territoriales et les choix politiques des collectivités.

[147] Parfois, des regroupements physiques peuvent être organisés. A Amiens Nord, la mission a constaté que le rassemblement en un seul lieu, l'Atrium, de toutes les institutions et la connaissance interpersonnelle des acteurs sur place permettaient une articulation fluide pour l'usager. A Abbeville, la CPAM et la CAF partagent des locaux communs, favorisant la bonne orientation des personnes. Toutefois, de tels projets se heurtent souvent à de fortes contraintes immobilières.

[148] Les travaux autour du PASIP en 2016 mentionnés *supra* avaient d'ailleurs déjà pris acte de l'impossibilité d'un guichet unique, compte tenu de la complexité de l'ensemble des dispositifs sociaux et de l'organisation nécessaire au rassemblement sur un seul lieu, d'où la proposition d'un premier accueil organisé et structuré entre les institutions.

---

[67] DREES, *Le non-recours aux prestations sociales - Mise en perspective et données disponibles*, Les Dossiers de la Drees, N° 57, paru le 05/06/2020

[68] Outre la lourdeur de la démarche (notamment nombre de justificatifs demandés), cette complexité s'incarne aussi dans la stratification des institutions, tant d'un point de vue sectoriel que territorial. Il faut intégrer les notions de « fardeau administratif », de « contrainte administrative générale » et la diversité des ressources mobilisables pour y faire face (entraide familiale ou de proximité).

[69] « Un défi à notre compréhension des ressorts des décisions et des actions », Nicolas Fieulaine

[70] Rapport intermédiaire Respirae, juin 2025

[149] Pour l'usager, cette multiplicité de points d'accès peut être un atout, permettant de se tourner vers l'interlocuteur qui paraît le plus accessible (*cf.* annexe 1). Ce ne sera pas nécessairement le plus proche, en termes d'accessibilité géographique, mais peut-être celui perçu comme plus neutre par exemple, moins chargé de violence symbolique, qu'un autre interlocuteur plus associé à une expérience ou une représentation négative.

[150] Néanmoins plusieurs points de vigilance sont à souligner.

- La multiplicité des accueils est un atout pour l'usager à condition d'être lisible et d'une bonne coordination, afin d'éviter l'errance administrative, notamment dans les territoires où l'offre d'accueils est abondante. A titre d'illustration, l'exercice participatif de cartographie des accueils existants mené par la mission à Chambéry (voir annexe 3) a mis en évidence l'identification d'une soixantaine de lieux d'accueils. Dans ces circonstances, les annuaires ou équivalents s'avèrent très utiles[71]. Conçu dans le cadre d'un programme d'innovation participatif à Lyon (la Maison de la Métropole Remix), l'outil collaboratif La Boussole / Géorienté est une plateforme à disposition des professionnels pour faciliter l'orientation des personnes vers les structures de solidarité, répondant au plus près à leurs besoins[72] ; 51 communes et 934 associations et structures aidantes y participent.
- Dans les territoires où le nombre d'accueils est réduit, la diversité des porteurs du premier niveau n'est pas problématique si la qualité de l'offre est la même quel que soit le porteur. L'objectif est d'éviter la mise en place d'accueils « dégradés » ou considérés comme de moins bonne qualité[73], au risque de renforcer la méfiance des usagers et le sentiment d'abandon des citoyens.

[151] Il ressort de ces analyses que, pour répondre aux besoins et attentes de l'usager, il faut que les institutions se coordonnent étroitement entre elles. Cette coordination est indispensable pour que les agents soient en capacité de fournir des réponses de premier niveau et qu'ils puissent accéder ou faire accéder l'usager au deuxième niveau, plus spécialisé. A cet égard, l'engagement des organismes de sécurité sociale auprès de l'accueil de premier niveau apparaît essentiel non seulement pour que les usagers puissent accéder à leurs droits où qu'ils soient mais aussi pour limiter les réitérations (*cf.* aussi encadré 11).

2.1.3 Une réponse efficace

2.1.3.1 Les attentes impliquent de faire de l'agent d'accueil de premier niveau le « shiva[74]» de l'accueil

[152] En miroir des attentes des usagers, le guichet unique ou coordonné suppose que les agents d'accueil soient compétents sur de multiples domaines d'intervention. Alors même que les agents d'accueil sont souvent peu valorisés dans leur carrière (*cf.* encadré 7), les demandes des usagers

[71] La mise en œuvre du PASIP avait donné lieu dans certains départements à des réunions régulières entre acteurs sociaux pour favoriser l'interconnaissance et la présentation des compétences et outils de chaque acteur aux autres acteurs sociaux du territoire. La démarche semble tombée en désuétude, du moins de façon formalisée, mais se poursuit parfois sur les territoires sous l'animation du conseil départemental, comme en Haute-Garonne. Néanmoins, la démarche pilotée au niveau des territoires d'action sociale peine parfois à mobiliser les caisses de sécurité sociale qui ne sont pas toujours représentées à ce niveau infra-départemental.

[72] Pour réaliser une orientation, le professionnel doit indiquer le besoin exprimé, le profil de la personne et son lieu de vie. En croisant ces informations, Géorienté propose la liste des structures qui paraissent le plus adaptées. Le résultat de cette recherche peut être imprimé et être remis à la personne. En complément de la fonction d'orientation, Géorienté permet également un accès direct à la base de données, pour consulter l'ensemble des services, aides ou actions proposés par une structure, ainsi que ses informations pratiques (horaires, conditions d'accès, publics reçus, pièces à fournir, etc.). Géorienté : Connexion

[73] Clara Deville qualifie notamment de « dégradés » les accueils moins dotés en professionnels formés et en outils numériques : Deville, C. (2022). « L'espace de la distance au politique. La fabrique territoriale des rapports à l'État en milieu rural ». Politix, 137(1), 125-155.

[74] Zones à inventer : recettes publiques d'un accueil qui dépasse les bornes, LabAccès., 2019. LabaccesS_bf_fichier_zone__inventer_recettes_publiques_dun_accueil_qui_dpasse_les_bornes2020_hd_pages__copie-1.pdf

repoussent toujours plus loin les frontières de leurs compétences, tant dans le périmètre d'intervention que dans la profondeur de champ de celle-ci.

[153] Les accueils de premier niveau sont structurellement soumis à des tensions entre la nécessité d'embrasser un large champ pour répondre au souhait de l'usager de disposer d'un guichet unique et /ou d'une réponse globale, et la technicité requise pour assurer une réponse de qualité.

[154] Ainsi, pour le périmètre des Maisons France services, la maîtrise de l'ensemble de l'environnement et des prestations des douze opérateurs du bouquet de services, même en premier niveau, requiert de fortes compétences qui, par ailleurs, doivent être fréquemment actualisées. Plusieurs interlocuteurs de la mission dans le champ de la sécurité sociale, aux niveaux national et local, ont souligné l'importance de bien consolider la connaissance de cette offre avant d'essayer de l'élargir à d'autres services. C'est également la recommandation du récent rapport du Sénat[75].

[155] Même sans élargissement officiel du bouquet de services, la forte attente des usagers peut conduire à aller au-delà de cette offre socle déjà large, afin d'assurer un accueil inconditionnel sans renvoyer vers une autre institution. La communication officielle sur le rôle des Maisons France services est d'ailleurs elle-même porteuse d'ambiguïtés dans la mesure où elle promet une aide dans toute démarche administrative et pas seulement pour les démarches du bouquet de services : « Une question sur vos démarches administratives ? Il y a toujours un conseiller France services pour vous aider à moins de 20 minutes de chez vous ». Il semble pertinent de garder cette souplesse inhérente à l'ambition donnée aux Maisons France services, et valorisée par les conseillers France services eux-mêmes : « on accompagne des gens, pas des démarches ».

Encadré 7 : La sociologie des agents d'accueil territoriaux (données 2021)[76]

Au total, 2% des effectifs territoriaux sont des agents chargés d'accueil. Les profils statutaires des agents territoriaux chargés d'accueil sont peu variés : 93% sont des adjoints administratifs de catégorie C. La rémunération moyenne de ces agents est de 1 665€ nets mensuels. Cette population présente un profil démographique marqué par un vieillissement prononcé : près de la moitié des agents d'accueil ont plus de cinquante ans (44%), et plus d'un quart sont susceptibles de partir à la retraite dans un horizon de six ans en 2021. Cette profession est par ailleurs largement féminisée : les femmes représentent 59% des agents territoriaux.

La trajectoire professionnelle de ces agents est souvent marquée par la multiplication d'emplois précaires et des parcours professionnels discontinus. Le passage au rang d'agent d'accueil constitue un moyen d'accession à une stabilité professionnelle et d'éviter une forme d'insécurité sociale, associé dans le discours des agents à une volonté d'améliorer leur vie personnelle, souvent par un rapprochement du lieu de travail de leur domicile. L'accès aux fonctions d'accueil s'effectue fréquemment à la suite de reclassements pour des raisons de santé ou d'usure professionnelle (anciennes aides-soignantes, ATSEM, agents techniques), traduisant une perception organisationnelle persistante de l'accueil comme une fonction peu qualifiée et disponible pour des affectations par défaut.

[75] SENAT, *Faciliter l'accès aux services publics : restaurer le lien de confiance entre les administrations et les administrés*, Rapport d'information n° 895 (2024-2025), déposé le 16 septembre 2025.

76 Tous les éléments suivants sont issus du Rapport de mars 2021 de l'Observatoire MNT Social et territorial "Pour un accueil expert de la relation usagers dans les services publics locaux" (cahier numéro 25). La mission n'a pas pu obtenir de données globales plus récentes.

Pourtant, cette représentation est en tension avec la réalité du travail, qui mobilise une expertise relationnelle élevée : gestion du stress, décodage des demandes implicites, ajustement permanent à des publics socialement précarisés, et maintien d'une « juste distance » entre empathie et neutralité professionnelle. La proximité sociale et territoriale entre agents et usagers (souvent issus des mêmes espaces résidentiels et exposés à des vulnérabilités similaires) renforce à la fois l'engagement professionnel et la charge émotionnelle du travail. Cette exposition continue au public, combinée à des conditions matérielles souvent dégradées (ergonomie insuffisante, absence d'espaces de repli, multitâche et dispersion cognitive), contribue à une pénibilité relationnelle et psycho-sociale élevée, paradoxalement contrebalancée par un fort sentiment de fierté professionnelle et d'utilité sociale.

Encadré 8 : La féminisation des métiers de l'accueil social

Les métiers de l'accueil social constituent un secteur massivement féminisé. Le travail social en particulier reste très féminisé avec neuf femmes pour dix professionnels[77]. Les travaux d'Antonin Besch et de Chloé Devez[78] ont porté principalement sur les conseillers France services, dont 90% sont des femmes.

Cette féminisation s'explique en partie par l'association entre ces métiers et des dispositions considérées comme « féminines » comme l'écoute, l'empathie, la patience. Or, comme le montrent les travaux de Pascale Molinier[79], ces qualités relèvent d'un véritable travail invisible, qualifié de *care*, c'est-à-dire l'ensemble des activités concrètes visant à maintenir, soutenir et répondre aux besoins des personnes vulnérables. Ce travail est souvent dévalorisé et sous-rémunéré, précisément parce qu'il est perçu comme l'expression d'une vocation plutôt que d'une compétence professionnelle acquise.

Christelle Avril[80] souligne les écueils de cette naturalisation : mobiliser la notion de *care* pour désigner globalement le travail de ces femmes revient à occulter la diversité et la pénibilité réelle de leurs tâches, à la fois physiques, mentales et relationnelles derrière un supposé « amour du métier ». Elle montre que les travailleuses de l'accueil en milieu populaire ne s'identifient pas nécessairement à une vocation affective, et que leurs conditions d'emploi (temps partiels subis, faibles rémunérations, isolement hiérarchique) constituent des formes spécifiques de domination genrée.

À l'échelle communale, ce phénomène est documenté par les travaux de Sophie Orange et Fanny Renard dans *Des femmes qui tiennent la campagne*[81] : les services municipaux d'accueil social reposent structurellement sur la présence et l'engagement de femmes, souvent issues de milieux populaires, qui assurent la continuité du lien social de proximité. Leur travail constitue un pilier invisible du service public local, d'autant moins reconnu qu'il est davantage assimilé à une extension du rôle domestique qu'à une fonction professionnelle à part entière.

77 Drees, 2022 : "Les travailleurs sociaux : des professions féminisées, plus âgées, et exerçant souvent à temps partiel"
78 Besch, A. et Devez, C. (2024). « France services : le 'retour du service public au cœur des territoires', entre standardisation et adaptation localisée ». Mouvements.
79 Molinier, P. (2015). Les métiers du *care* : le grand écart entre recommandations officielles et expérience concrète. Dans A. Thébaud-Mony, P. Davezies, L. Vogel et S. Volkoff Les risques du travail : Pour ne pas perdre sa vie à la gagner (p. 188-191). La Découverte.
80 Avril, C. (2018). 15 - Sous le *care*, le travail des femmes de milieux populaires. Pour une critique empirique d'une notion à succès. Dans M. Maruani Je travaille, donc je suis : Perspectives féministes (p. 205-216). La Découverte
81 Orange, S. et Renard, F. (2022). Chapitre 3. Comment les communes tiennent grâce aux femmes. Des femmes qui tiennent la campagne (p. 107-148). La Dispute.

[156] Dans ce contexte, les formations dispensées aux conseillers France services sont cruciales. Le processus de formation commence par une formation initiale de deux semaines, assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les douze opérateurs du réseau, constituant un référentiel commun de compétences. Le CNFPT prend en charge les coûts de formation des agents territoriaux dans les conditions habituelles applicables à son offre de service, et l'ANCT finance spécifiquement les coûts de formation des personnels France services non territoriaux. Le dispositif repose toutefois sur une logique de commande préalable avec un pilotage trimestriel qui peut comporter certaines rigidités (notamment l'envoi de listes nominatives consolidées deux mois avant la formation, ce qui s'avère compliqué en cas de *turn over* et de contrat à durée déterminée).

[157] La construction de la future offre de formation initiale, dispensée par le CNFPT, qui sera proposée à partir de 2027, est actuellement en cours. La mission estime qu'il s'agit d'une opportunité pour également prendre en compte l'expérience usagers.

Recommandation n°6 Organiser la généralisation et l'actualisation de la formation initiale des conseillers France services.

Pistes opérationnelles :

1. *Faciliter l'accès à la formation initiale à l'ensemble des conseillers France services quel que soit leur statut, en travaillant dans le cadre de la convention ANCT/ CNFPT à des modalités plus souples qu'actuellement pour formaliser l'engagement de l'ANCT auprès du CNFPT en amont des formations.*
2. *Pour l'exercice d'actualisation de la maquette de formation initiale, constituer, en complément du focus group conseillers France services, un focus group usagers.*
3. *Intégrer dans la maquette les enseignements qui pourront être tirés de l'étude DSS / ANCT sur les parcours des usagers des caisses de sécurité sociale (*cf. *encadré 11).*

[158] D'autres formations sont organisées par l'Etat tout au long de l'année, assurant une formation en continu, afin de mettre à jour les connaissances (par exemple sur la réforme des retraites, ou encore la modification des déclarations de ressources auprès de la CAF).

[159] Outre le socle national, la mission a constaté dans ses déplacements que les caisses au niveau local investissaient dans la formation continue des conseillers France services afin d'assurer un accueil de qualité. Le rôle de l'animateur départemental dans cette implication des opérateurs est à cet égard important.

[160] L'ANCT anime depuis juillet 2025 un « comité employeurs », avec deux groupes de travail nationaux : valoriser et reconnaître le métier de conseiller France services, et améliorer les conditions de travail. Dans ce cadre, une étude détaillée des profils des conseillers et de leurs conditions de travail a été produite qui montre qu'un tiers des employeurs ne prévoient aucun temps dédié à la formation et que 35% des structures porteuses n'ont pas de système de remplacement en cas de formation ; les conseillers y expriment en outre un besoin de formation continue, compte tenu des spécificités de leurs métiers[82]. Dans le cadre de ce comité employeurs, un plan d'actions a été défini et prévoit de « définir les modalités pour rendre obligatoires les temps de formation continue »[83], via une modification du cahier des charges France services ou une instruction dédiée. La mission appuie la nécessité de cette action.

Recommandation n°7 Dans le cadre des travaux des comités employeurs national et locaux du programme France services, rendre obligatoires les formations continues des conseillers.

[82] Enquête sur les conseillers France services organisée par l'ANCT : enquête numérique menée auprès des conseillers France Services du 9 au 29 octobre 2025, 4645 réponses récoltées (plus de 50%).

[83] Chantier 5 de la démarche portée par l'ANCT.

Pistes opérationnelles :

1. *Dans l'instruction dédiée, définir le contenu et le volume d'heures de la formation continue dont doivent pouvoir bénéficier les conseillers France services.*
2. *Déterminer les modalités de mise en œuvre dans le cadre de l'animation départementale des France services (au sein du comité employeurs s'il a été formellement constitué), dont celles nécessaires à la continuité du service.*

Encadré 9 : Les usages de l'intelligence artificielle (IA) dans la fonction d'accueil

L'intelligence artificielle dispose de différentes fonctionnalités pouvant appuyer le travail des agents d'accueil : technologie de transcription (*speech-to-text*, sous-titrage), diarisation (attribution de leur parole à chaque locuteur), traduction, complétion de document, exploitation de texte (rédaction, synthétisation, réadaptation) mais aussi l'apport d'éléments d'analyses (assistance vocale, commande vocale, repérage des questions les plus fréquentes ou les situations de danger, par exemple).

Ces différentes fonctionnalités peuvent assister les agents dans leur travail, par exemple en facilitant la réorientation des usagers vers les bons interlocuteurs. C'est la fonctionnalité première offerte par Albert IA, qui est en cours de déploiement dans les Maisons France services. L'IA peut aussi faciliter voire accélérer le travail d'accueil, par exemple en proposant des courriels de réponses adaptés et personnalisés selon les demandes des usagers ; c'est à cette fin qu'il est utilisé par les services publics pour répondre aux avis sur *Je donne mon avis*. L'IA peut *in fine* améliorer la qualité de service pour les usagers en permettant une décharge cognitive des agents, un gain de temps général, une meilleure inclusion des usagers et une réduction des coûts.

Les principales initiatives d'utilisation de l'IA dans les accueils sociaux concernent à ce jour la transcription, le sous-titrage et la formalisation de comptes rendus. Un socle interministériel d'IA générative est par ailleurs déjà proposé par la direction interministérielle du numérique (DINUM). Concernant le front office[84], l'IA est utilisée dans la transcription et la traduction orale (par exemple aux guichets des finances publiques, mais aussi par les conseillers France travail). La généralisation de l'intégration de l'IA de transcription aux outils de visioconférence publique est ainsi prévue pour courant 2026. L'IA peut être un outil d'inclusivité de certains publics : elle est par exemple utilisée par certains guichets pour de la lecture orale et de l'écriture par la voix à destination des agents et usagers malvoyants ou en situation d'illettrisme par certains guichets, et pour de la traduction à destination des publics allophones (par exemple, l'outil Pocket Talk utilisé par les agents de la CNAM que la mission a pu voir à la CPAM de Montreuil).

Concernant les caisses de sécurité sociale, la COG de la CNAM 2023-2027 mentionne l'utilisation de l'IA dans l'objectif de renforcer les capacités d'analyse des données dans le cadre de la maîtrise des erreurs de facturation et de détection de la fraude. Une feuille de route nationale et des cas d'usages sont prévus dans la *Stratégie de service 2025* de la CNAM. La CNAV prévoit un recours à l'IA afin d'améliorer le ciblage des dossiers de retraite les plus à risque. Enfin, la MSA utilise l'IA afin de synthétiser et analyser les verbatims recueillis via son dispositif d'écoute usagers à chaud.

[84] Le *front office* désigne l'ensemble des activités et des agents en contact direct avec l'usager, dans lesquelles se réalise la relation de service (accueil, information, orientation, instruction initiale des demandes).

2.1.3.2 La répartition entre premier et deuxième niveau est à réguler en permanence

[161] Outre le périmètre, la profondeur d'intervention des agents d'accueil est aussi l'objet d'ajustements et de tensions permanentes. C'est l'enjeu de l'articulation premier /deuxième niveau entre les organismes de sécurité sociale et les Maisons France services, articulation qui doit aussi être pensée s'agissant des collectivités locales.

Une répartition premier / deuxième niveau entre Maisons France services et les organismes de sécurité sociale à ajuster de façon permanente

[162] Comme indiqué *supra*, les organismes de sécurité sociale n'ont pas tous été au bout du positionnement des France services comme accueil de premier niveau de droit commun. Ainsi la CNAF considère-t-elle que les offres des partenaires, y compris les Maisons France services, sont complémentaires – et non substituables - à celle des CAF : un premier niveau en CAF est jugé plus qualitatif qu'un premier niveau en Maison France services.

[163] C'est ensuite le passage de relais du premier au deuxième niveau qui fait l'objet de nombreux débats et de discussions locales entre les acteurs ; dans certains départements, des documents (charte, guide…) ont ainsi été produits pour redéfinir le rôle de chacun.

[164] Les organismes de sécurité sociale sont dans l'ensemble soucieux que l'accueil de premier niveau en France services ne glisse pas vers un accueil plus poussé qui nécessiterait une connaissance plus fine de la législation et des prestations, et pourrait conduire à fournir de mauvaises informations aux usagers. Les conseillers France services, quant à eux, cherchent à apporter autant que possible une réponse aux usagers qui se présentent et sont donc enclins à chercher avec eux la réponse à leurs questions plutôt qu'à réorienter vers un interlocuteur plus spécialisé – d'autant que l'essence même de leur mission est de pouvoir apporter une réponse à des usagers qui parfois n'arrivent pas par eux-mêmes à contacter l'opérateur de deuxième niveau. Comme l'a exprimé une conseillère France services à Chambéry : « Je ne peux pas ne pas répondre ».

[165] Cette tension originelle peut être renforcée ou amoindrie en fonction du profil des conseillers France services et de leurs propres représentations de la technicité des aides. Les démarches relatives à la retraite ont été ainsi fréquemment citées par les conseillères rencontrées par la mission comme très techniques et à très fort enjeu (la démarche déterminant en quelque sorte le reste de la vie de la personne), induisant la crainte de mal renseigner l'usager ou de faire des erreurs.

[166] *A contrario*, des agentes plus familières d'un univers peuvent s'autoriser à aller plus loin dans l'accompagnement de la démarche que le strict premier niveau recommandé par l'opérateur. Le cas de la MSA est assez parlant de ce point de vue. La MSA porte en effet en propre des Maisons France services, dans lesquelles ce sont des agents MSA qui exercent les fonctions de conseillers France services en alternance avec des fonctions dans des accueils MSA. De ce fait, il s'agit d'agents plus qualifiés qu'en moyenne dans les Maisons France services, qui plus est connaissant la législation pour les politiques familiales, médicales, vieillesse du fait de l'organisation en guichet unique de la MSA.

[167] Un travail mené conjointement par l'ANCT et les opérateurs a récemment donné lieu à l'élaboration d'un référentiel national des démarches relatives aux opérateurs France services. Finalisé en décembre 2025, il définit pour chacun des opérateurs les démarches pouvant être accompagnées par un conseiller France services (démarches de niveau 1), celles nécessitant une réorientation de l'usager vers un autre interlocuteur (démarches de niveau 2), ainsi que les démarches ne relevant pas de l'offre de services France services (hors bouquet). Ce référentiel a vocation à se décliner dans les modules de formation et les comptes rendus d'activité des conseillers.

[168] Ce référentiel constitue un outil utile pour guider les conseillers et était, à ce titre, très attendu. A la lecture, la mission constate néanmoins la difficulté à expliciter de façon précise ce qui relève du niveau 2, et la différence d'approche à ce titre entre les opérateurs.

- La branche famille renvoie au niveau 2 « en cas de questions précises sur les demandes d'aides », ce qui est vague et tendrait à faire du niveau 1 un niveau sans aucune expertise (en forçant un peu le trait, un simple appui numérique pour que l'usager consulte les informations disponibles en ligne ou fasse une démarche dématérialisée). Il paraîtrait en effet plus opérationnel et plus conforme à l'esprit du référentiel de préciser les cas demandant une technicité, comme cela est fait pour deux cas relatifs à la branche famille (« litige entre un parent débiteur et le parent qui doit percevoir la pension » et « questions liées au placement d'enfant et du bénéfice des prestations familiales »). En niveau 1, il est indiqué également qu'en cas de blocage et au-delà des démarches décrites, il faut « orienter l'usager vers le correspondant en back office de la CAF », ce qui tend là aussi à rapidement renvoyer à un niveau 2 (c'est en effet formellement l'usager qui est orienté vers le *back office*, et non le conseiller France services).
- L'assurance maladie quant à elle ne décrit à l'inverse aucune démarche de niveau 2 (tout est indiqué en niveau 1), et fait simplement référence à la notion de « difficulté ou de blocage » conduisant le conseiller à contacter ses correspondants en *back office*.

[169] Ces différences qui peuvent paraître formelles semblent néanmoins révélatrices de la manière dont les branches considèrent le premier niveau d'accueil des Maisons France services.

[170] Même s'il a vocation à évoluer et à être précisé, notamment en tenant compte des résultats de l'expérimentation DSS /ANCT sur les parcours usagers (*cf*. encadré 11) ce référentiel aujourd'hui assez généraliste ne permettra de toutes façons probablement jamais une clarification définitive des rôles de chacun, compte tenu des subtilités des dispositifs et de la variabilité des pratiques. Sans viser cet objectif certainement illusoire, il est important que localement le référentiel soit un point d'appui pour un travail de régulation permanent entre les Maisons France services et les caisses locales, sous l'égide de l'animateur France services.

Avec les collectivités : un partenariat à construire sur le renvoi vers le travail social

[171] L'articulation des Maisons France services avec les collectivités locales (dans le champ social) concerne tant le premier accueil que l'accompagnement social. Pour ce dernier, l'articulation ne relève pas d'une organisation entre premier et deuxième niveaux comme celle pensée pour le bouquet de services de France services. Pour autant, on peut considérer l'accompagnement social mené par les départements comme du « deuxième niveau » après un premier regard sur l'accès aux droits, ou après le repérage de fragilités sociales par les agents de France services.

[172] S'agissant des départements, le partage des rôles entre l'accompagnement aux démarches des Maisons France services et les accompagnements d'ordre administratif et social assurés par le département font l'objet de modalités différentes, selon les stratégies et pratiques des départements – l'ensemble peut donner lieu à des incompréhensions si les stratégies ou articulations ne sont pas explicitées localement.

[173] En Haute-Garonne, le département a créé, en 2020, les maisons de proximité. De fait, il s'agissait d'une réaction politique à ce qui était considéré comme la suppression des services publics dans les territoires périurbains et ruraux, et le réseau s'est déployé historiquement et politiquement en concurrence avec les Maisons France services. Si l'heure est aujourd'hui à la recherche de complémentarités, cette historique complexifie encore plus le paysage de l'accueil de premier niveau.

[174] Par ailleurs, le travail de recomposition engagé par le département entre accueil administratif et accompagnement (voir *supra*) nécessite une appropriation tant par les agents du département que par les partenaires. Le premier niveau administratif (sans travailleur social) pouvant être assuré par les agents du département en maison des solidarités directement comme renvoyé vers une Maison France services ou une maison de proximité, le partage des rôles se fait en fonction de la capacité humaine (présence d'agents du département et affluence en maison des solidarités), des usagers pouvant donc être réorientés en France services ou non selon les cas par les agents d'accueil du département. La mission a pu constater que ce partage des rôles n'était pas assimilé, ni toujours compris par les partenaires (France services). Le département de Haute-Garonne continue par ailleurs d'animer la

démarche du PASIP – mais selon les territoires et les porteurs des structures, l'association des Maisons France services n'y est néanmoins pas toujours assurée.

[175] Dans la Somme, le département a initié dès 2017 une nouvelle organisation des maisons des solidarités et de l'insertion différenciant le premier accueil par un binôme « conseiller administratif et social » (anciennement secrétaire médico-social) et travailleur social, et l'accompagnement au long cours. Cette ancienneté d'organisation n'empêche pas qu'il y ait des frottements dans l'articulation, que le département a entrepris de réguler de façon pragmatique, d'une part en installant des permanences de travailleurs sociaux dans les France services et en responsabilisant les responsables de territoires pour échanger et se coordonner avec les Maisons France services, et d'autre part en assurant le portage du poste d'animatrice départementale des Maisons France services, dépendant de l'ANCT et de la préfecture mais « hébergé » au département dans le but de favoriser les liens.

[176] Outre l'organisation choisie et portée par le département, les compétences propres aux agents impliqués et leur culture professionnelle influencent les missions réellement exercées et le « renvoi » de l'usager entre les institutions. Ainsi en Haute-Garonne, certaines travailleuses sociales du département ont exprimé à la mission leur refus de s'engager dans la constitution de dossiers de retraite considérant que c'est le métier de la CARSAT et non le leur et qu'il s'agit d'un glissement de tâches. A l'inverse, des conseillères France services elles-mêmes travailleuses sociales de formation, ont pu s'insurger du choix d'assistantes sociales en maison des solidarités qui renvoyaient l'usager vers la Maison France services pour un « tour de l'accès aux droits » qui selon elles relevaient d'une mission de travail social. Il s'agit donc d'ajuster aussi, de façon pragmatique, le partenariat en fonction du travail réel des agents. C'est là encore l'animation du dispositif au niveau local qui doit permettre un bon partage des rôles.

[177] Quant aux communes, leur investissement dans le partenariat avec France services est également très variable. Quand la commune porte une Maison France services, cette implication dans la gestion favorise les articulations. La taille des CCAS influe également sur l'articulation des accueils sociaux.

- Les plus petites communes ont une présence territoriale à une échelle plus fine que les Maisons France services, avec très peu de moyens à consacrer à l'accueil ; elles peuvent donc renvoyer vers les accueils en France services lorsque les usagers peuvent s'y déplacer, ou essayer d'accueillir des permanences des Maisons France services pour assurer ce relais de grande proximité.
- Les plus gros CCAS, à l'inverse, doivent articuler leur politique d'accueil avec celle des Maisons France services pour ne pas faire doublon. Là encore, les situations sont diverses : certains CCAS sont quasi spécialisés sur des publics spécifiques (personnes âgées ou grands précaires), ce qui minimise ce risque ; pour d'autres, le besoin d'articulation est plus important. D'autres motifs peuvent influencer le partenariat, comme la mission l'a constaté à l'agence CPAM de Montreuil qui a développé un partenariat intéressant avec le CCAS des Lilas (par le biais d'une fiche de contact) pour des raisons initialement politiques, au moment de la fermeture d'un accueil CPAM dans la ville.

[178] De façon générale, de nombreuses améliorations dans l'accueil de l'usager relèvent de la régulation et de l'animation du partenariat local. La mission a constaté dans l'ensemble de ses déplacements et entretiens le rôle crucial joué par le binôme constitué du sous-préfet en charge de la qualité et de l'accès aux services publics et de l'animateur départemental France services. Leurs missions doivent être confortées ; ils constituent le bon maillon pour élargir le partenariat avec les collectivités locales porteuses d'accueils sociaux.

Recommandation n°8 Intégrer dans le périmètre de l'animation départementale du programme France services les relations avec les accueils et l'accompagnement social assurés par le département.

Pistes opérationnelles :

1. *Porter à connaissance de toutes les parties prenantes de l'animation départementale les orientations et les modes d'organisation du département en matière d'accueil et d'accompagnement social (en particulier du service social polyvalent).*

2. *Assurer dans le cadre de l'animation départementale la régulation des partages de compétences entre institutions et professionnels et des pratiques de (ré) orientation des usagers, pour éviter l'errance administrative et ainsi lutter contre le non-recours.*
3. *Utiliser ce cadre pour favoriser le partage des ressources : études / recherche, outils pratiques…*
4. *Organiser, le cas échéant, des formations/sensibilisations locales pour tous les agents d'accueil d'un territoire et la concertation sur les référentiels d'accueil (référentiel départemental et référentiel national des Maisons France services).*

[179] En outre, la prise en compte de la parole des usagers des Maisons France services n'est pas aujourd'hui organisée, hormis pour les structures labellisées Services Publics+. L'animation départementale doit pouvoir organiser cette écoute, par la constitution de comités locaux d'usagers. Les caisses de sécurité sociale, mais aussi les associations (pour toucher des publics qui ne viennent pas aux accueils) peuvent apporter leur appui et leur savoir-faire à la constitution de ces groupes d'usagers.

Recommandation n°9 Charger les animateurs départementaux des France services de mettre en place des comités locaux d'usagers pour prendre en compte la parole des usagers relative aux Maisons France services.

Pistes opérationnelles

1. *Prendre appui sur les associations locales (par exemple, Secours Catholique ou Restaurants du cœur) pour constituer des viviers d'usagers qui ne viennent pas spontanément aux accueils et pourraient être consultés.*
2. *Mutualiser les démarches d'écoute usagers (type focus groups) des caisses de sécurité sociale avec d'autres partenaires (collectivités).*

2.1.3.3 La réponse de deuxième niveau est indispensable pour un accès effectif aux droits

[180] Si l'usager attend d'avoir une réponse globale à ses demandes et une écoute en premier niveau, il attend aussi et surtout une réponse. La tendance générale à la structuration des administrations en deux niveaux et la délégation croissante du premier niveau d'accueil à un certain nombre d'acteurs « secondaires » (voir *supra*) conduit à faire de l'accès au second niveau un enjeu majeur pour les usagers comme pour les agents de ces accueils de premier niveau.

[181] Comme le souligne le rapport intermédiaire de la recherche RESPIRAE[85], la notion d'» accès aux droits » souffre ainsi d'une ambiguïté persistante, confondant trois notions : le fait d'accéder effectivement (avoir la prestation, le document demandé…), le fait d'engager une démarche d'accès vers les droits, et le simple accès physique à un service public[86]. L'accès au second niveau est ainsi parfois nécessaire pour assurer l'effectivité du droit. Comme le soulignent P. Mazet et F. Sorin : « Une « humanisation » qui ne consisterait qu'à assurer une réception « humaine » sans permettre de résoudre les questions administratives (…) reconduirait assez largement les effets d'inégalités dus à la complexité des démarches, qui supposent davantage une réponse technique[87]. »

[182] C'est l'atout majeur de l'organisation institutionnalisée de la relation entre les Maisons France services et les opérateurs du bouquet, qui doit permettre d'offrir aux agents (et donc aux usagers) un accès privilégié aux caisses de sécurité sociale pour obtenir une réponse ou débloquer une situation. La charte nationale France services indique : « En *back office*, les organismes signataires d'une convention avec la structure France services désignent un correspondant référent, accessible

[85] Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement (RESPIRAE), rapport intermédiaire, juin 2025.

[86] « La très grande majorité des analyses empiriques de la relation administrative se sont construites dans l'oubli de sa finalité première : accéder à un droit, obtenir un document, une prestation, etc. »

[87] Mazet P., Sorin F., P[e/a]nser la relation administrative dans le contexte de dématérialisation, *working paper* du LabAccès, décembre 2025.

directement par téléphone et par mail (…) Il s'agit de faciliter les prises de rendez-vous et la circulation de l'information afin de répondre de façon efficace aux complexités administratives du quotidien. »

[183] Dans les faits, les modalités d'articulation /saisine du deuxième niveau sont diverses. L'ensemble des France services partagent l'outil Administration+ avec les opérateurs du bouquet, qui permet aux conseillers de poser une question par écrit. Mais d'autres modalités de contact sont également déployées selon les territoires : adresse mail dédiée, ligne téléphonique dédiée… l'enjeu pour les conseillers France services est de disposer d'un canal propre autre que celui auquel a accès l'usager lui-même (plate-forme téléphonique notamment), ce qui n'est pas toujours le cas.

[184] L'enquête *back office* 2025 menée par l'ANCT[88] auprès des conseillers France services, qui évalue la qualité de leurs relations avec les organismes de sécurité sociale, illustre ces disparités, avec une forte variabilité entre organismes de sécurité sociale et entre départements. Globalement, 44% des Maisons France services ont une ligne téléphonique dédiée avec les opérateurs, et 37% une adresse mail dédiée. La note globale tous opérateurs confondus est de 3.89 sur 5 et le coefficient de variation[89] par rapport à la moyenne tous opérateurs confondus est de 13,4%.

[185] Malgré cette diversité, on peut établir une corrélation entre un niveau élevé de satisfaction des France services à l'égard des opérateurs et la disponibilité de canaux de contact directs et identifiés (ligne téléphonique dédiée, mail dédié, accès à A+, par opposition aux adresses génériques), combinée à une fréquence régulière des échanges. Il est également à souligner qu'une satisfaction plus élevée que la moyenne est aussi corrélée à une forte proportion d'agents ayant bénéficié de formations complémentaires locales (> 70%).

[186] S'il y a aussi un enjeu symbolique pour le conseiller à ne pas avoir d'accès privilégié[90], l'essentiel est cependant de disposer de répondant de la part de la caisse concernée : ainsi, dans les échanges avec la mission, les conseillères ont pu exprimer leur satisfaction à l'égard d'outils génériques à partir du moment où ils assuraient une réponse rapide. De même, si le souhait d'une ligne téléphonique dédiée est souvent mis en avant comme un besoin de la part des conseillers, une réponse très rapide via Administration+ assure autant de satisfaction.

[187] *A contrario*, les collectivités qui assurent un accueil de premier niveau, notamment les départements, peinent parfois à obtenir des organismes de sécurité sociale un canal de contact privilégié. Les outils ouverts (ligne téléphonique ou mail) peuvent ainsi être précaires (proposés pendant une période puis supprimés) ou dépendant de relations interpersonnelles.

Recommandation n°10 Ouvrir les canaux de saisine de *back office* des caisses de sécurité sociale aux agents des départements.

Pistes opérationnelles :

1. *Inscrire cette orientation dans la prochaine génération de COG et identifier les ajustements SI et RH nécessaires.*
2. *Détailler au niveau local les modalités pratiques (par exemple, évaluer la nécessité d'une saisine par des cadres plutôt que par tous les travailleurs sociaux directement).*

[188] Concernant le traitement de cas complexes ou particulièrement chronophages, certaines caisses de sécurité sociale ont en outre déployé des approches ciblées et innovantes, qui permettent pour ces cas précis de dépasser le cloisonnement entre le premier et deuxième niveaux de l'accueil.

- La CAF de la Haute-Garonne a déployé le pôle PEPS (Pôle d'étude personnalisée des solutions) composé de cinq agents, qui vise à améliorer la prise en charge des allocataires les plus fragiles, notamment en prévenant les situations d'incompréhension, débloquant les situations les plus

[88] Source : ANCT, enquête back office 2025, taux de réponse : 89%

[89] Obtenu à partir des écarts-types divisés par la moyenne des notes, exprimé ensuite en pourcentage.

[90] Chloé Devez souligne dans ses travaux que cela peut participer à créer un sentiment de proximité sociale entre agent et usager, voire de complicité.

complexes (en termes législatif, de qualité ou de système d'information), et en assurant un suivi continu du dossier jusqu'à sa régularisation complète.

- La CAF du Var a développé l'outil Help Interne (HI!), visant à résoudre les situations de difficultés persistantes de certains usagers, en particulier les cas nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs au sein de la caisse. L'objectif du dispositif est de prévenir et solutionner les situations de blocage, de rupture de droit ou d'incompréhension. A la différence de PEPS, il ne s'agit pas d'une équipe dédiée mais d'un mode d'organisation qui responsabilise un agent pour le déblocage de la situation.

2.1.3.4 Le risque est grand d'invisibiliser la demande et l'usager en cas de non accueil ou de crise de production

[189] Les outils de coordination avec le back office sont essentiels mais non suffisants. Le sujet est en effet parfois moins le canal de contact entre le premier niveau et le *back office* des opérateurs que la capacité de ces opérateurs à répondre *in fine* aux demandes des usagers.

[190] Ainsi, une crise de production peut en retour conduire à une sur-sollicitation des accueils de premier niveau qui se trouvent impuissants à répondre à la demande de l'usager. Dans les organismes assurant à la fois l'accueil et la délivrance de prestations (comme les organismes de sécurité sociale), une pratique courante consiste d'ailleurs à fermer les accueils au public en cas de difficultés dans la production, pour concentrer les ressources sur la délivrance des prestations.

[191] Les interlocuteurs assurant des accueils de premier niveau rencontrés par la mission ont tous souligné la très grande difficulté à obtenir un rendez-vous à la CARSAT. La CNAV défend une stratégie d'accueil uniquement sur rendez-vous pour assurer une bonne préparation pour un événement (le passage à la retraite) qui n'arrive qu'une fois dans sa vie et requiert parfois un fort niveau de technicité. Les besoins d'information, de réassurance, d'explication en premier niveau demeurent néanmoins et conduisent à des flux spontanés dans d'autres accueils ouverts sans rendez-vous (en Maisons France services notamment, mais aussi en accueils des collectivités). En outre, beaucoup de CARSAT ont gardé un flux d'accueil spontané : 10 caisses sur 15 hors outre-mer, et trois CGSS. Même si, selon la CNAV, cet accueil en flux s'effectue selon des modalités très disparates rendant complexe l'élaboration de statistiques, il reste que l'accueil spontané ne disparaît pas en dépit de la stratégie affichée.

[192] Il est par ailleurs essentiel, si la stratégie est fondée sur l'accueil sur rendez-vous, que les usagers aient effectivement accès à un rendez-vous en second niveau. L'accueil uniquement sur rendez-vous tend en effet en effet à invisibiliser la demande (la file d'attente, considérée comme problématique) et à « trier les pauvres »., comme l'avait montré Clara Deville à propos de la stratégie d'accueil uniquement sur rendez-vous de la CAF[91] déployée au milieu des années 2010. Or la COG Etat /CNAV actuelle prévoit un objectif d'un million de rendez-vous proposés en 2027, mais sans que ce chiffre n'ait été évalué à l'aune de la demande et des besoins potentiels.

Recommandation n°11 Objectiver dans la COG CNAV le nombre de rendez-vous nécessaires pour répondre à la demande, en fonction du flux de départs à la retraite et tenant compte des enjeux de ré-assurance notamment dans un contexte de réformes.

Recommandation n°12 Inscrire dans la prochaine génération de COG une stratégie omnicanale qui inclue le principe d'un accueil physique en flux, par les caisses elles-mêmes ou par délégation.

Pistes opérationnelles :

[91] Deville C, L'agenda de Mme de Matos, l'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des populations, *Sociétés contemporaines 2023/4 n° 132*, pages 53 à 83.

1. *Prévoir dans les COG que cette orientation se traduise par une description plus détaillée des modalités dans la doctrine d'accueil ou la définition de l'offre d'accueil socle.*
2. *Pour une branche qui choisirait de privilégier l'accueil dans ses propres agences et permanences sur rendez-vous (exemple de la branche retraite), prévoir les modalités de délégation de l'accueil en flux aux partenaires qui, en retour, doivent disposer de facilités pour la prise de rendez-vous pour les usagers qu'ils reçoivent.*
3. *Définir les modalités d'accompagnement des usagers dans l'utilisation des espaces libre-service.*

Encadré 10 : Les effets sur les accueils sociaux des retards de traitements des titres de séjour dans les préfectures

Les accueils sociaux sont touchés par les délais de traitements de demandes et renouvellements des titres de séjour dans les préfectures. Un rapport du Défenseur des droits de 2024[92], dédié à l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), souligne les entraves à l'accès aux droits et les atteintes aux droits des usagers qui ont découlé de la dématérialisation des procédures, initialement identifié comme un levier d'amélioration de l'accès aux droits et insiste sur la persistance de la crise de la délivrance des titres de séjour des ressortissants étrangers. Les réclamations portant sur des atteintes aux droits des étrangers ont crû de 400% entre 2019 et 2020, passant de 10% des saisines reçues par le Défenseur des droits en 2019 et 2020 à plus de 33% en 2024. Plus de 75% de ces réclamations concernent des difficultés rencontrées avec les services préfectoraux pour une demande de première délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour.

Ces difficultés ont un impact fort sur les accueils sociaux, comme l'illustrent les multiples témoignages recueillis par la mission et l'observation de situations d'usagers concernés. Les difficultés d'obtention d'un rendez-vous à la préfecture, conjugué aux délais très longs, conduisent régulièrement à des situations de rupture de droits liée à l'irrégularité soudaine de séjour (perte d'emploi, perte de prestations, voire perte de logement…). Les personnes se tournent alors vers les accueils sociaux, ouverts à un accueil sans rendez-vous, le cas échéant pour solliciter des secours d'urgence.

Un usager rencontré à Chambéry (*cf.* annexes 3 et 5) a témoigné de ces délais mais aussi de la difficulté à obtenir auprès de la préfecture une réponse concernant le traitement de sa demande de renouvellement de son titre de séjour. Faute de pouvoir être accueilli, en l'absence d'un rendez-vous / message l'avertissant de la disponibilité de son titre, cette personne a dû attendre plusieurs mois, sans ressources, alors que son titre était en réalité prêt depuis plusieurs mois mais simplement mal enregistré.

Au vu de ces difficultés, le ministre de l'Intérieur a annoncé, en avril 2026, 500 recrutements supplémentaires dans les préfectures françaises ainsi que la mise en place de procédures allégées pour le traitement des titres de séjour. Une décision du Conseil d'Etat datée du 5 mars 2026 enjoint par ailleurs l'Etat à prendre toute mesure utile pour lever les dysfonctionnements liés à l'ANEF.

2.1.3.5 Le premier niveau assure des fonctions de ré-assurance et convivialité, dont les modalités de financement font débat

[193] La mise en place des Maisons France services a répondu à un besoin de retrouver un accueil de proximité et affichait aussi comme objectif de renouer ainsi la confiance dans les services publics. Au contraire d'une logique de rationalisation, le dispositif cherche à se faire connaître et à augmenter les

[92] Défenseur des droits, « L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers » (2024).

flux accueillis. Certains témoignages recueillis par la mission soulignent le rôle de convivialité et partage que jouent aussi ces espaces dans les territoires où d'autres lieux de convivialité ont disparu. Dès lors qu'en matière de guichet « l'offre crée la demande », il est nécessaire de comprendre quelle place tient le premier accueil en Maison France services dans le parcours d'accès aux droits des personnes.

[194] C'est le sens de l'étude en cours de construction pilotée par la DSS, l'ANCT et les organismes de sécurité sociale sur les parcours des usagers, pour analyser la circulation de ces derniers entre les Maisons France services et les caisses et mieux comprendre le service rendu en France services.

[195] Les organismes de sécurité sociale ne savent en effet pas aujourd'hui si un usager qui se présente en Maison France services en premier niveau ne vient pas également dans un accueil de premier niveau de leur réseau, ne permettant donc pas de décharger l'accueil des caisses. Ainsi[93] :

- La CNAF estime que le volume d'accueils en flux est contenu en 2024 avec 300 000 visites de moins qu'en 2022, là où le volume déclaré en France services pour des démarches relatives à la branche famille est de 780 000. De même, la fréquentation des espaces libre-service est en hausse constante de 2021 à 2024.
- La CNAV considère que le volume des contacts « retraite » au sein des Maisons France services est surévalué, avec probablement des motivations de lien social plus que de demande précise ou technique, des réitérations au sein des Maisons France services, et pas de transfert de charge identifié, les canaux de front office (téléphonie, mail, demande de rendez-vous) étant au contraire en hausse.

Encadré 11 : Le projet d'étude sur les parcours usagers Maisons France services /organismes de sécurité sociale

Dans la mesure où elles ne sont pas identifiantes, les informations disponibles sur les usagers fréquentant les Maisons France services ne permettent pas de comprendre finement les parcours des usagers, et notamment de savoir si les usagers recourant aux Maisons France services font également appel, et dans quelle proportion, aux organismes de sécurité sociale en parallèle.

Afin d'améliorer cette connaissance et *in fine* le parcours des usagers, la DSS, les organismes de sécurité sociale et l'ANCT ont préparé au printemps 2026 le protocole d'une étude pour :

- Objectiver la circulation des flux d'usagers entre Maisons France services et organismes de sécurité sociale,
- Déterminer les profils types d'usagers fréquentant les France services pour des démarches liées à la sécurité sociale.

Au-delà de la seule mesure de fréquentation, il s'agit d'objectiver les interactions entre les Maisons France services et les caisses, notamment du point de vue de la complémentarité des services rendus, de la réitération des démarches et de la continuité du service rendu aux usagers.

L'étude doit se dérouler en juin et juillet 2026 dans trois territoires (Pas-de-Calais, Indre, Seine-Saint-Denis) en trois phases :

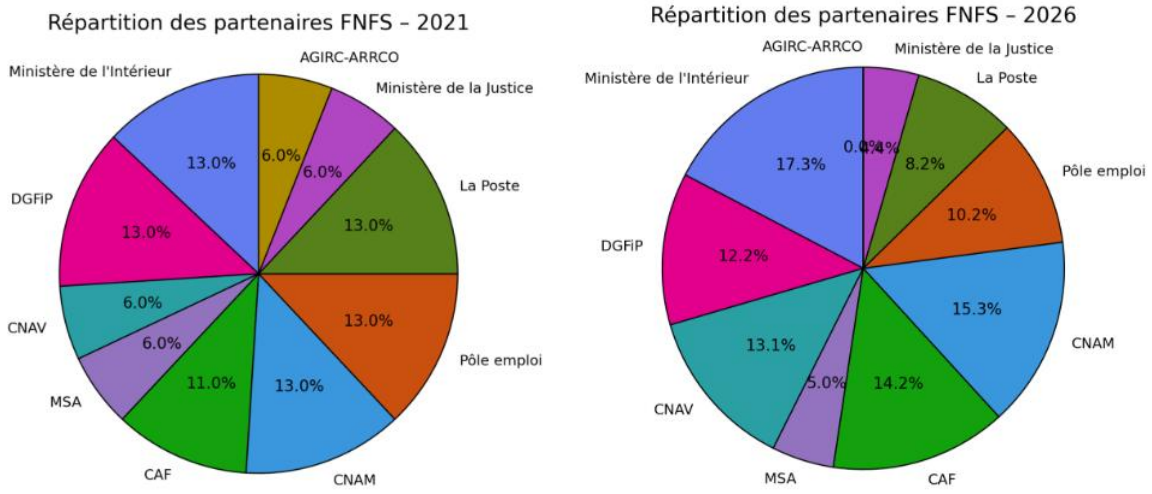
- Collecte des données sur les usagers reçus en Maisons France services et activités réalisées (fichier standardisé rempli par les conseillers France services), avec un volet quantitatif (date et durée de l'accompagnement, organisme de sécurité sociale concerné, acte métier…) et un volet qualitatif (motivation du contact, contact préalable avec l'organisme de sécurité sociale, repérage de fragilités ou de non-recours…)

[93] Les données qui suivent sont issues de notes d'octobre 2025 réalisées par les organismes de sécurité sociale à destination de la DSS, sur l'articulation avec les Maisons France services.

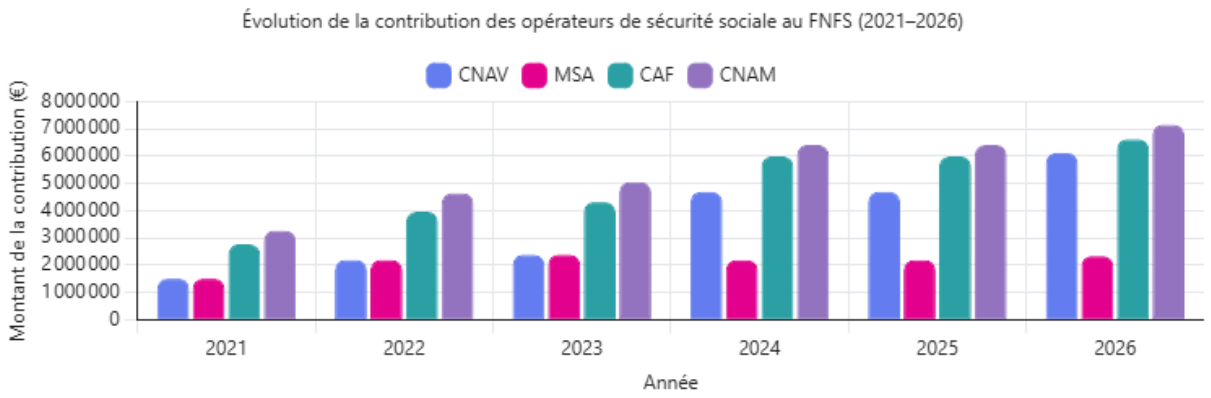
- Croisement de ces informations avec les informations des SI des organismes de sécurité sociale (historique de contact, traitement de dossier, autres informations sur les usagers, comme leur éloignement des accueils, etc.)
- Partage des résultats entre les branches, la DSS et l'ANCT pour échanger sur les leviers permettant d'améliorer la complémentarité entre les France services et les organismes de sécurité sociale, et plus globalement l'efficience des accueils de niveau 1 dans le champ sécurité sociale.

[196] Cette étude emporte potentiellement des enjeux financiers importants pour les organismes de sécurité sociale. Ceux-ci contribuent aujourd'hui au financement des Maisons France services par le biais du Fonds national Frances services (FNFS) (*cf*. graphique 2) ; leur contribution, basée sur un forfait initial fondé sur la fréquentation potentielle, a évolué à la marge en fonction du niveau réel d'activité des opérateurs dans les Maisons France services. Elle reste l'objet de débats importants et c'est pourquoi la mesure fine des démarches effectuée opérateur par opérateur représente un enjeu majeur pour les opérateurs. Et ce d'autant plus que les organismes considèrent que les coûts des accueils en Maisons France services sont supérieurs à ce que coûterait un accueil internalisé dans les caisses : dans les analyses fournies à la DSS[94], la CNAF considère que le surcoût lié à la prise en charge en Maisons France services à comparer avec un accueil internalisé est de 1,35M€ (23%), tandis que la CNAM l'estime entre 7,5M et 10M€ par an.

Graphique 2 : Contribution des opérateurs de sécurité sociale au programme France Services



[94] Notes précitées, octobre 2025. La mission n'a pas expertisé de façon approfondie ces analyses de coût, mais constate en première intention que les organismes comparent des données qui ne sont pas comparables : ainsi le coût d'un accueil en niveau 1 pour une CAF est le coût moyen d'un accueil quel que soit le canal (mail, téléphone, physique), alors que la Maison France services par définition est un accueil physique.



Source : La mission, données DSS.

[197] L'étude doit aussi permettre de rationaliser les parcours des usagers en évitant des réitérations inutiles. Pour autant, il sera nécessaire dans la prise en compte des résultats de tenir compte non seulement d'un objectif de rationalisation - pouvant aller de pair avec un souci de qualité du service techniquement parlant - mais aussi de l'objectif de confiance dans les services publics ou du besoin de proximité humaine indépendamment de l'efficacité purement technique de la prestation. C'est aussi l'enjeu du financement de cet objectif plus large que celui du simple accès aux droits qui transparaît dans les débats avec les opérateurs.

[198] Les débats sur le financement des France services s'étendent aux porteurs. En effet, la contribution forfaitaire au financement d'une Maison France services est fixée à 45 K€ (50K€ à horizon 2027, hors portage par La Poste), alors que le coût réel de fonctionnement est en moyenne supérieur à 100 K€. Le différentiel est à la charge du porteur, dont on a vu qu'il s'agissait dans deux-tiers des cas de collectivités locales. Si, parfois, le portage d'une France services permet des mutualisations avec des services que la collectivité offre (par exemple via le CCAS), il s'agit aussi d'une contribution financière aux fonctions générales assumées par les France services, y compris de lien social.

[199] C'est l'une des raisons pour lesquelles l'ANCT et la Banque des territoires ont lancé, à destination des collectivités locales, « Lieux innovants, lieux accueillants » (LILA). Le programme vise à transformer les France services pour en faire des espaces plus accessibles, inclusifs, modernes et adaptés aux besoins des usagers et des agents. Un accompagnement en ingénierie est proposé, prenant la forme d'un appui par des architectes, des designers d'espaces et des designers de services. Le financement de l'ingénierie est pris en charge intégralement par la Banque des Territoires et le soutien peut être prolongé pour réaliser les aménagements jugés nécessaires au terme de la démarche. La Maison France services d'Amiens Nord (au sein de l'Atrium), que la mission a visitée, a, par exemple, bénéficié d'un tel diagnostic en avril 2026, associé à des propositions opérationnelles de clarification du parcours d'accueil, de réagencement des espaces et de mise en place d'outils assurant l'accessibilité des équipements. La Banque des territoires a prévu une phase de capitalisation des bonnes pratiques de l'accueil en France services mises en évidence au gré des projets locaux, sans que cet exercice ne croise celui du Livre blanc de la DITP (voir recommandation n°1).

2.2 Satisfaire l'usager nécessite de dépasser l'horizon du guichet

[200] L'ensemble des analyses et recommandations précédents posent le guichet comme vecteur clé de l'accès aux droits et sont centrés autour de l'interaction entre le citoyen, dans sa qualité d'usager, et l'agent d'accueil.

[201] Or les travaux de recherche ainsi que les données sur le non-recours mettent bien en lumière que la réduction massive des files d'attente au guichet, si elle résulte généralement de l'utilisation d'autres canaux de contact et parfois d'une meilleure gestion des flux à l'accueil, ne signifie pas pour autant que toutes les personnes accèdent aux droits ; celles-ci sont en partie invisibilisées. En partie

seulement, parce que ces personnes sont généralement visibles pour d'autres acteurs, notamment associatifs (ce sont plutôt les institutions qui sont aveugles).

[202] Comme le montrent les travaux du LabAccès[95], quatre facteurs sont susceptibles de jouer sur le rapport d'un individu à un accueil, et de produire de l'éloignement, ou de maintenir dans l'éloignement, facteurs sur lesquels travailler : la distance (il faut travailler à rejoindre), la latence (synchroniser), la complexité (résoudre), la défiance (renouer).

2.2.1 Aller vers

[203] C'est dans ce contexte que se sont fortement développées au cours des dernières années les démarches dites d'aller vers, qui peuvent être définies comme une mobilité des intervenants sociaux hors les murs vers les milieux de vie et une posture professionnelle d'ouverture vers la personne alors qu'elle renonce à être aidée[96].

[204] En première analyse, l'aller vers apparaît comme l'inverse du guichet, auprès duquel le citoyen est appelé à se rendre pour solliciter un droit ou une prestation. La réalité est toutefois plus contrastée :

- Cette terminologie est appliquée parfois aux permanences, aux organisations d'accueil multi-sites (une même Maison France services ouvrant alternativement dans la semaine dans plusieurs communes d'un même territoire) ou à des dispositifs itinérants, tels que les bus France services. Dans ce cas, il y a bien un déplacement géographique, en plus grande proximité de l'usager, mais sans que la logique d'accueil au guichet ne soit modifiée (on attend que l'usager s'y rende).
- L'aller vers peut prendre la forme de stands, plus ou moins bien équipés (d'une simple table à un mobilier plus sophistique, doté ou non d'une signalétique adaptée), dans des lieux divers (congrès, forums, marchés…) ou de démarches de porte à porte. Si ce type de configuration emporte généralement aussi une modification de posture de l'intervenant social, rares sont les situations, d'après les témoignages recueillis par la mission, où la discussion ainsi engagée se traduise par une démarche effective d'accès aux droits. Dans ce cas, l'aller vers peut viser l'information sur les droits ou contribuer à la lutte contre la défiance mais ne fait pas office de guichet[97].
- Une démarche décrite comme nouvelle, voire innovante, n'est parfois que la poursuite ou le retour à des modalités d'intervention traditionnelles du travail social. Aller au domicile des personnes pour repérer d'éventuels signes de fragilité ou pour faciliter les démarches correspond ainsi à une pratique classique des travailleurs sociaux. De même, aller vers les partenaires du territoire pour trouver des solutions collectives décloisonnées relève du développement social territorial tel qu'il s'est mis en place depuis longtemps dans de nombreuses collectivités.
- Le développement de démarches d'aller vers sert parfois de palliatif à des conditions d'accès et d'accueil au guichet dégradées, qui tiennent à distance les usagers qui en auraient besoin. Les institutions cherchent en quelque sorte à renouer d'une autre manière le contact qu'elles ont contribué à faire disparaître. Ainsi Cyprien Avenel dans l'entretien pré-cité conclut-il : « L'aller vers ne signifie rien d'autre que le retour au cœur de métier, quand le fonctionnement des institutions contribue aujourd'hui à produire du non-recours aux droits et de la distance entre travailleurs sociaux et personnes en grande difficulté ».

---

[95] Le Mentec M., Mazet P., Pouësset J., Sorien F. (coord.), Terrier E., Trainoir M., Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement (RESPIRAE), CEREISO-Askoria, CREAD-Université Rennes 2, LabAccès, rapport intermédiaire, juin 2025.

[96] Entretien avec Cyprien Avenel, Dossier « Aller-vers » pour promouvoir la santé des populations, *La Santé en Action*, n°458, décembre 2021.

[97] Voir aussi le podcast réalisé par le Lab Accès Audioblog - Vers l'accès aux droits qui met en évidence la dimension d'écoute et de considération, primordiale dès lors que les personnes approchées se sentent éloignées et parfois abandonnées (« Ils n'ont plus la force de se battre »).

Encadré 12 : L'expérimentation Territoires zéro non-recours

Prévue dans la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » (TZNR) vise, conformément à l'article 133 de la loi du 21 février 2022 dite « 3DS » et ses textes d'application, à tester et évaluer des méthodes d'action publique mises en place au niveau local et visant à réduire le non-recours aux prestations sociales. 39 territoires ont été retenus pour mener cette expérimentation jusqu'à fin 2026. Une évaluation de l'expérimentation a été confiée à un consortium, de premières restitutions sont attendues à l'été 2026.

La mission s'est rendue dans deux territoires participant à l'expérimentation (Paris 13e et 20e et Chambéry) et a pu bénéficier du retour d'expérience de la communauté de communes de la Châtaigneraie (Vendée) et de la Métropole de Lyon (Vénissieux). Les observations sont donc partielles et provisoires et devront être confrontées aux résultats de l'évaluation.

Les équipes de professionnels impliquées ont mis en avant en priorité le renforcement du partenariat avec les organismes de sécurité sociale rendu possible par la participation à TZNR : désignation d'un référent, mise à disposition d'un canal de contact dédié pour traiter des situations individuelles, échanges d'informations sur les personnes *a priori* non recourantes à certains droits ou prestations.

Les modalités d'aller vers mises en place sont diverses : bus France services ou équivalents, stands dans l'espace public, porte à porte ou visites à domicile ciblées. Si ces initiatives ont pu recueillir un accueil favorable de la part des personnes rencontrées et ont induit un changement de posture des intervenants y participant, la mission n'a pas pu recueillir d'éléments quantitatifs attestant du public ainsi touché et des démarches administratives consécutives. Les travailleurs sociaux ont témoigné que les personnes étaient d'autant plus réceptives qu'elles bénéficiaient déjà d'autres droits ou étaient familières des institutions d'origine, rejoignant ainsi l'une des conclusions de l'évaluation du dispositif des rendez-vous des droits de la CNAF de 2017[98].

Enfin, les crédits TZNR ont permis dans plusieurs territoires de financer du temps d'intervenant social pour aider, lors de permanences, à la constitution de dossier de demandes de prestations, dans un contexte où le service social polyvalent estimait ne plus avoir les moyens de le faire.

[205] Ces réserves quant à l'efficacité et au caractère innovant des démarches d'aller vers ne signifient pas qu'il faille y renoncer. Mais elles impliquent qu'un certain nombre de conditions doivent être respectées pour favoriser leur efficacité. Celles-ci ont été explorées, testées et mises en évidence notamment par le Lab Accès[99].

[98] DREES, *Le non-recours aux prestations sociales - Mise en perspective et données disponibles*, Les Dossiers de la Drees, N° 57, paru le 05/06/2020

[99] Voir bilan de l'expérimentation MedLove et la vidéo sur l'aller vers : LAB ACCES - Cie OCUS - Nos droits - VDEF 2026 | Vidéos & films sur Vimeo

Schéma 4 : Conditions de succès d'une démarche d'aller vers

Source : Lab Accès – Recommandations issues de l'expérimentation MedLove[100] (mise en forme par l'IA)

[206] En outre, les démarches d'aller vers doivent être conçues en complément et non en substitution d'investissements nécessaires dans :

- Le soutien aux tiers et aux connecteurs ;
- Le renforcement des démarches proactives non physiques des institutions ;
- La résolution des défis du « dernier centimètre ».

2.2.2 Faire une place aux tiers

[207] Comme indiqué plus haut, une personne n'est « invisible » que du point de vue de l'institution qui ne le voit pas (qui est donc « aveugle ») ; cette même personne peut être visible pour d'autres acteurs. Rétablir la visibilité de la personne n'implique donc pas seulement de la faire venir à un guichet ou d'aller directement à sa rencontre mais peut passer par ces acteurs intermédiaires qui la connaissent.

[208] Ainsi pour tous les usagers qui ne se présentent pas spontanément à un accueil social, quelles qu'en soient les raisons, des acteurs intermédiaires jouent un rôle essentiel pour les « connecter » à l'accès aux droits. C'est notamment le cas des associations caritatives qui, outre leurs fonctions d'aide de première nécessité (distribution alimentaire, de vêtements…) examinent aussi la situation des personnes reçues et font le lien avec les institutions. C'est également vrai des associations communautaires qui en favorisant du lien social et de l'entraide entre pairs, permettent également d'échanger sur les manières d'accéder aux droits.

[100] Cinq rôles et postures ont été définis et testés pour un « aller-vers » efficient. Le **gardien de phare** veille sur l'ensemble de l'équipe et anticipe les situations potentiellement inconfortables. L'**aubergiste** accueille en convivialité. Le **pêcheur** crée un premier contact et oriente vers l'îlot de médiation numérique et social. Le **robinson**, ancré sur son îlot, accompagne et aide à l'usage d'un outil. La **mouette** va informer les commerçants du coin sur l'action en cours.

2.2.2.1 Les acteurs tiers permettent de réduire l'éloignement en jouant sur plusieurs leviers

La proximité physique

[209] Même si la proximité physique n'est pas le seul critère de l'accessibilité, un certain nombre d'acteurs tiers contribuent au rapprochement de publics en grande précarité en allant directement à leur rencontre, par le biais notamment des maraudes.

La proximité sociale, relationnelle, la « désinstitutionnalisation »

[210] Comme le montrent les travaux sociologiques (voir annexe 1), même si les personnes effectuent des démarches sur des cas pratiques concrets et pas sur une politique publique, l'expérience concrète au guichet va marquer leur rapport global à l'administration et une mauvaise expérience avec une institution peut entacher la confiance et en conséquence le rapport avec d'autres. S'agissant des accueils sociaux, ces constats sont d'autant plus prégnants, les classes populaires étant la « catégorie la plus exposée aux institutions et la plus dépendante d'elles, en même temps que plus souvent en décalage avec leurs normes et leurs modes de fonctionnement »[101].

[211] Les acteurs tiers peuvent permettre de renouer avec des personnes qui n'oseraient plus ou ne voudraient plus se rendre aux guichets du fait de ce décalage et d'expériences antérieures. Une association communautaire, en particulier, bénéficie de cette proximité sociale. Mais cela peut aussi être le cas d'un centre social ou de tout autre lieu de lien social et de convivialité qui permette de créer un cadre de confiance, dans lequel les personnes peuvent plus facilement exposer leur situation sans craindre de ne pas correspondre aux attendus comportementaux de l'institution.

La synchronisation

[212] Comme l'analyse le LabAccès[102], parmi les facteurs qui peuvent produire ou maintenir de l'éloignement, le temps de la relation aux acteurs de l'accès aux droits joue un rôle essentiel. Ainsi la latence qui « renvoie aux délais de réception des individus, et de traitement des demandes d'actualisation de la relation administrative », produit une « épreuve de la synchronisation » : « L'épreuve de la synchronisation renvoie d'abord, pour l'individu, au travail d'organisation dans le temps pour faire coïncider ses disponibilités avec celle de l'instance, lorsque, par exemple, un individu qui travaille doit se libérer pour honorer un rendez-vous, ou lorsqu'il ou elle doit faire garder ses enfants. Elle renvoie également à la gestion du temps de latence et de ses conséquences sur sa propre situation (par exemple, la suspension d'une allocation) ou sur les relations à d'autres instances qui peuvent être en attente d'un élément d'information détenu par la première instance. L'épreuve de la synchronisation s'étend aussi aux situations dans lesquelles un individu devra solliciter une autre instance dans l'attente de l'actualisation de sa relation à une première instance, comme quand, par exemple, une personne en attente du versement d'une allocation sociale est amenée à solliciter une aide alimentaire d'urgence auprès d'un service social « local » ».

[213] Une association caritative qui offre une aide alimentaire par exemple, pourra ainsi être disponible au moment de cette interaction pour entendre ou détecter le besoin d'une autre aide ou la possibilité d'enclencher d'autres démarches. Mais ce peut aussi être le cas d'un centre social qui au détour d'autres activités, par exemple en lien avec les enfants, peut contribuer à ouvrir des droits pour une famille. La récurrence des visites dans un lieu de ce type permet de déjouer les difficultés de synchronisation évoquées ci-dessus (la personne peut revenir plus facilement avec des papiers pour compléter un dossier), et offre également la possibilité de « tirer le fil » en tissant de la confiance.

[214] Pour les personnes sans domicile stable, la domiciliation (compétence obligatoire des CCAS), qui joue un rôle crucial dans l'accès aux droits est aussi un levier pour faire venir à l'accueil social certaines

[101] Dubois V., Le rapport des classes populaires aux institutions : essai de construction d'un objet sociologique

[102] Le Mentec M., Mazet P., Pouësset J., Sorien F. (coord.), Terrier E., Trainoir M., Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement (RESPIRAE), CEREISO-Askoria, CREAD-Université Rennes 2, LabAccès, rapport intermédiaire, juin 2025.

populations. La mission a par exemple pu échanger avec le CCAS de Toulouse qui a souhaité organiser un double accueil administratif et social pour pouvoir lier l'accueil pour la domiciliation à une « évaluation sociale flash » suivie d'un rendez-vous possible dans la foulée sur le même site. A terme, la Mairie porte le projet réunir d'un « guichet unique de l'inclusion », le pôle d'innovation sociale, le cadre du projet urbain « Grand Matabiau », et qui réunira sur un même lieu les services d'accès aux droits et ceux du service d'information accueil et orientation (SIAO) porté à Toulouse par le CCAS.

La posture

[215] Corrélée à la désinstitutionalisation, la posture différente des acteurs tiers dans la relation d'aide peut contribuer à (re)nouer la confiance avec des usagers en rupture avec certaines institutions.

[216] La posture d'écoute, si elle est prônée dans le travail social et tous les métiers d'accueil, est en effet nécessairement « contrariée » par la connaissance technique et la relation asymétrique qui se noue entre agent et usager. C'est ainsi que pour favoriser la participation des usagers, les travaux des Etats généraux du travail social ont largement mis en avant la nécessité de changer de posture et de « lâcher prise » : « De ce fait, il paraît nécessaire de valoriser les pratiques privilégiant l'écoute plus que l'interventionnisme ou l'activisme (…) Cela peut passer par un « lâcher prise », surtout lorsqu'est utilisée abusivement l'expression « prise en charge », ce qui ne signifie bien sûr pas l'adoption d'une position de repli consistant à délaisser une personne, à l'abandonner à ses difficultés. (…) Ces diverses approches ont en commun d'interroger le rapport de pouvoir sous-jacent à la relation, et d'inviter les praticiens à mettre entre parenthèses certains savoirs sur l'autre quand ces savoirs viennent obérer la capacité propre des personnes à dégager des significations sur leur situation. »[103]

[217] Ainsi les bénévoles des associations peuvent parfois être plus facilement dans cette posture du fait du contexte non professionnel de leur intervention. Ces acteurs non institutionnels deviennent alors des chaînons clés dans l'accès au droit et l'accompagnement de certains publics, et des acteurs dont la pratique peut utilement inspirer le travail social. Comme le soulignait Jacques Ion en 2005, le couple travail social-bénévolat ne cesse ainsi de se renouveler selon la formule du « je t'aime moi non plus » : le bénévolat s'est ainsi renouvelé et continue de fonctionner aux côtés du travail social qui s'était pourtant professionnalisé contre lui à partir des années 1960[104].

Encadré 13 : Immersion dans une permanence d'écrivains publics du Secours catholique

La mission s'est rendue dans une des quatre « Maisons » du Secours catholique parisien, la Maison Blanche, située dans le 13ème arrondissement et y a passé une demi-journée en observation participante à la permanence d'écrivains publics, où elle a activement assisté les bénévoles dans leur travail d'aide et d'accompagnement administratif.

Chaque Maison assure un accueil inconditionnel et propose un accompagnement ainsi que des actions collectives. La Maison Blanche est un local convivial, avec un espace cuisine, des jeux pour les enfants (le lieu assure de l'aide aux devoirs), et des bureaux pour les permanences d'écrivains publics. Les bénévoles y reçoivent sur inscription (par téléphone ou en se présentant à l'accueil) des usagers en difficulté de tous ordres – une permanence dédiée a été créée pour les démarches relatives au droit des étrangers /migrants.

[103] Etats généraux du travail social, groupe de travail « Place des usagers », rapport remis par Marcel Jaeger, février 2015.
[104] Ion J, Brève chronique des rapports entre travail social et bénévolat, Pensée plurielle 2005/2.

La mission a observé comment la posture des bénévoles permettait de mettre à l'aise les personnes rencontrées. Un bénévole précisait ainsi systématiquement en signalant la présence de la mission : « *ne vous inquiétez pas, c'est pas la police* »[105]. L'usage de mots simples, d'un langage non administratif, sans crainte de simplifier à l'extrême (« *c'est une bonne nouvelle* » pour résumer un courrier du tribunal), permettait de rassurer les personnes qui se présentaient, dont beaucoup ne parlaient pas bien français. Plusieurs usagers étaient d'ailleurs connus des bénévoles, ayant déjà été aidés pour une démarche, ils revenaient pour une autre ou la suite de celle-ci.

Le maniement de l'humour (par exemple pour la demande de logement : « *vous ferez une crémaillère !* » ; « *vous voulez une vue sur la Tour Eiffel ?* ») permet aussi de mettre à distance des situations sociales parfois très difficiles.

La plupart des personnes accueillies arrivent avec un courrier reçu, un dossier à remplir, un blocage sur une démarche, ou simplement une demande/un besoin (un logement). La mission a ainsi pu participer au traitement de situations qui peuvent ainsi être relativement simples (remplir pas à pas un dossier de demande de logement, faire les photocopies des pièces, indiquer où déposer le dossier), ou totalement inextricables (demande de renouvellement de complémentaire santé solidaire d'un réfugié afghan).

Les bénévoles n'ont pas de connaissances *a priori* des démarches administratives mais développent des compétences empiriques au fur et à mesure qu'ils traitent des dossiers. Ils tâtonnent parfois en même temps que la personne accueillie. La capacité à consacrer du temps est dans ce cas un atout majeur : appeler l'administration concernée avec l'usager, expliquer ce qui manque dans le dossier, rappeler un autre service pour obtenir les compléments d'information… c'est le suivi « de bout en bout » qui permet d'éviter que la démarche reste inaboutie du fait de blocages dans le parcours.

Lors de son immersion, la mission a appris que le responsable avait organisé une formation/sensibilisation avec une responsable de la CAF, rencontrée sur le stand d'un forum des droits. Des relations se nouent également avec les acteurs sociaux de proximité (comme la maison des solidarités) basées sur l'interconnaissance et une forme d'échange de bons procédés sur les sollicitations qui peuvent être faites (orientation réciproque des usagers).

2.2.2.2 Mais l'accueil par des acteurs tiers nécessite une connexion avec le droit commun

[218] Tout l'enjeu réside alors dans la connexion entre les acteurs tiers et les institutions de droit commun pour favoriser l'accès aux droits et éventuellement le retour à un accueil de droit commun également. Ce lien peut prendre des formes diverses, plus ou moins institutionnelles, parfois très informelles.

Des conventions partenariales à favoriser

[219] Les organismes de sécurité sociale conventionnent fréquemment avec des associations caritatives ou spécialisées sur certains publics (migrants, femmes, …) sur lesquelles elles s'appuient pour le repérage de personnes en difficulté. Des conventions cadres existent au niveau national[106], dont le prolongement au niveau local permet de mener des actions concrètes d'accès aux droits. Les personnes rencontrées par la mission ont ainsi mis en avant l'efficacité des permanences des caisses installées par exemple dans une distribution alimentaire associative pour toucher un public qui ne viendrait pas spontanément à un accueil institutionnel.

[105] Verbatims issus de l'observation participante.

[106] A titre d'exemple, la CNAM a établi une convention avec cadre avec les acteurs associatifs suivants : Secours populaire français, Restaurants du cœur, Emmaüs France, Croix rouge française, France Terre d'Asile, APF France Handicap, ADOMA, UNAF, Habitat et Humanisme, FNATH, UFOLEP

[220] L'exemple de la convention entre la CAF du Var et les Restaurants du Cœur illustre les possibilités de partenariats : boîte aux lettres partagée, référent, suivi des dossiers bloqués ; formation des équipes des Restos du Cœur par la CAF ; permanences ponctuelles de conseillers CAF au sein des locaux des Restos du Cœur pendant les périodes d'inscription (en collaboration avec la CPAM) ou lors des campagnes de distributions ; mobilisation de travailleurs sociaux de la CAF sur des situations identifiées comme urgentes et repérées notamment lors des maraudes ; campagnes internes de dons auprès des salariés de la CAF en faveur des Restos du Cœur.

[221] Au-delà de ce partenariat institutionnel, des pratiques plus informelles peuvent être initiées pour « raccrocher » des publics éloignés des institutions à un accueil plus classique. Dans le cadre de ses investigations en Haute-Garonne, la mission a échangé avec l'antenne des Restaurants du Cœur de Saint-Gaudens, qui avait organisé avec la mission locale une « revue des profils » tous les trois mois pour pouvoir signaler à la mission locale un jeune qui aurait besoin d'un accompagnement ; la mission locale rappelant dans ce cas-là le jeune sous un prétexte quelconque pour ne pas rompre la confiance établie entre l'association et lui. Cette astuce montre l'intérêt de travailler à des modalités souples d'articulation qui préservent les atouts des acteurs associatifs tout en rapprochant les usagers du droit commun lorsque cela est possible.

[222] Le financement et dans certains cas le portage direct par les CAF de centres sociaux ainsi que les liens historiques entre la branche famille et ces structures, procèdent aussi de la connexion entre des lieux moins institutionnels et le guichet social plus classique. La mission a pu constater cette porosité au centre social du quartier des Izards, à Toulouse, porté par la CAF et accueilli dans des locaux communs avec l'antenne de la CAF. La proximité des deux lieux favorise naturellement l'orientation de l'un vers l'autre ; en outre, l'agent d'accueil est une ancienne conseillère service à l'usager de la CAF ce qui lui permet aussi de pouvoir répondre plus facilement à certaines demandes des habitants. Enfin, les permanences de partenaires sont organisées par le centre social en fonction des besoins qui viennent s'exprimer au centre social – la récurrence de certaines problématiques conduisant à solliciter les partenaires institutionnels ou associatifs pour qu'ils viennent épauler les habitants.

Des espaces à penser ensemble

[223] Dans la conception et l'aménagement des espaces d'accueil, le lien avec les acteurs tiers peut être fructueux. L'ensemble des démarches innovantes sur l'accueil dans les services publics mettent en avant l'importance de « désinstitutionnaliser » celui-ci en adoptant des formes d'accueil moins normées mais plus hospitalières[107] et en pensant l'accueil public comme un tiers lieu, qui ménage un espace-temps pour permettre l'expression des situations. Les démarches d'aller vers quant à elles réinvestissent directement des lieux tiers, souvent des lieux de convivialité (marchés, centres sociaux, centres sportifs…), pour toucher les usagers dans des contextes différents. Certains lieux pourtant institutionnels, comme les Maisons France services, deviennent également de fait des lieux de convivialité, lorsque d'autres endroits n'existent pas ou plus… La frontière entre guichet et tiers lieu tend alors à devenir plus floue, appelant à faire le pont entre les deux univers.

[224] La proximité physique entre un lieu institutionnel de type « guichet » et un lieu plus convivial peut ainsi être utilisée pour jouer sur cette désinstitutionnalisation. Dans la Somme, la mission a visité la Maison France services de Bray-sur-Somme au pays du Coquelicot, qui partage les locaux avec la médiathèque. La communauté de communes a souhaité intégrer la Maison France services au projet de ses deux nouveaux équipements dédiés à la culture et à la jeunesse, dénommés les « Zèbres » et pensés comme des lieux d'animation et de rencontres, avec une atmosphère chaleureuse. L'intégration de la Maison France services permet ainsi, selon les responsables, d'attirer du public de la médiathèque vers la Maison France services et inversement.

[225] Comme le soulignent les travaux du Lab Accès : les lieux « ne sont jamais neutres (…) Bien souvent, le lieu d'implantation d'une offre (dispositif, guichet, permanence) est pensé à partir d'opportunités

[107] Cf. DITP, Livre blanc de l'accueil physique dans les services publics, fiche bonnes pratiques « Des lieux rassurants et conviviaux », page 103 et suivantes, novembre 2025.

pratiques (disponibilité), sans tenir compte de la dimension symbolique et des publics de ces lieux : placer une offre dans une médiathèque rend l'accès difficile à des publics qui n'ont pas l'habitude de la fréquenter (barrières symboliques) ; la proximité spatiale ne signifie pas nécessairement accessibilité (frontières territoriales). Placer une offre dans un « nouveau lieu » suppose par ailleurs un certain temps d'identification pour les habitants – usagers. A l'inverse, certains lieux facilitent la rencontre : parce qu'ils sont déjà identifiés, et permettent de capter des publics ; parce qu'ils sont plurifonctionnels (plusieurs publics pour des motifs de fréquentation/ usage différents) et évitent les effets de stigmatisation. »

[226] La mission estime très utile de faire le lien avec les lieux non institutionnels, mais plutôt en continuant de soutenir les lieux conviviaux et de vivre ensemble existants et en les investissant qu'en recréant de toutes pièces de nouveaux espaces.

En ressources humaines : travailler le lien professionnels/ bénévoles/ usagers pairs

[227] Enfin, les associations ou acteurs tiers sont parfois présents avec les usagers lors des entretiens avec des agents des institutions : cette souplesse est essentielle dans certains cas pour faciliter l'accès au guichet social classique. La question de la traduction en cas de publics allophones est très souvent revenue comme un exemple de l'importance de cet accompagnement dans les entretiens menés par la mission.

[228] Pour favoriser les liens entre la population et les acteurs institutionnels, et nourrir le travail social de l'expérience des usagers, la reconnaissance de la pair-aidance ou du travail pair a commencé à se développer. D'abord expérimenté dans le secteur de la santé, le travail pair a aussi été déployé dans le domaine social, plutôt dans le secteur de l'hébergement, de la grande précarité et du handicap.

[229] La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 recommandait de favoriser la pair-aidance par le biais de formations croisées avec les professionnels, dans le cadre du « choc de la participation ». Le Pacte national des solidarités 2023-2027 encourage également à « soutenir la logique de « pair-aidance » afin d'assurer le lien avec les personnes et l'ancrage des actions dans les territoires, que ce soit au travers de travailleurs pairs, médiateurs, « habitants-relais », « ambassadeurs citoyens » ou en associant les usagers volontaires aux démarches d'aller vers et de prise de contact avec les autres habitants, en fonction de leur connaissance du lieu, de leur aisance relationnelle et de leurs capacités à amener les personnes ciblées à recevoir une aide. Ces pairs-aidants pourront être rémunérés ou indemnisés »[108]. En décembre 2025, dans ses travaux prospectifs, le Haut Conseil en Travail Social recommande aussi la reconnaissance du savoir expérientiel des personnes, complémentaire des savoirs professionnels et scientifiques[109].

[108] Instruction interministérielle n° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027

[109] HAUT CONSEILDU TRAVAIL SOCIAL, Le travail social à l'horizon 2050, rapport du Groupe de travail sur la prospective, décembre 2025.

Encadré 14 : Pair aidance et travail pair dans les politiques sociales

La Haute autorité de Santé (HAS) définit ainsi la pair aidance comme » un ensemble de pratiques qui procède de formes d'accompagnement ou encore d'entraide et de soutien, par lesquelles une personne s'appuie sur son savoir expérientiel vécu, c'est à-dire le savoir qu'elle a retiré de sa propre expérience d'une situation vécue, habituellement considérée comme difficile et/ou stigmatisante ou négative (exemple : expérience de vie à la rue, précarité, conduite addictive, troubles psychiatriques, etc.), pour aider d'autres personnes vivant des parcours similaires, des situations comparables»[110]. Le travail pair est une sous-catégorie de la pair-aidance, qui se déroule sous une forme rémunérée (salariée ou indépendante).

Né dans les années 1930 avec les *Alcoholics Anonymous* aux États-Unis, ce mouvement s'est progressivement développé dans de nombreux champs (santé mentale, handicap, addictions, précarité). Longtemps porté par la société civile et les associations, il n'a été que tardivement reconnu par les institutions et les politiques publiques, qui privilégiaient les savoirs professionnels et académiques. En France, la reconnaissance des savoirs expérientiels émerge dans les années 2000, avec les premiers recrutements de travailleurs pairs en santé mentale, puis avec l'expérimentation « Un chez soi d'abord » à partir de 2011, et s'est étendue au secteur de l'accueil, hébergement et insertion (AHI). Le dispositif du travail pair reste aujourd'hui marginal, avec moins de 2000 postes salariés en France, selon certaines estimations[111].

Pari aidance et travail pair se distinguent de la participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance : il ne s'agit pas de représenter une parole collective mais bien de contribuer directement à l'accompagnement, en complémentarité avec les autres professionnels.

L'intégration de travailleurs pairs au sein des équipes produit une plus-value significative à plusieurs niveaux[112]. En raison de la proximité de vécus, la relation de confiance avec les personnes accompagnées est souvent plus rapide et plus solide, ce qui facilite l'adhésion à l'accompagnement, l'expression des besoins et l'accès effectif aux droits et aux soins. Le travail pair contribue également à lutter contre le non-recours, en jouant un rôle d'interface entre les personnes et les institutions, grâce à une compréhension fine des codes, des freins et des peurs associés aux dispositifs sociaux et médico-sociaux. Au sein des équipes, la présence de travailleurs pairs favorise le décloisonnement des savoirs académiques, techniques et expérientiels, et interroge les pratiques professionnelles existantes. Elle peut conduire à des évolutions organisationnelles, à l'émergence de nouvelles modalités d'intervention ou de nouveaux services, ainsi qu'à une transformation des relations entre professionnels et personnes accompagnées, davantage fondée sur la coopération et la reconnaissance mutuelle.

Ces apports ne se concrétisent toutefois que si le cadre d'intervention est clairement défini et partagé, si une place adéquate est trouvée pour ces travailleurs pairs. Les études sur le sujet pointent en effet plusieurs types de questionnements et points de vigilance : comment conserver sa spécificité comme travailleur pair, s'intégrer dans l'équipe sans trop s'institutionnaliser ? Comment former les travailleurs pairs sans normaliser ? Combien de temps peut-on être travailleur pair ?

---

[110] HAUTE AUTORITE DE SANTE, *Pair-aidance dans les organisations sanitaires, sociales et médico-sociales*, note de cadrage, 14 janvier 2025.

[111] Source : Ève Gardien, responsable scientifique du programme EXPAIRs, citée dans Le Media Social, 6 février 2025

[112] Source : DIHAL/ FAS (Fédération des acteurs de la Solidarité), *Développer le travail pair dans le champ de la veille sociale, de l'hébergement et du logement*, 2018.

Elles montrent aussi la crainte des autres professionnels que ne se crée un travail social low cost plutôt qu'une modalité professionnelle complémentaire du travail social, et préconisent un accompagnement du dispositif[113] :

- En amont du recrutement : sensibilisation et décision collective des équipes, recrutement participatif, adéquation missions/philosophie du travail pair, stages d'essai.
- Dans l'exercice du travail pair : co-construction et ajustement des missions, intégration pleine et entière à l'équipe, marge de manœuvre, soutien psychologique, référents et supervisions.
- A un niveau plus macro : valorisation du métier, outils d'aide à la décision et au recrutement, formation des équipes, structuration de réseaux de travailleurs pairs et plaidoyer institutionnel

2.2.3 Développer l'administration proactive

[230] Dans le prolongement des orientations prise en matière de simplification des démarches administratives et de lutte contre le non-recours aux prestations et droits sociaux, les pouvoirs publics sont engagés dans le développement de leviers relevant de « l'administration proactive ».

[231] En effet, il a été mis en évidence que les systèmes d'information des différentes administrations sociales chargées d'instruire et d'attribuer des droits et des prestations sociales restaient très segmentés et marqués par une interconnexion insuffisante, un défaut d'interopérabilité et une absence de référentiels partagés. Cette situation emporte des conséquences pour les administrés, invités à multiplier les démarches administratives longues et complexes, ce qui entrave leur accès aux droits et peut conduire à du non-recours aux droits et prestations sociales. Les administrations sociales ont alors fortement développé depuis une dizaine d'années le traitement de données par croisement de données ou par récupération auprès d'une administration tierce de listes de personnes ainsi que le recours aux algorithmes (décision algorithmique automatisée ou aide à la décision).

[232] Le principe « dites-le-nous une fois », introduit dans le droit par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, prévoyait déjà qu'un usager n'avait pas à fournir à l'administration une information que l'administration détenait déjà, impliquant une obligation d'échange de données. A cette fin, la délégation interministérielle du numérique propose notamment, depuis 2016, une offre de service industrialisée à travers le bouquet API Particulier. Celui-ci centralise et diffuse des données issues de plusieurs ministères, facilitant ainsi la suppression des pièces justificatives dans les démarches administratives ou la mise à jour de données.

[233] Plus récemment, l'utilisation du dispositif de ressources mensuelles (DRM) a permis le remplissage automatique des déclarations de ressources pour les aides au logement, la complémentaire sociale solidaire ainsi que, dans le cadre du déploiement de la solidarité à la source, le revenu de solidarité active et la prime d'activité.

[234] Le cadre juridique dans lequel se développent ces traitements de données s'est consolidé en parallèle de l'utilisation de nouveaux outils ou techniques. En complément du cadre général posé par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et par le règlement (UE) 2016 /679 dit règlement général de la protection des données, des dispositions législatives ont été prisés ces dernières années (loi n°2022-217 du 21 février 2022 dite loi 3DS, lois de financement de la sécurité sociale successives) et, pour certaines, d'entre elles codifiées dans le Code des relations entre le public et l'administration.

[235] Ainsi, a notamment été précisée la notion de proactivité, c'est-à-dire la possibilité pour l'administration d'accorder automatiquement des droits ou des prestations à un usager grâce à des informations échangées entre administrations. Une démarche proactive n'est autorisée que pour

[113] Cf. Rey E., rapport final d'évaluation de l'intégration de travailleurs pairs dans des structures du secteur de l'accueil, hébergement, insertion en Bretagne, Sous la direction de Mme. KLERVIA DALLIER, Fédération des acteurs de la solidarité de Bretagne, Septembre 2022.

informer un usager de son éligibilité à un droit ou une prestation ou le / la lui attribuer automatiquement[114], à l'exclusion de toute autre finalité (comme la lutte contre la fraude). Ainsi, les administrations ont désormais la possibilité de conduire des démarches proactives pour identifier les personnes éligibles à une prestation et, le cas échéant, la leur attribuer automatiquement.

[236] Un projet de loi, en cours d'élaboration au moment de la mission, prévoit la mise en place d'une allocation de solidarité unifiée (ASU), couplée au compte social unique, qui s'inscrit dans le prolongement des mesures d'administration proactive. En posant le principe de l'harmonisation de la base ressources, de la définition de la composition du foyer et de la date de référence de calcul de la base ressources - permettra de calculer un revenu social de référence-, le texte faciliterait l'octroi des prestations couvertes par cette allocation unifiée : le revenu de solidarité active, la prime d'activité et les aides personnelles au logement.

L'administration proactive prend également la forme de modalités d'organisation et de contacts dits sortants.

[237] La CNAF a développé à compter de 2014 le dispositif de rendez-vous des droits, au cours desquels il est proposé, selon une logique de guichet unique, aux allocataires les plus vulnérables un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, qu'ils soient gérés ou non par la CAF[115]. Une évaluation scientifique réalisé en 2017 a mis en évidence que la participation à un rendez-vous des droits augmentait de près d'un tiers la part des personnes ouvrant un nouveau droit dans les six mois. Au-delà de la preuve d'efficacité, l'étude a également mis en lumière que les personnes à qui un rendez-vous téléphonique était proposé ont été 10 % plus nombreuses à participer au rendez-vous, et ces rendez-vous téléphoniques ont été aussi efficaces que les rendez-vous en présentiel en termes d'ouverture de droits. Les personnes qui habitaient loin de leur CAF ou n'avaient jamais eu de contact avec elle ont été moins enclines à participer au rendez-vous. Enfin, l'impact positif du rendez-vous des droits semblait tenir en grande partie à l'aide apportée dans le remplissage des demandes de prestations.

[238] Cette étude est d'autant plus intéressante que ses résultats, pourtant anciens, croisent les retours empiriques que la mission a pu recueillir lors de ses investigations :

- La pertinence pour l'usager des bilans des droits, dans une logique de guichet unique et d'appréhension globale de sa situation ;
- L'intérêt du canal téléphonique pour les contacts sortants, en comparaison par rapport aux courriers, mels / SMS ou visites à domicile ;
- Une efficacité accrue pour les personnes déjà familières de l'institution / les moins éloignées des services publics, notamment lorsqu'elles bénéficient déjà d'autres prestations ;
- L'attente d'un accompagnement effectif à la démarche (aide au remplissage de la demande), dans un contexte où ce type d'accompagnement n'est pas toujours simple à trouver (voir *supra*).

[239] On peut escompter du déploiement de l'administration proactive une diminution des besoins de contacts à l'accueil, puisque les besoins d'information, d'aide à la démarche administrative et de réassurance, sont appelés à se réduire. Pour autant, cet effet ne saurait être mécanique, dès lors que ces démarches conduiront aussi à rendre visible une demande non exprimée jusqu'à présent.

[240] Dans ce contexte de forte évolution, des travaux prospectifs ont essayé de penser des scénarios allant au bout de certaines logiques en cours. Le Lab Accès a par exemple mis en place une Journée de l'Innovation comprenant des présentations, une table ronde et différents ateliers, dont deux visaient à imaginer un accueil » 100% humain » d'une part, « 100% numérique » d'autre part (*cf*. encadré 15).

[114] A ce jour, l'attribution automatique de prestations n'est pas mise en œuvre, en application du principe de quérabilité des prestations sociales.

[115] DREES, *Le non-recours aux prestations sociales - Mise en perspective et données disponibles*, Les Dossiers de la Drees, N° 57, paru le 05/06/2020

L'UNCCAS a également travaillé en 2019 à la démarche « CCAS 2050 »[116]. Tirant parti de la souplesse de l'objet CCAS, les ateliers visaient à ouvrir le champ des possibles pour inspirer les élus dans la conception de l'action sociale et des CCAS de demain. Il est frappant de constater que parmi les sept figures prospectives proposées pour le CCAS, plus aucune ne correspond au guichet traditionnel (*cf*. encadré 16).

[241] Tirant les enseignements historiques du vaste mouvement de dématérialisation, présenté comme au bénéfice de l'usager, sans que certains effets de bords aient été identifiés ou anticipés, il conviendrait de recueillir ce que pense et ressent l'usager à l'égard de ces relations profondément modifiées vis-à-vis de l'administration. C'est aussi le principe même de quérabilité des droits sociaux qui se trouve à terme questionné.

Recommandation n°13 Prévoir dans le cadre des prochaines COG, des enquêtes sur les expériences usagers dans la mise en œuvre des dispositifs relevant de l'administration proactive.

[116] Fabriquer l'action sociale de demain, par la Fabrique des CCAS/CIAS, UNCCAS, 2020.

Encadré 15 : L'atelier « Black Mirror »

Dans le cadre de la Journée de l'innovation « Y a quelqu'un ici ? ou comment repenser l'accueil public » organisée le 9 décembre 2022, organisée par le TiLab, deux ateliers intitulés « Black Mirror » a imaginé deux scénarios pour l'avenir de l'accueil :

Atelier 5: Black Mirror 100% humain

Le groupe Black Mirror a imaginé comment se passerait l'accueil dans un futur plus ou moins proche. Pour cela ils ont imaginé deux scénarios, à vous de choisir lequel vous préférez !

Scénario 100 % humain

Dans ce futur la ré-humanisation est totale, c'est une priorité absolue ! On veut des services publics aimables, accueillants, à l'écoute, généreux. Pour cela on met en place dès la majorité un binôme d'aidant administratif. Chaque citoyen a donc un interlocuteur privilégié qui peut l'aider dans toutes ses démarches. Il n'y a plus donc plus d'agents spécialisés. Le rôle de l'aidant administratif peut être plus ou moins important selon la volonté du citoyen. L'aide peut être complète (plus d'excuses pour les phobiques des tâches administratives !) ou partielle (certaines personnes aiment quand même s'occuper de leurs papiers !). Moyennant finance, l'aidant peut aussi se charger de démarches privées (comme les banques, assurances). Déléguer la gestion des tâches administratives permet de se dégager du temps. Ce temps sera utilisé à des séances de cours d'éducation civique tout au long de la vie assurée par le binôme.

Un savant calcul a été réalisé pour vérifier la plausibilité du scénario. On compte en France 45 millions de personnes qui font en moyenne deux démarches administratives par mois (certaines en feront dix, tandis que d'autres en feront zéro). Il y a donc un besoin de 540 mille agents pour créer les binômes à l'échelle de l'Etat. Actuellement dans les collectivités territoriales (commune, département et région) il y a 2 millions d'agents dont bien ¼ des postes dédiés aux démarches administratives. Il n'y a donc pas besoin de créer de nouveaux postes d'agents ! Conclusion : ça tient la route ;)

Atelier 6: Black Mirror 100% numérique

Le groupe Black Mirror a imaginé comment se passerait l'accueil dans un futur plus ou moins proche. Pour cela ils ont imaginé deux scénarios, à vous de choisir lequel vous préférez !

Scénario 100 % numérique

Dans ce scénario l'accueil se fait de manière 100% numérique. C'est un choc de simplification fort radical et efficace. Chaque citoyen se voit doter d'un compte citoyen unique qui lui permet d'accéder à FRANCE AIDE. Le compte France Connect devient le compte citoyen. Par exemple, pour les nouvelles naissances, un compte est créé par un parent, sous réserve d'une validation par un médecin. Tous les services publics sont alors regroupés sur la plateforme FRANCE AIDE, plus d'aide thématique et tout est automatisé !

C'est maintenant une Intelligence Artificielle, et non plus des agents, qui se charge d'attribuer des aides ou de demander un impôt selon la situation de chaque citoyen. La gestion se passe donc au niveau national, les démarches ne se font plus dans les collectivités locales. Le nombre d'agents est donc drastiquement réduit ! Il reste quand même une agence d'hacking administratif. Leur rôle en tant qu'expert de l'administration est de piéger l'IA pour qu'elle apprenne. Toujours dans une logique de réduction des effectifs et des coûts, il n'y a pas de contrôle. Une marge d'erreur et de fraude est acceptée, les vérifications coûteraient plus cher. Certes cela peut entraîner des dérives, mais après tout, c'est déjà le cas...

Source : Journée de l'innovation du LabAccès « Y'a Quelqu'un ici ? » ou comment repenser l'accueil public ?

Encadré 16 : CCAS 2050, Fabriquer l'action sociale de demain

A partir d'ateliers menés entre mai 2019 et janvier 2020 réunissant élus et professionnels de CCAS, et utilisant le *design fiction*, l'Union nationale des CCAS a produit un travail prospectif sur les CCAS face aux grandes transitions économiques, sociales, écologiques, numériques et démographiques. L'objectif n'était pas de proposer des solutions clés en main, mais d'ouvrir des pistes d'action et d'inspiration pour les élus, afin de construire des politiques sociales adaptées à leurs territoires.

Le document met en avant sept « figures » de CCAS, chacune illustrant une manière différente d'agir, centrée sur la prévention, l'aller vers, la participation des habitants, la coopération locale et la lutte contre l'isolement :

1. Le programmateur de convivialités : cette figure fait de la convivialité un levier central de l'action sociale. Le CCAS crée ou soutient des temps et des lieux informels (cafés, événements culturels, fêtes locales, lieux hybrides) pour aller vers des publics invisibles, lutter contre l'isolement et instaurer des relations de confiance. La convivialité n'est pas une fin en soi, mais une porte d'entrée vers l'accompagnement social, sans stigmatisation. Le « CCAS'bar » imaginé dans un des ateliers, réinvente ainsi le café du village, dont le gérant serait à la fois torréfacteur et travailleur social, et où l'on viendrait prendre un café avec différents professionnels de l'action sociale, tandis que sa terrasse permet d'accueillir des assemblées.

2. Le développeur de potentialités : ici, le CCAS accompagne les habitants non plus seulement en réponse à des besoins, mais à partir de leurs envies, talents et capacités. Il soutient des projets individuels ou collectifs utiles au territoire (formations, initiatives locales, projets citoyens). Le CCAS devient un facilitateur du pouvoir d'agir, en fournissant méthodes, lieux, ressources et mises en réseau, tout en restant attentif au risque d'exclusion de ceux qui ne peuvent porter de projets.

3. Le radar : le CCAS-radar vise à repérer précocement les fragilités et à réduire le non-recours aux droits. Il privilégie l'» aller vers » via des équipes mobiles, des réseaux d'habitants, de commerçants ou d'acteurs associatifs, et parfois des outils numériques. Le CCAS devient un capteur territorial, capable d'identifier besoins et potentiels, tout en veillant aux enjeux éthiques (vie privée, non-stigmatisation).

4. Le co-organisateur des lieux à partager : cette figure met l'accent sur les espaces de vie collective : tiers-lieux, habitats partagés, lieux vacants, espaces publics ou domestiques. Le CCAS active, anime et régule ces espaces pour favoriser les rencontres, les solidarités et la mixité sociale. Il joue un rôle de tisseur de liens entre habitants, urbanisme et acteurs locaux, sans se substituer aux initiatives citoyennes.

5. Le coordinateur des énergies du territoire : le CCAS agit ici comme un chef d'orchestre des solidarités locales. Il met en cohérence acteurs publics, associatifs, bénévoles, citoyens et entreprises, afin d'éviter la dispersion des initiatives et d'optimiser les ressources. Il soutient les dynamiques émergentes, organise les complémentarités et garantit une action sociale plus lisible, efficace et durable, sans réduire le social à une simple fonction logistique.

6. L'avocat social du territoire : dans cette posture, le CCAS défend la qualité sociale et l'éthique du territoire. Il protège les publics vulnérables face à des logiques commerciales agressives, élabore des chartes éthiques locales, labellise des initiatives responsables et peut intervenir dans le débat public local. Il devient un garant de l'intérêt général et de la cohérence sociale, y compris dans les relations avec les acteurs économiques.

7. Le formateur au vivre-ensemble : le CCAS se positionne ici comme transmetteur des compétences du vivre-ensemble : solidarité, coopération, civisme, engagement, care. Il forme habitants et acteurs tout au long de la vie, en complément des circuits de formation classiques. En développant une culture commune de la solidarité et de l'engagement, il vise à renforcer l'intelligence collective et la capacité du territoire à faire face aux défis sociaux.

2.2.4 Travailler le « premier centimètre » de l'action publique

[242] La mission a constaté tout au long de ses investigations, et en particulier dans les entretiens avec les usagers et les agents (voir annexe 5) combien il était nécessaire de porter une attention fine aux détails - qui n'en sont pas - de l'accueil social. Ce qui relève pour les acteurs publics du « dernier kilomètre », voire du « dernier centimètre » dans la définition et l'application des politiques publiques, peut en effet constituer un obstacle qui sera infranchissable pour un usager. La mission a choisi de faire ainsi référence au « premier centimètre » de l'action publique, en se plaçant du point de vue de l'usager pour qui il s'agit d'une condition initiale d'accès aux services publics.

2.2.4.1 Les modalités de la prise de rendez-vous doivent être examinées dans le détail

[243] Les effets pervers de l'accueil uniquement sur rendez-vous ont déjà été soulignés *supra*. L'accueil sur rendez-vous présente néanmoins de nombreux avantages, notamment de préparation technique, mais aussi d'organisation/anticipation pour les usagers qui le peuvent ; il s'agit en outre d'un accueil physique qui est généralement nécessaire pour traiter un dossier complexe.

[244] Pourtant, l'accès à un rendez-vous est parfois un parcours semé d'obstacles. Les modalités de prise de rendez-vous peuvent être elles-mêmes dématérialisées, compliquant l'accès pour les usagers ne maîtrisant pas le numérique administratif. Elles nécessitent souvent la création d'un compte, avec qui plus est des mécanismes de double authentification, déployés pour des raisons de sécurité, qui nécessitent de disposer par exemple d'un smartphone avec une messagerie pour recevoir un code. La mission a pu constater qu'en espace libre-service des CPAM, une part importante des demandes consistait à permettre aux usagers d'accéder à leur compte en débloquant cet accès à un code provisoire. Un acteur associatif indiquait également à la mission comment le changement de l'ergonomie d'un site pouvait aussi « perdre » les usagers qui avaient commencé à s'y repérer.

[245] Par ailleurs, suivant la manière dont les plages de rendez-vous sont planifiées, il peut également être très complexe de s'inscrire (par exemple, si les plages sont saturées, et qu'il faut se tenir prêt à solliciter le rendez-vous juste au moment où de nouvelles plages sont ouvertes). La possibilité pour les accueils de premier niveau, comme les Maisons France services, de prendre rendez-vous directement chez les partenaires de second niveau, qui n'est pas toujours possible dans les outils métiers, semble à ce titre une mesure de simplification très forte pour l'usager.

[246] La mission invite à prêter une attention à ces éléments précis de la relation usager et de l'organisation des accueils sociaux, en utilisant les dispositifs d'écoute usagers à cet effet.

2.2.4.2 Les horaires d'ouverture au public sont souvent un sujet tabou

[247] Lors de ses investigations, la mission a constaté que les horaires d'ouverture des accueils sociaux n'étaient quasiment jamais questionnés, alors qu'ils sont un facteur déterminant d'accessibilité, et que les horaires actuels sont généralement de faible amplitude, souvent avec une pause méridienne, quasi exclusivement en jours ouvrés. Les responsables institutionnels interrogés par la mission ont mis en avant les difficultés en ressources humaines pour envisager des horaires différents (dialogue social, besoin d'ETP supplémentaires pour étendre les plages horaires…), mais aussi parfois une incrédulité sur le besoin réel des usagers (arguant d'expérimentations d'ouvertures plus tardives qui n'auraient pas rencontré de succès). Sur ce sujet, la mission recommande que dans le cadre de sa mission d'animation (voir recommandation n°1), la DITP organise la prise en compte de l'expérience usagers.

Recommandation n°14 Organiser le recueil des besoins et des préférences des usagers pour ajuster les jours et horaires d'ouverture des accueils sociaux

Pistes opérationnelles :

1. *Lancer une enquête d'ampleur sur les besoins et les préférences des usagers en matière de jours et d'horaires d'ouverture des accueils sociaux ou définir le contenu et les modalités d'une enquête type à décliner au niveau local.*
2. *Identifier les problématiques RH associées, par type de structure ou d'employeur, pour une mise à l'ordre du jour du dialogue social national et / ou local.*

2.2.4.3 La question des incivilités n'est pas suffisamment traitée de façon systémique

[248] La mission a par ailleurs très fréquemment constaté, et ce même dans des institutions qui avaient une réflexion sur l'accueil, la persistance de deux pratiques pourtant jugées défavorablement dans les différents travaux d'innovation et les recommandations de bonnes pratiques existantes : la présence de vigiles à l'entrée des accueils, et de vitres en plexiglas séparant l'agent de l'usager.

[249] Les plaques de plexiglas matérialisent une barrière symbolique que les bonnes pratiques en matière d'aménagement des espaces d'accueil tendaient à faire disparaître, mais qui ont ressurgi à la faveur de la crise sanitaire et de fait, elles ont été présentées à la mission lors de ses visites comme à visée sanitaire. La mission recommande de supprimer ces dispositifs qui sont de nature à faire monter les tensions avec les usagers.

[250] La présence de vigiles a été présentée à la mission comme une réponse aux incivilités et risques de violences de la part d'usagers. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, la question de l'augmentation de ces incivilités ou violences de façon globale faisant l'objet de débats, comme au niveau national s'agissant de l'insécurité et du ressenti de la population générale. Sans entrer dans le détail de ces discussions, on peut noter que les enquêtes montrent que les professionnels des secteurs social et médico-social se sentent de plus en plus exposés (depuis au moins trois décennies) à des situations, des comportements agressifs ou violents qui sortiraient du cadre du travail normal[117].

[251] Pourtant, les violences sont généralement jugées de la part des interlocuteurs rencontrés par la mission, et parfois chiffres à l'appui, comme extrêmement rares. De fait, les vigiles présents dans les accueils sociaux deviennent fréquemment des agents orientateurs, qui parfois même donnent de premiers conseils aux usagers. En Haute-Garonne, le département recrute directement des agents de prévention et de médiation, assumant le besoin d'un accompagnement en cas de conflits (par exemple à l'occasion de visites médiatisées de l'aide sociale à l'enfance) mais aussi d'un rôle officiel d'orientation et de pré-accueil.

[252] Il est apparu à la mission dans les lieux qu'elle a visités que la présence de ces vigiles relevait plus d'une fonction de réassurance des agents que d'un réel besoin de sécurisation. Une fois ces agents mis en place, il s'avère très difficile dans le dialogue social de les retirer. La mission ne sous-estime pas ces difficultés managériales mais estime qu'une réflexion globale permettant de travailler sur les ressentis des professionnels tout en tenant compte du point de vue des usagers, serait beaucoup plus fructueuse que la présence d'agents de sécurité. C'est ainsi que La Poste a souhaité traiter le sujet en changeant la posture de ses agents, désormais appelés à aller au-devant des usagers, tout en appliquant une « tolérance zéro » et en formant les collectifs à réagir correctement en cas d'incivilités. Dans le cadre de ce plan, le groupe a complètement supprimé les vigiles et les plexiglas.

[253] La réflexion sur les notions de « civilité » et de « travail de civilité[118] » peut permettre de dépasser une approche trop individualiste se focalisant sur les incidents et les responsabilités des individus

[117] Cf. le dossier de la métropole de Lyon Violence et usagers -16 leviers d'action aux mains des organisations, février 2024.

[118] Notion développée par le sociologue Pierre Vidal-Naquet et l'ethnologue Sophie Tiévant : Vidal-Nacquet P., Tiévant S. (2006). Incivilités et travail de civilité dans « Incivilités dans les espaces publics et commerciaux. Un dialogue entre chercheurs et gestionnaires », *Les Cahiers de la sécurité*, INHES.

parties prenantes (usager aux comportements problématiques parce qu'en détresse, ou trop impatient, exigeant… et agent incompétent ou une mauvaise posture qui pourrait alimenter la dynamique). En regardant ces incidents sous l'angle du « travail de civilité », visible seulement quand il échoue, la question des interactions entre les acteurs, l'institution, les règles, les objets, les aménagements devient centrale : « Mimétisme, réprobation sociale, connivence, entraide et solidarité sont des stratégies mobilisées tant par les professionnels que par les usagers. L'usager qui se lève pour aider un autre usager allophone, le sourire adressé à un usager réprimandé parce qu'il mange dans la salle d'attente, le café offert à l'usager qui crie, la connivence jouée par le professionnel face à un dysfonctionnement administratif pour faire redescendre la tension et éviter une altercation trop violente n'en sont que des exemples parmi tant d'autres. »[119] Cette réflexion invite ainsi à valoriser les capacités de régulation sociale des professionnels et à adopter un cadre organisationnel qui favoriser l'autonomie.

[254] Le point de vue de l'usager est aussi rarement pris en compte lorsqu'il est question de prévention des violences et incivilités, alors qu'ils sont directement concernés, soit en étant à l'origine des violences, soit comme témoins ou intervenant en apaisement d'une situation. Comme le suggèrent les travaux menés à la métropole de Lyon, cette prise en compte peut prendre diverses formes, dont certaines rejoignent les dispositifs de participation ou de design déjà évoqués (travail sur le parcours usagers, analyse des irritants, outils de réclamations…). Il s'agit de prendre en compte l'expérience usagers y compris sur ce sujet sensible, par exemple avec des enquêtes qualitatives comme celles menées auprès des agents, pour approcher « l'autre version des faits ». Il est également possible de faire appel à la pair-aidance (voir *infra*) pour faire de la prévention ou accompagner des usagers ayant été violents. Comme indiqué dans les analyses précitées, « entendre la voix des usagers est nécessaire pour redonner au phénomène de violences toute sa complexité ». Dans le cadre de sa mission générale d'animation de transformation des services publics et de mise en réseau (voir recommandation n°1), il conviendrait que la DITP se saisisse de cette problématique.

Recommandation n°15 Elaborer et diffuser des recommandations organisationnelles /systémiques de lutte contre les incivilités qui dépassent la mise en place de barrières physiques et les mesures de sécurisation immédiates de type vigiles.

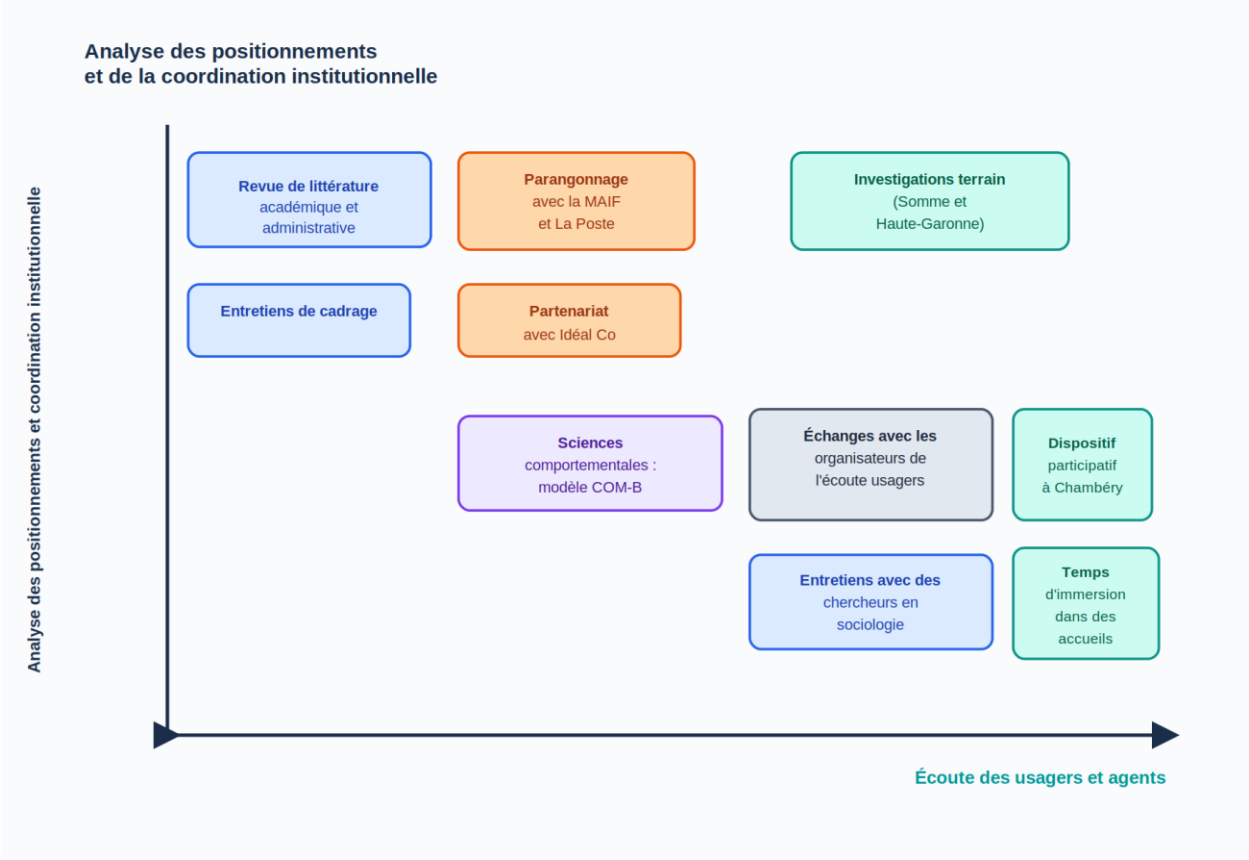
Fadéla AMARA Bérénice DELPAL Valérie SAINTOYANT

[119] Métropole de Lyon, *Violence et usagers, 16 leviers d'action aux mains des organisations*, février 2024.

METHODOLOGIE

[255] La mission a combiné différentes méthodes durant toutes ses investigations, en effectuant une revue de littérature, mais aussi des entretiens et des observations diverses. Le schéma ci-dessous vise à représenter la façon dont les différentes méthodes employées se complètent et s'alimentent.

Schéma 5 : Combinaison des différentes méthodes d'investigation



Source : Mission

Des regards croisés pour le cadrage général et l'analyse des positionnements institutionnels

Revue de littérature académique et administrative

[256] Les analyses de la mission s'appuient en premier lieu sur une exploitation documentaire, principalement de la littérature scientifique relative aux relations entre les usagers et l'administration (voir *infra* et annexe 1), des rapports parlementaires et administratifs d'évaluation de la politique d'aménagement du territoire et d'accès aux services publics ainsi que des précédents rapports de l'IGAS d'évaluation des conventions d'objectifs et de gestion qui lient l'Etat aux organismes de sécurité sociale. La mission s'est également appuyée sur des documents illustrant les démarches de design de service ou d'écoute usager, tels que livres blanc, recensement de bonnes pratiques ou comptes rendus d'expérimentations / de démarches innovantes.

Entretiens de cadrage

[257] Par ailleurs, la mission a conduit, essentiellement pendant la phase de cadrage, une série d'entretiens destinés à recueillir les analyses, suggestions et points de vigilance de l'ensemble des acteurs pertinents (voir liste des personnes rencontrées) :

- Les directions d'administration centrale concernées : direction de la sécurité sociale (DSS), direction générale de la cohésion sociale (DGCS), délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) et agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- Les caisses nationales de sécurité sociale : caisse nationale des allocations familiales (CNAF), caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- Le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- La Défenseure des droits ;
- Les associations d'élus et réseaux de collectivité : France urbaine, union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), association nationale des directeurs de l'action sociale et de la santé (ANDASS) ;
- Des acteurs associatifs : Secours catholique sur orientation de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) et ATD Quart Monde ;
- Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'écoute des usagers et des agents d'accueil

[258] La mission a souhaité conserver pour fil directeur méthodologique le recueil de la parole des usagers. Des usagers ont ainsi été rencontrés durant tous les déplacements effectués par la mission, ce qui a permis d'effectuer des entretiens informels et de recueillir des verbatims, dont la synthèse est présentée dans les annexes 3 et 5 au présent rapport.

Des temps immersions dans différents types d'accueils sociaux

[259] La mission a effectué des déplacements de terrains ponctuels sur une demi-journée, dans :

- des accueils du département de Paris : maison des solidarités du 13ème arrondissement et maison des solidarités du 20ème arrondissement ;
- l'accueil de la CPAM de Montreuil, en Seine-Saint-Denis.

[260] Ces trois immersions ont débuté par un entretien formel avec les agents et l'équipe de direction des structures, puis par une demi-journée en observation sur le lieu, mêlant observation de l'accueil, de rendez-vous avec des usagers, et de courts entretiens informels avec ces derniers ayant permis des témoignages et recueils d'expériences.

[261] La mission a également sollicité le pan associatif des accueils sociaux, via une immersion dans une permanence du 13ème arrondissement du Secours catholique à Maison Blanche. Cette immersion a pris la forme d'une observation participante, durant laquelle la mission a pu activement assister et participer au travail d'accueil des bénévoles du Secours catholique.

[262] Toutes ces immersions ont donné lieu à des échanges informels avec des usagers à des stades divers de leurs démarches administratives, à des entretiens formels et informels avec les agents présents sur place, et à des observations auprès des agents d'accueils. Ces déplacements ont permis à la mission d'appréhender empiriquement une grande diversité de situations administratives.

Les investigations de terrain

[263] Deux déplacements de terrain dits "360", c'est-à-dire avec une visée la plus exhaustive possible, ont été organisés par la mission dans les départements de la Somme et de la Haute-Garonne. L'objectif de ces déplacements a été d'observer et s'entretenir avec les responsables des accueils sociaux inclus dans le périmètre de la mission, soit les accueils de la sécurité sociale (CAF, CPAM, CARSAT, MSA), les

espaces France services et autres structures relevant du niveau départemental (maison des solidarités par exemple) ou communal / intercommunal.

- Déplacement dans la Somme

[264] Des entretiens préalables au déplacement ont été réalisées avec les équipes de direction de la CARSAT Hauts-de-France, de la MSA Picardie, de la CPAM et de la CAF de la Somme ainsi que du département de la Somme. Un entretien ultérieur avec la coordinatrice départementale des Maisons France services de la Somme a permis d'échanger sur les enjeux locaux de l'animation des France services et des relations avec le département.

[265] Le déplacement de la mission dans la Somme a permis de :

- Visiter la Maison France services de Braye-sur-Somme, détentrice du label « or » Service Public+ et échanger avec les élus, professionnels et les usagers ;
- Visiter la maison départementale des solidarités et de l'insertion (MDSI) d'Albert, rencontrer ses agents et sa directrice ; échanger avec des usagers et des représentants d'usagers ;
- Visiter les accueils respectivement de la CPAM, de la CAF et du pôle solidarité d'Amiens, et rencontrer les agents et responsables de ces structures ; observer l'accueil et les interactions avec des usagers ;
- Visiter l'ATRIUM, lieu d'accueil des usagers implanté dans le quartier prioritaire de la ville d'Amiens Nord et échanger avec l'ensemble de ses partenaires.
- Déplacement en Haute-Garonne

[266] Des entretiens préalables au déplacement de la mission ont été réalisés avec la CAF et la CPAM de la Haute-Garonne, la CARSAT Centre-Ouest, la MSA, l'Union départementale des centres communaux d'action sociale (UDCCAS) et le département de la Haute-Garonne.

[267] La mission a aussi pu assister, en amont du déplacement, à une séance d'animation par le sous-préfet en charge des services publics du réseau des Maisons France services en présence des caisses locales de sécurité sociale.

[268] Le déplacement de la mission en Haute-Garonne a été l'occasion pour la mission de :

- Participer à un temps de travail avec la Communauté de Communes Cœur et Coteaux du Comminges (avec la présidente et des agents du CIAS et des deux France Services portées par la communauté de communes) ;
- Visiter la Maison France services de Montréjeau pilotée par le département de la Haute-Garonne ainsi que de s'entretenir avec ses responsables et agents ;
- Visiter des accueils de la CAF (antenne des Izards), de la CPAM (à Saint-Alban), de la MSA (à Toulouse) et s'entretenir avec leurs responsables et agents, ainsi que, pour la CAF, avec les responsables du centre social attenant ;
- Visiter la maison des solidarités de Faourette et rencontrer ses agents ;
- Echanger avec les conseillers France services du Lauragais, des représentants de la maison des solidarités et de la maison de proximité ainsi que du CCAS dans la Maison France services de Nailloux ;
- Echanger avec les responsables des Restos du Cœur de Saint-Gaudens ;
- Visiter l'accueil du CCAS de Toulouse et s'entretenir avec ses responsables.

Un dispositif participatif à Chambéry, collectivité partenaire de l'IGAS

[269] Un dispositif d'échange avec des personnes concernées (professionnels et usagers des accueils sociaux) a été organisé à Chambéry, dans le cadre du partenariat entre l'IGAS et cette commune. Chambéry fait en effet partie du réseau de collectivités partenaires de l'IGAS, au même titre que la ville de L'Ile-Saint-Denis, la communauté d'agglomération Val-de-Garonne-Agglomération et le conseil départemental de la Gironde.

[270] Cet échange a été organisé en étroite collaboration et avec la participation du référent « méthodes d'intelligence collective et recueil de la parole des personnes concernées » de l'IGAS, Matthieu ANGOTTI. Ses principaux résultats et son déroulé sont présentés à l'annexe 3.

Les échanges avec des organisateurs de l'écoute usagers

[271] Compte tenu des difficultés liées à l'organisation de dispositifs d'écoute usagers (contraintes temporelles, identification et mobilisation d'usagers acceptant de participer à la démarche…), la mission a complété ses temps d'immersion par des entretiens avec des institutions ou équipes de recherche ayant mis en œuvre de l'écoute usagers :

- Les CARSAT de Bretagne et de Centre-Ouest, organisatrices d'Agora retraites respectivement sur l'information des usagers sur l'accueil sur rendez-vous et l'accessibilité de la plateforme téléphonique ;
- Le prestataire Verian pour la CNAM et les CPAM des Yvelines et de Seine-Saint-Denis sur la perception par les usagers des nouveaux espaces libre-service installés dans certaines agences ;
- Les CAF du Var et de Haute-Garonne et leurs pratiques de focus groupe et d'enquête client mystère (notamment pour le téléphone) ;
- L'université de Nîmes, dans le cadre du projet soutenu par la DITP, qui se concentre sur les liens entre proximité et confiance dans les services publics, en observant la relation des usagers aux services publics dans deux territoires contrastés, le quartier de Pissevin (QPV) en périphérie de Nîmes et la sous-préfecture rurale du Vigan dans les Cévennes ;
- L'équipe du laboratoire public Ti-Lab en Bretagne, qui mène de multiples projets sur les relations entre les citoyens et les services publics, notamment le LabAccès, un programme de recherche-action collaboratif porté sur le thème de l'accès aux droits sociaux dans un contexte de dématérialisation de la relation administrative ;
- Le conseil départemental du Morbihan pour la restructuration de ses centres Morbihan solidarités, notamment à partir de l'outil d'auto-diagnostic L'Accueillette ;
- Le prestataire Itinéraire Bis, qui accompagne des collectivités dans l'amélioration de leur accueil, notamment sur mandat de la Banque des territoires (programme LILA) ;
- La 27e région, association d'intérêt général créée en 2011 et composée de collectivités locales et d'autres organisations publiques, qui dispose d'une vision historique des démarches de transformation publique s'appuyant notamment sur le design de service.

Un Temps d'échange partenarial avec les communautés professionnelles Idéal Co

[272] Idéal Co est une plateforme collaborative de la sphère publique. Ce réseau social territorial regroupe plus de 400 000 membres, principalement des professionnels de collectivités locales (communes, départements, régions). L'objectif du réseau est de permettre le partage de bonnes pratiques et l'interconnaissance entre les agents.

[273] La mission a proposé une démarche partenariale à Ideal Co pour tenir compte de la difficulté méthodologique à appréhender la diversité des configurations territoriales et des politiques locales en matière d'accueil et d'accompagnement social. En réunissant un très grand nombre d'acteurs locaux issus de collectivités de nature très variée, la mission a pu vérifier que ses principaux constats et recommandations concernant les accueils de collectivités n'étaient pas en décalage avec ces acteurs de terrain.

[274] Ainsi, l'objectif affiché de l'échange organisé le 10 avril 2026 entre l'IGAS et les membres de plusieurs communautés professionnelles du réseau Idéal Co était de[120] :

Objectifs

- Découvrir les premières retour de l'enquête de l'IGAS sur l'accueil social
- Identifier les spécificités et enjeux de l'accueil social
- Partager les réalités de terrain de l'accueil social
- Valoriser innovation et meilleures pratiques dans l'accueil social

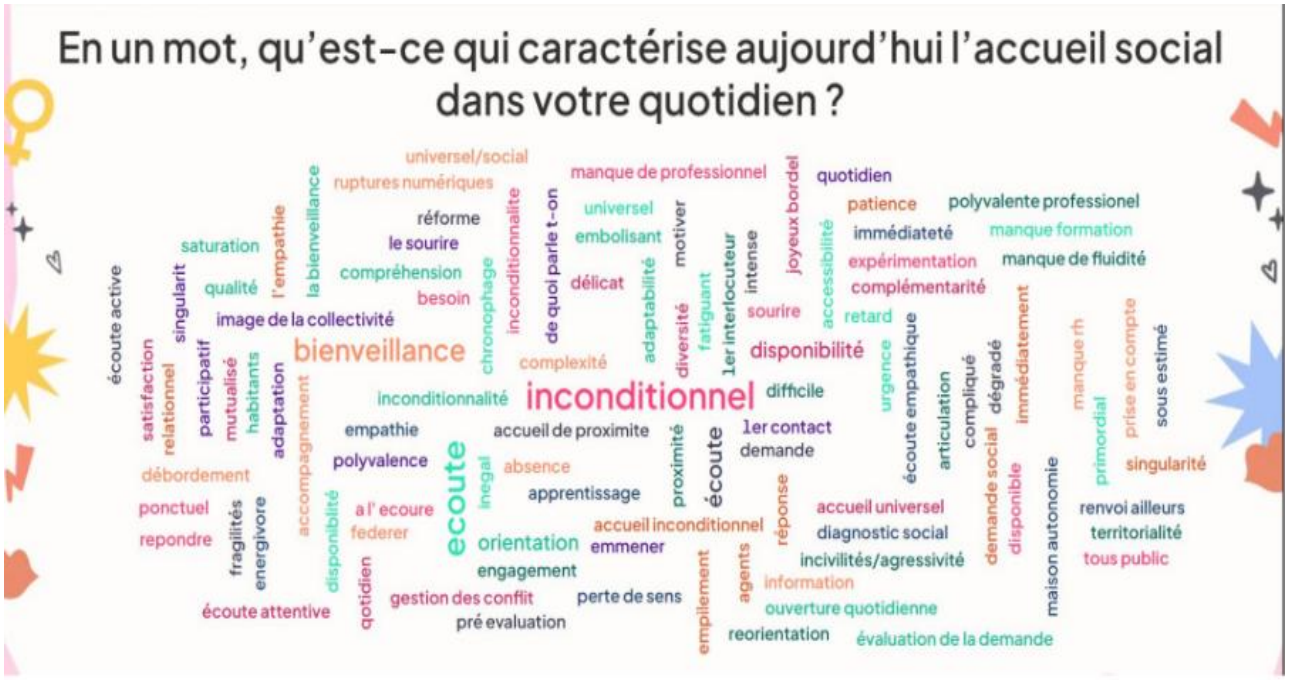
[275] L'échange a réuni 312 participants au total. Des collectivités nombreuses et des fonctions variées étaient représentées :

- **Des départements** : Haute-Garonne, Ille-et-Vilaine, Hautes-Alpes, Sarthe, Finistère, Charente, Nord, Corse, Lot-et-Garonne, Aveyron, Pyrénées-Orientales, Alpes Maritimes, Ville de Paris, Isère, Yvelines, Var, Essonne, Loire, Ardèche, Gironde, Cher, Indre-et-Loire, Alsace, Manche, Alpes-de-Haute Provence, Ardennes, Côtes-d'Armor, Somme, Haute-Marne, Indre-et-Loire, Seine-et-Marne, Orne ;
- **Des collectivités plus petites :** communautés de communes de l'île de Ré, d'Auray-Quiberon-Terre -Atlantique, de Loches-Sud-Touraine, du Pays Fouesnantais, communauté d'agglomération du Sicoval, métropoles d'Orléans, de Toulon-Provence-Méditerranée, ville d'Orléans ;
- **Des agents et agentes aux fonctions diverses** : direction de maison des solidarités, animation territoriale, chef de projet, conseillers en économie sociale et familiale, directeur de collectivité, chargé de mission relation avec les usagers, direction de CCAS, chargé d'accueil, travailleurs sociales, direction des ressources humaines, responsable des parcours usagers, cabinet de conseil en management public.

[276] L'échange a débuté par la construction d'un nuage de mots à partir des propositions des participants, qui a abouti à la figure suivante :

[120] Replay disponible sur la plateforme IdealCo [Temps d'échange IGAS] I can't get no satisfaction : comment prendre en compte l'expérience usager pour penser l'accueil social ?

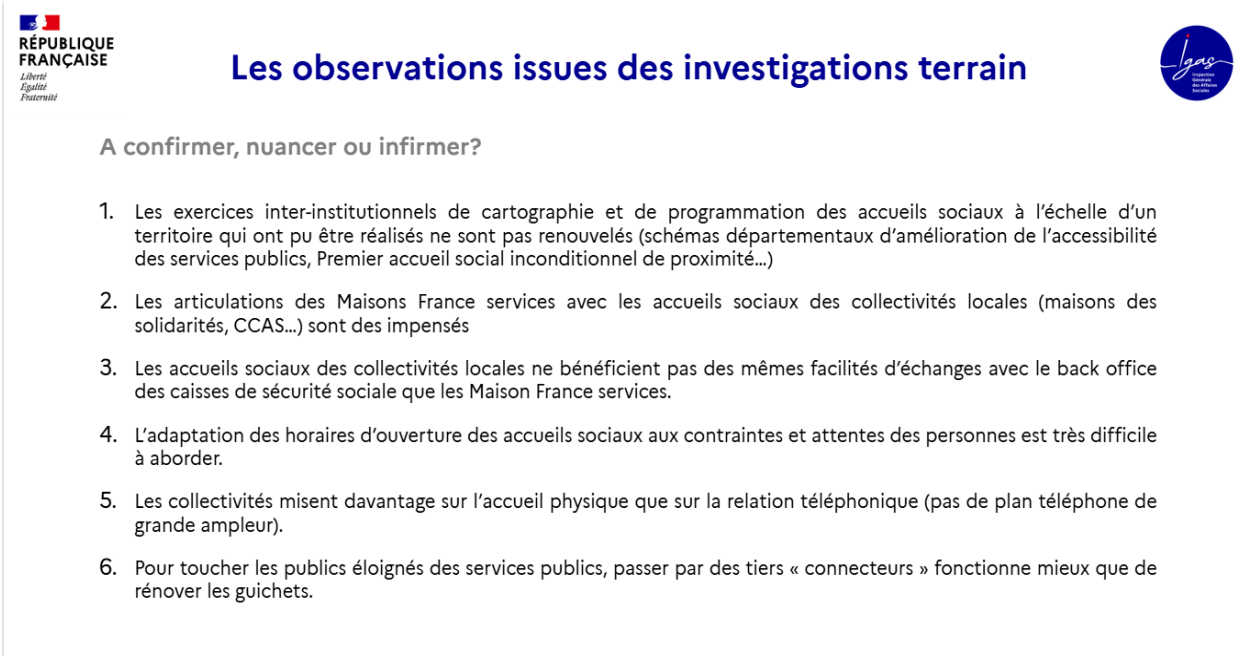
Schéma 6 : Nuage de mots issu de l'atelier Ideal Co



Source : Ideal Co

[277] Cet échange a également permis de faire réagir les participants aux recommandations envisagées par la mission via la projection du support ci-dessous.

Schéma 7 : Support présenté à l'atelier Ideal Co



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Les observations issues des investigations terrain

A confirmer, nuancer ou infirmer?

1. Les exercices inter-institutionnels de cartographie et de programmation des accueils sociaux à l'échelle d'un territoire qui ont pu être réalisés ne sont pas renouvelés (schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics, Premier accueil social inconditionnel de proximité…)
2. Les articulations des Maisons France services avec les accueils sociaux des collectivités locales (maisons des solidarités, CCAS…) sont des impensés
3. Les accueils sociaux des collectivités locales ne bénéficient pas des mêmes facilités d'échanges avec le back office des caisses de sécurité sociale que les Maison France services.
4. L'adaptation des horaires d'ouverture des accueils sociaux aux contraintes et attentes des personnes est très difficile à aborder.
5. Les collectivités misent davantage sur l'accueil physique que sur la relation téléphonique (pas de plan téléphone de grande ampleur).
6. Pour toucher les publics éloignés des services publics, passer par des tiers « connecteurs » fonctionne mieux que de rénover les guichets.

Source : Mission

La mobilisation des acteurs de la recherche

[278] La mission s'est construite sur la base d'une analyse comparative et historique des travaux déjà effectués sur le sujet de la prise en compte de l'expérience des usagers dans les accueils sociaux. Un état des travaux de la recherche sur le sujet et leur comparaison a donc été mené afin de constater les évolutions dans ce domaine.

[279] La mission a souhaité s'entretenir avec différents chercheurs et chercheuses appartenant au courant de la sociologie dite « du guichet », qui renvoie à l'étude des interactions entre usagers et agents. Les noms des chercheurs et chercheuses entendus sont intégrés dans la liste des personnes rencontrées et l'annexe 1 propose une synthèse des analyses tirées de ces entretiens, qui ont également nourri les réflexions du rapport et les recommandations de la mission. Plusieurs chercheurs ont accepté de relire cette annexe et la mission tient à les en remercier.

L'apport des sciences comportementales : le modèle COM-B

[280] Les sciences comportementales peuvent éclairer la prise de décision publique en tant qu'elles visent à comprendre et à influencer les comportements humains. Elles s'appuient sur des données empiriques issues à la fois de la psychologie, de l'économie comportementale et des sciences sociales. Elles mobilisent des outils tels que les *nudges*, les expérimentations contrôlées ou les enquêtes qualitatives. Certains de ces outils peuvent se révéler particulièrement pertinents à la fois pour analyser ce qui se joue en termes d'interactions au guichet mais aussi pour essayer d'orienter les comportements des usagers face aux différents canaux de contact avec l'administration (par exemple, comment inciter l'usager à privilégier la démarche numérique ?).

[281] Parmi les cadres d'analyse de cette discipline figure le modèle COM-B, qui postule que tout comportement résulte de l'interaction de trois facteurs : les *capacités* (physiques et psychologiques), les *opportunités* (sociales et environnementales) et la *motivation*. Cet outil de diagnostic permet d'identifier les leviers d'action prioritaires en vue de modifier un comportement cible, et trouve application dans des domaines variés des politiques publiques. La mission a intégré cette méthode à son analyse, dont la synthèse est présentée dans l'annexe 4 au présent rapport.

[282] L'utilisation de la matrice COM-B met en lumière que l'accueil résulte d'une interaction, dans un environnement donné, entre plusieurs acteurs, dont les ressorts comportementaux sont de plusieurs ordres. La mission a ainsi pu mieux caractériser ce qui conditionnait le succès d'un accueil, ce qu'elle a qualifiée de « conditions de félicité de la rencontre », reprenant ainsi un terme mis en avant par le programme de recherche Lab Accès.

Parangonnage avec des opérateurs du secteur privé

[283] La mission s'est attachée à effectuer des comparaisons avec les accueils mis en place par des entreprises disposant d'un maillage territorial plus ou moins comparable à celui des accueils sociaux. Elle s'est en particulier entretenue avec :

- La MAIF, notamment sur le design de services, la gestion des différents canaux de contact, l'ancrage sur le territoire via des partenariats, les horaires d'ouverture, la mesure des attentes des usagers, les dispositifs d'aller-vers ;
- La Poste, notamment sur l'implantation territoriale, les possibilités de mutualisation, la gestion des incivilités et des difficultés numériques.

[284] Un encadré dans le rapport retrace les principaux enseignements issus de ces échanges (concernant les contraintes et choix en matière d'implantations territoriales des lieux d'accueil).

[285] Par ailleurs, à l'occasion de son déplacement dans la Somme, la mission a pu s'entretenir avec la directrice départementale des finances publiques et observer le fonctionnement de l'une des plateformes téléphoniques mutualisées du réseau de la DGFIP.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Principaux enseignements de la sociologie du guichet
Annexe 2 : stratégies d'accueil et écoute usagers de la sécurité sociale (COG)
Annexe 3 : Session d'intelligence collective à CHAMBÉRY
Annexe 4 : Les interactions au guichet vues par le modèle COM-B
Annexe 5 : L'accueil social vu par les usagers, les acteurs institutionnels et associatifs (verbatim)

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA SOCIOLOGIE DU GUICHET

[286] La relation entre les usagers et les services publics constitue un objet d'analyse sociologique relativement récent[121] au croisement des questions de justice sociale, de design institutionnel et de gouvernance territoriale. Les années 1980 marquent la naissance de la sociologie dite « du guichet » avec des auteurs comme Michael Lipsky[122] aux Etats-Unis et Vincent Dubois[123] en France. En effet, le guichet, qu'il soit physique, numérique ou hybride, ne se réduit pas à un simple point de transaction administrative : il incarne la matérialisation du rapport entre l'État et ses administrés, et concentre des tensions structurelles relatives à l'accès aux droits, à la reconnaissance sociale et à l'organisation des territoires. Plus qu'un agencement physique, le guichet est un dispositif de gouvernement qui participe à réguler les conduites et organiser les pratiques de ses usagers[124]. C'est autour de ces sujets que s'est formé le courant de sociologie dite « du guichet ». Les analyses des sociologues s'inscrivant dans ce champ se sont aussi intéressées aux dispositifs d'évaluation de la satisfaction des usagers de ces accueils. La présente annexe a été rédigé à partir d'entretiens avec de nombreux sociologues de ce champ et de la lecture approfondie de leurs travaux.

[287] De nombreuses réformes, désignées sous le terme générique de « nouveau management public »[125] et de « tournant néolibéral »[126] ont transformé, depuis la fin des années 1990, le fonctionnement des administrations de guichet, avec des effets notables sur les relations avec le public. La dématérialisation, les redéfinitions des missions des agents ou encore l'introduction d'indicateurs de performance et de gestion en sont quelques exemples.

1 L'interaction au guichet, au-delà d'une simple transaction administrative

1.1 Le guichet, lieu de construction du rapport symbolique à l'administration

[288] L'interaction au guichet entre agent et usager dépasse le cadre transactionnel. Au-delà d'une interaction entre deux individus, c'est un rapport social structuré par des expériences personnelles antérieures, des modes d'organisation et un contexte socioéconomique particulier, comme le résume cet extrait des travaux du Lab Accès[127] : *« Il y a selon nous un double enjeu d'une part à considérer les usagers dans la multiplicité potentielle de leurs rapports administratifs – à éviter autrement dit le biais institutionnel à partir d'une approche centrée sur l'individu ; d'autre part à élargir le périmètre des acteurs*

---

[121] Weller, J.-M. (2009). 27. Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle. Dans D. Demazière et C. Gadéa Sociologie des groupes professionnels : Acquis récents et nouveaux défis (p. 321-331). La Découverte.

122 Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : The Dilemmas of the Individual in Public Service,* Russell Sage Foundation.

123 Dubois, V. (1999). La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère, Économica, coll. « etudes politiques ».

[124] Dubois, V. (2010). « Chapitre 10 : Politiques au guichet, politique du guichet. » in Olivier Borraz et al., Politiques publiques 2, Presses de Sciences Po, p. 265 – 286.

125 Bezes, P. et al. (2024). Le New Public Management. Manuel de science politique, La Découverte, pp.312-315.

[126] Dubois, V. (2026). « Le rapport des classes populaires aux institutions : essai de construction d'un objet sociologique », Sociologies pratiques, n°52, p. 43-55.

127 Mazet, P., Sorin, F., Terrier, E. (2025). « Première partie : Cadrage théorique et conceptuel, questions de recherche » in Sorin, F. et al. Rapport intermédiaire « Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement » (RESPIRAE), Centre de recherche interdisciplinaire solidarités et société (CEREISO - Askoria) ; Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique (CREAD – Université Rennes 2) ; LabAccès (page 12).

sollicités dans le cadre des parcours d'accès vers les droits, en dé-dualisant les analyses qui n'envisagent la relation administrative que comme un face à face opposant un individu seul et une administration – matérialisée par le guichet. »

[289] L'interaction au guichet dispose de plus d'une force symbolique en tant qu'elle participe à construire chez l'usager une représentation des administrations, et donc le rapport à l'Etat. Dans l'esprit du public, il peut ainsi s'instaurer une confusion entre les fonctions d'agent du service social et celles d'agent administratif. L'interaction au guichet est également centrale dans le phénomène de non-recours aux droits sociaux car elle influence le fait de se présenter à nouveau dans les accueils sociaux. Les sociologues américains Frances Piven et Richard Cloward[128] soulignent l'importance de l'expérience concrète des services publics par les individus dans la formation de leur rapport général aux politiques publiques : « *Les personnes qui dépendent des aides sociales font l'expérience des salles d'attente miteuses, du contrôleur ou de l'assistant(e) social(e), et des allocations de chômage ; ils ne font pas l'expérience de la politique américaine de protection sociale. »*

1.2 La naissance de l'usager comme objet d'étude sociologique

[290] La figure de l'usager n'est apparue que secondairement comme un objet d'étude à part entière pour la sociologie du guichet. Celle-ci se centre traditionnellement sur la manière dont sont prises les décisions (du côté donc des agents) plus que sur leur impact sur les usagers[129]. Les recherches portant sur les publics usagers se centrent généralement sur l'impact d'une réforme spécifique ou un secteur restreint de l'action publique (par exemple les chômeurs, les personnes en situation de handicap, les mères célibataires). Ce prisme d'analyse réduit les individus à un statut institutionnel, segmenté des autres dimensions de leur vie, alors qu'ils la vivent comme un tout. Approcher l'expérience des accueils sociaux telle qu'elle est vécue par les individus suppose donc de définir le périmètre de population non pas à partir de segments institutionnels, mais en termes de positionnement dans l'espace social.

1.3 Des distances multiples entre usagers, agents et services publics….

[291] Différents types de distances existent et s'accumulent entre l'administration, représentée par un agent, et l'usager. Celles-ci sont d'ordre géographique et matériel d'abord, mais aussi sociale et symbolique. La distance symbolique se matérialise notamment par les temps d'attentes intégrés aux parcours administratifs des usagers avant d'accéder aux agents, mais aussi par des interactions parfois stigmatisantes pour les usagers. Le vécu de cette interaction dépend notamment de la violence symbolique potentiellement exercée par l'administration sur l'usager, sans que celle-ci soit pour autant voulue ou conscientisée par les agents.

1.4 …En particulier vécues par les classes populaires et précaires

[292] Comme le souligne Vincent Dubois[130], les classes populaires et précaires ont des rapports particulièrement forts aux institutions publiques du fait de leur dépendance à leur égard, induisant une fréquence d'interactions plus importante avec elles et un potentiel impact plus fort de leurs décisions. Les classes populaires et précaires sont paradoxalement celles qui maîtrisent en moyenne le moins les codes et normes des institutions publiques. Elles sont donc les plus potentiellement exposées à la violence symbolique durant les interactions au guichet : *« Ces conflits sont par nature inégaux et les interactions avec les institutions génèrent des situations qui rappellent les individus à l'ordre social et*

128 Cloward, R.-A., Piven, F.-F., Traduit de l'anglais par Guillaume, D., Audollent, M.-B. (2015). Les mouvements populaires. Pourquoi ils réussissent, comment ils échouent. Agone, 56(1), 13-64.

129 Dubois, V. (2026). « Le rapport des classes populaires aux institutions : essai de construction d'un objet sociologique », Sociologies pratiques, n°52, p. 43-55.

130 Dubois, V. (2026). Op. cit.

symbolique, d'autant que ces individus sont plus dépendants des institutions auxquelles ils peuvent opposer moins de ressources »[131].

[293] Les recherches menées par une équipe de l'Université de Nîmes sous la direction de Marc Olivaux[132] dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville de Pissevin-Valdegour mettent en évidence les distances sociales importantes entre des lieux géographiquement proches. Celles-ci peuvent se matérialiser par un axe routier, séparant des quartiers aux réalités sociales distinctes bien que matériellement proches. Ces distances peuvent s'entrecroiser et évoluer, à la fois en fonction des mouvements de recompositions des administrations (par exemple la création d'une France services, la complexification ou simplification d'une démarche), mais aussi des autres dimensions du parcours de vie des usagers (apprentissages, déménagements, rencontres, etc).

[294] Les travaux de Vincent Dubois[133] rappellent aussi le pouvoir discrétionnaire important détenu par les agents et travailleurs sociaux : ils décident en effet en fonction de normes officielles mais aussi des situations particulières, de contraintes organisationnelles et de leur expérience personnelle. En donnant une application concrète aux règles officielles, les agents disposent d'une marge de manœuvre discrétionnaire avec des effets très directs sur l'accès aux prestations des individus, que Jean-Marc Weller[134] qualifie de « travail d'arbitrage ». Son étendue est soulignée dès cet extrait de l'introduction par Jacques Chevallier de *La vie au guichet*[135] : *« Le guichet représente l'illustration parfaite et la plus évocatrice [d'un] mode de relations distancié et autoritaire : placé en position de quémandeur ou de solliciteur, l'administré est soumis au bon vouloir du fonctionnaire, sans espérer pouvoir franchir la barrière matérielle qui isole physiquement, mais aussi symboliquement, celui-ci du public »*. Les professionnels peuvent ainsi favoriser l'activation des droits et l'expression d'attentes à l'égard de l'État social, mais aussi contribuer à des formes de non-recours en réactivant les obstacles matériels et symboliques rencontrés par les potentiels usagers.

[295] Nicolas Duvoux[136] souligne qu'il existe une forte attente de considération et de non-stigmatisation de la part des usagers vis-à-vis de l'administration. En ce sens, la qualité de la relation prime parfois sur l'efficience procédurale ; comme le relève Camille Descateaux[137], ce qui compte est parfois plus le rapport avec les agents - et le simple fait de pouvoir accéder à un agent - que l'aménagement qualitatif de l'espace. Le guichet est donc d'abord un lieu de reconnaissance sociale avant d'être un dispositif technique de distribution de droits.

1.5 Le non-recours comme effet d'épuisement

[296] Au vu des distances multiples les séparant de l'administration et d'une confiance parfois limitée en ces institutions, les usagers peuvent parfois se sentir confrontés à un « dédale » administratif, comme le souligne Nicolas Duvoux. Le non-recours relève dans cette mesure plus d'une forme d'épuisement après plusieurs tentatives que d'un manque de volonté de la part des usagers. Emilie Rosenstein[138] souligne ainsi que les inadéquations entre temps biographiques et temps administratifs sont vectrices de non-recours, ont une incidence négative sur la formulation d'attentes à l'égard de l'État social et sur le sentiment d'éligibilité des individus. Au-delà des critères objectifs d'éligibilité, le

---

[131] Dubois, V. (2026). Op. cit.

132 Olivaux, M., Diederichs, L., Gobelez, S., Perrin, T., Sekkar, R., Thireau, V., (2026), *La relation aux services publics des populations les plus éloignées : une étude en Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville et en territoire ruraux enclavés*, Nîmes Université et Direction Interministérielle de la Transformation Publique

133 Dubois, V. (2021). "Tensions au guichet : une mise en perspective", Millénaire 3.

134 Weller, J.-M. (2009). 27. Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle. Dans D. Demazière et C. Gadéa Sociologie des groupes professionnels : Acquis récents et nouveaux défis (p. 321-331). La Découverte.

135 Dubois, V. (1999). La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère, Économica, coll. « etudes politiques ». Page 7.

136 Issus de l'entretien mené par la mission avec M. Duvoux.

137 Issu de l'entretien mené par la mission avec Mme Descateaux.

138 Rosenstein, E., Lovey, M., Bonvin, J.-M. et Debonneville, J. (2025). Les attentes des publics de l'État social. Une approche dynamique du non-recours. Sociologies pratiques, 51(2), 147-159.

recours aux prestations dépend également de la perception des potentiels usagers et des rapports interpersonnels entretenus avec les agents prestataires, ce qui amène E. Rosenstein à parler de « tridimensionnalité de l'éligibilité ». Ce constat fait écho aux observations de Camille Descateaux[139] sur la saturation de l'offre de services : la fragmentation des intermédiaires et des démarches oblige les usagers à mobiliser d'importantes ressources temporelles pour accéder à leurs droits, engendrant de multiples allers-retours entre guichets.

[297] Le non-recours est donc multiple autant dans ses formes que dans ses explications, comme le souligne Philippe Warin[140] : « *[…] l'approche de la réception des politiques par le non-recours permet de questionner, comme nulle autre, deux dimensions : d'une part l'absence d'une partie des publics du fait de la construction même des politiques et de leur réalisation ; d'autre part, l'attente de politiques publiques exprimée par les destinataires volontairement absents* ». Ses travaux conceptualisent ainsi un non-recours « primaire » qui se réfère à l'accès aux prestations, et un non-recours « secondaire » qui désigne leur application. Philippe Warin propose ainsi une typologie de trois non-recours : par non-connaissance, par non-demande et par non-proposition. Il reste cependant complexe d'isoler les effets causaux précis explicatifs du non-recours, tant les interactions se jouant au guichet concentrent des dynamiques d'inégalités et de domination symbolique entre agent et usager.

[298] Le non-recours aux droits se joue également en amont de la relation au guichet. Le fait de demander une prestation suppose un sentiment de légitimité à y recourir, auxquels s'opposent différents coûts informationnels, administratifs, psychologiques et sociaux susceptibles de se cumuler et de se faire écho à chaque étape du processus d'activation des droits sociaux. Clara Deville montre ainsi dans son travail de thèse[141] que l'ineffectivité des droits se joue dans les « chemins du droit », recouvrant l'ensemble de l'organisation des trajectoires des administrés. Elle montre notamment que les compétences spatiales et la socialisation à l'espace jouent dans l'allongement des chemins d'accès aux droits, tant dans la capacité à se déplacer vers le guichet qu'au comportement au sein des agences, souvent réorganisées autour des outils numériques. Elle montre ainsi que les « espaces vécus » de certains usagers ne vont pas jusqu'aux lieux des guichets, qui supposent le déploiement de compétences spatiales pour s'y rendre (maitrise du franchissement des distances via un moyen de locomotion, mais aussi maitrise des espaces urbains pour s'y mouvoir, s'y garer). La capacité à être mobile est ainsi devenue une nécessité dans une société de dispersion spatiale des activités et ressources sociales.

[299] Par ailleurs, l'étude du non-recours suppose de s'intéresser non seulement à la cohérence des politiques publiques mais aussi à des éléments exogènes à celle-ci, qui peuvent influer sur le non-recours. Parmi ces derniers figure la multiplication des situations sociales sur complexes, pouvant rendre plus difficile pour les usagers la mobilisation des administrations et interlocuteurs adéquats[142].

2 Quelle demande pour les accueils sociaux ? Entre sentiment d'abandon, méfiance et demande forte de protection sociale

2.1 Un sentiment partagé d'abandon, en particulier dans les territoires populaires et isolés

[300] Les enquêtes menées dans les quartiers prioritaires de Nîmes par Marc Olivaux et al.[143] documentent un sentiment partagé d'abandon parmi les habitants. Ce sentiment ne se limite pas à

---

139 Op. cit.

140 P. Warin. « Chapitre 1. Modèles d'analyse et définition du non-recours ». Le non-recours aux politiques sociales, Presses universitaires de Grenoble, 2017. P.12.

141 Deville, C. (2019). Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales. Sciences de l'Homme et Société. Université de Picardie Jules Verne (UPJV), Amiens.

142 Rosenstein, E. et al (2025). "Les attentes des publics de l'Etat social. Une approche dynamique du non-recours. Sociologies Pratiques, p. 147 - 159.

143 Op. Cit.

une perception subjective ; il est ancré dans des expériences concrètes de dégradation des conditions d'accueil, de fermeture de guichets de proximité, remplacés par d'autres structures, et de complexification des démarches. Ces travaux mettent aussi en lumière une difficulté d'identification des services publics : bien que présents, utilisés et appréciés, les usagers les utilisent parfois sans percevoir qu'ils représentent l'Etat. Clara Deville[144] étend ce constat aux milieux ruraux, soulignant que ceux-ci et les quartiers populaires sont particulièrement touchés par des logiques de rationalisation qui éloignent les services publics des usagers les plus vulnérables.

[301] Ces territoires se caractérisent par des accueils qualifiés de « dégradés » selon les termes de Clara Deville, recrutant des professionnels moins formés et disposant de moins d'outils que les accueils spécialisés. A ces inégalités structurelles s'ajoutent des difficultés d'accès spécifiques propres à certains publics, en particulier les publics allophones ou d'origine étrangère.

[302] D'autres travaux[145] montrent que la transformation des services publics et de l'action publique dans le domaine social, couplée à la dégradation du contexte socio-économique, affecte tout particulièrement les classes populaires. Les tensions et incivilités croissantes observables dans les relations entre ces usagers et les agents publics peuvent dans cette mesure être comprises comme un effet de la rencontre entre ces deux évolutions. Les travaux d'Alexis Spire[146] montrent qu'en effet, la paupérisation des classes populaires et le rétrécissement des moyens alloués aux administrations ont accru les tensions, et ont participé à rendre les interactions au guichet plus conflictuelles.

2.2 Une confiance indispensable mais non transférable, reposant sur l'interconnaissance

[303] Marc Olivaux et al.[147] montre dans ses recherches la plus grande facilité des usagers à se tourner vers des institutions locales, comme les centres sociaux ou les associations, que vers des structures étatiques, auxquelles sont associées les Maisons France services (bien que les 2/3 d'entre elles soient portées par des collectivités). Or cette confiance n'est selon lui pas mécaniquement transférable à l'Etat : la légitimité des acteurs de proximité ne bénéficie pas automatiquement aux organismes nationaux avec lesquels ils coopèrent. Le phénomène dit des « France Services domestiques » - expression désignant les proches (membres de la famille, voisins, amis) qui jouent officieusement le rôle d'intermédiaires administratifs - illustre bien la manière dont les usagers contournent la relation institutionnelle lorsqu'elle est perçue comme inaccessible ou anxiogène. Vincent Dubois[148] parle ainsi de « rapport localisé à l'Etat », désignant l'ensemble des pratiques et des représentations de l'État ancrées dans des relations d'interconnaissance et de proximité à l'échelle d'un territoire. Camille Descateaux souligne par ailleurs le rôle largement sous-estimé des associations communautaires dans l'accès aux droits des publics allophones. Ces associations constituent des espaces de confiance où la maîtrise de la langue est un facteur d'attachement des usagers, au-delà des simples questions de compréhension administrative.

[304] La rhétorique omniprésente de l'autonomisation des publics doit être interrogée à l'aune de ces pratiques : certains fonctionnements antérieurs, comme l'existence de guichets ouverts sans rendez-vous dans chaque administration permettaient déjà une forme d'autonomie, que l'on cherche aujourd'hui à réintroduire sous d'autres formes selon les travaux de Clara Deville. Elle souligne ainsi les limites des dispositifs désignés par le vocable « aller-vers », qui concernent généralement des structures

144 Deville, C. (2023). L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales. Éditions du Croquant, coll. « action publique ».
145 Dont : Siblot, Y. et al. (2015). Sociologie des classes populaires contemporaines. Paris, Armand Colin, coll. « U Sociologie ».
146 Spire, A. (2021). "Les transformations de la relation au guichet", Millénaire 3.
147 op. Cit.
148 op. Cit.

ponctuelles, comme des stands sur des marchés ou des bus itinérants. Ceux-ci ne permettent pas de s'ancrer dans les pratiques quotidiennes et normalisées par les publics cibles, ce qui limite leur utilité.

3 Les effets de la dématérialisation

3.1 Plus qu'un effet d'autonomisation, un déplacement de la charge administrative des agents vers les usagers

[305] Le développement des interfaces numériques dans les accueils sociaux a reconfiguré le cadre et les modalités d'accès aux services publics, notamment via la réduction des plages de l'accueil physique et/ou en flux, comme le souligne les travaux du Lab Accès[149]. La relation administrative se déroule en majorité à distance des guichets, dans le cadre de modes divers (courriers, téléphone, échanges numériques). Le guichet ne représente plus qu'un moment de l'interaction avec l'administration. Le rapport souligne également les difficultés à quantifier de façon précise les modifications concrètes apportées par la dématérialisation dans les parcours d'accès aux droits des administrés, de même qu'il existe peu de travaux académiques récents sur le sujet.

[306] Selon la majorité des travaux de sociologie du guichet sur le sujet, l'effet de la dématérialisation sur l'accès aux droits est celui d'un déplacement de charge des agents vers les usagers plutôt qu'une autonomisation réelle, comme le souligne par exemple les travaux de Vincent Dubois[150] : *« En confiant à l'usager-client des tâches autrefois assumées par des employés des administrations, il consiste en une externalisation d'une partie du travail qui n'est évidemment pas sans liens avec une politique de contraction des effectifs de la fonction publique. » Par ailleurs, dans les cas où les agents prennent la charge des démarches numériques à la place des usagers, cette proactivité ne doit pas être confondue avec de l'autonomie. Les usagers sont en effet placés durablement en situation de dépendance de l'agent.*

[307] Les portails numériques constituent souvent la première porte d'entrée, et la porte par défaut, dans la relation administrative : les contacts téléphoniques ou physiques ne sont en général possibles que si le numérique ne suffit pas. Les travaux du Lab Accès menés par Pierre Mazet et François Sorin[151] montrent qu'au-delà des étapes de la relation administrative, ce sont l'ensemble des procédures de son actualisation (conditionnant le maintien dans les droits), qui se déroulent désormais via des moyens numériques : la « connectivité » devient une forme implicite de conditionnalité de l'accès aux droits.

3.2 Une recomposition des services publics de proximité induite en partie par la dématérialisation

[308] Chloé Devez[152] analyse la dynamique actuelle de maillage territorial des accueils sociaux en termes de « recomposition de l'action publique » plutôt que de simple fermeture : si des guichets spécialisés disparaissent, des accueils généralistes les remplacent, notamment axés sur l'accompagnement numérique. Cette recomposition n'est pas nécessairement synonyme de régression, mais elle génère de nouvelles formes d'inégalités d'accès. Vincent Dubois[153] souligne ainsi que : *« Loin d'un retrait unilatéral, l'État a redéfini ses fonctions et ses modes d'intervention, y compris en renforçant la contrainte exercée sur les catégories les plus précaires. »*

---

149 Mazet, P., Sorin, F., Terrier, E. (2025). « Première partie : Cadrage théorique et conceptuel, questions de recherche » in Sorin, F. et al. Rapport intermédiaire « Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement » (RESPIRAE), Centre de recherche interdisciplinaire solidarités et société (CEREISO - Askoria) ; Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique (CREAD – Université Rennes 2) ; LabAccès.

150 Dubois, V. (2010), op. cit.

151 op. Cit.

152 Devez, C. (2025). Thèse de doctorat, Nantes Université : L'Etat des mondes ruraux, Des recompositions des services publics ruraux à la fabrique de l'administré idéal (1980-2024), Centre nantais de Sociologie, UMR 6025.

153 Dubois, V. (2026). « Le rapport des classes populaires aux institutions : essai de construction d'un objet sociologique », Sociologies pratiques, n°52, p. 43-55.

3.3 Les obstacles spécifiques à la dématérialisation

[309] Selon Nicolas Duvoux[154], la dématérialisation tend à favoriser l'exclusion sur la base d'inégalités structurelles d'accès à une connexion internet (enjeu des zones blanches), mais aussi sur la capacité à disposer d'un ordinateur et de savoir l'utiliser. A ces inégalités s'ajoutent des difficultés ciblées selon les profils sociaux d'usagers : selon Chloé Devez[155], la numérisation aggrave les obstacles classiques dans le rapport à l'administration, en particulier les difficultés linguistiques (maîtrise du français standard et du français administratif) mais aussi la difficulté à trouver une catégorie correspondant à sa situation, le numérique laissant moins de place à la diversité des situations administratives et aux cas les plus complexes.

[310] Les travaux du Lab Accès[156] soulignent les difficultés spécifiques inhérentes aux usages administratifs du numérique, qui ont peu à voir avec ses usages les plus fréquents : le lien souvent effectué entre « compétences numériques » et démarches administratives méconnaît la spécificité de l'univers administratif (qu'il soit numérique ou non), la variété des préférences des individus dans leur usages des canaux de communication, et le sentiment général d'insécurité qui marque, pour beaucoup, le rapport aux administrations.

[311] Cette même enquête souligne que la dématérialisation, si elle a pu simplifier l'accès à certaines démarches, n'a pas nécessairement simplifié les droits pour les usagers : du point de vue des usagers, la dématérialisation a signifié une multiplicité de comptes administratifs, de mots de passe, de codes, de mails de vérification, d'ergonomies différentes, sans unification des formulaires de demande de droits et des ressources à prendre en compte, malgré des tentatives d'unification (via Aidants Connect par exemple). La dématérialisation se révèle sur ce plan très inégalitaire, simplifiant les démarches "simples" de celles et ceux qui avaient déjà le moins de difficultés, sans simplifier le droit en lui-même pour celles et ceux qui avaient déjà des difficultés.

[312] Par ailleurs, les travaux du Lab Accès[157] soulignent les effets de report des demandes d'aides vers les acteurs de proximité de première ligne induits par la dématérialisation. Ce constat a justifié le déploiement de deux dispositifs par l'Etat (les France services et les conseillers numériques), qui visent à se substituer aux réductions ou fermetures des guichets institutionnels, en particulier sur les territoires ruraux. Le rapport souligne de plus la grande diversité de situations et d'actions occultées par le terme homogénéisant de « dématérialisation », dont le déploiement s'est effectué à des rythmes très différenciés en fonction des structures.

3.4 La dématérialisation, outil de lutte contre le non-recours ?

[313] Si la numérisation est très massivement vécue comme une charge et une difficulté supplémentaire par les usagers, Nicolas Duvoux souligne qu'elle peut aussi constituer, dans certains cas, une ressource. En permettant une mise à distance physique des accueils sociaux, elle offre à certains usagers la possibilité d'éviter le stigmate attaché au recours aux prestations sociales. Les travaux du CereiSo constatent[158] ce phénomène chez les jeunes, pour qui le simple recours aux services sociaux peut susciter des réticences, voire de la méfiance car vécu comme stigmatisant. Ces rencontres sont ainsi souvent vécues de manière plus ou moins obligatoire, avec une idée plus ou moins précise à

154 Issu de l'entretien mené avec la mission.
155 Devez, C. (2023). « Des citoyen·nes à reconnecter ? La fracture numérique et le réengagement de l'État dans les mondes ruraux en France ». Participations, 36(2), 117-140.
156 Mazet, P. et Sorin, F. (2025). Tilab Bretagne – Lab Accès. Travaux sur l'accès aux services publics.P[e/a]nser la relation administrative dans un contexte de dématérialisation.
157 Mazet, P., Sorin, F., Terrier, E. (2025). « Première partie : Cadrage théorique et conceptuel, questions de recherche » in Sorin, F. et al. Rapport intermédiaire « Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement » (RESPIRAE), Centre de recherche interdisciplinaire solidarités et société (CEREISO - Askoria) ; Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique (CREAD – Université Rennes 2) ; LabAccès.
158 Terrier, E. et al. (2025). Recherche PADJER « Les parcours d'accès des jeunes aux lieux d'aide sociale en milieu rural », CereiSo.

la fois des droits auxquels ils peuvent prétendre mais aussi des rôles des différents services publics existants. L'enquête montre ainsi que la démarche d'aller vers les services d'aide représente une épreuve individuelle pour une majorité de jeunes. En cela, la numérisation pourrait paradoxalement constituer un levier de lutte contre le non-recours.

[314] Les travaux de Pamela Herd et de Donald Moynihan[159], montrent que les démarches administratives génèrent trois types de coûts pour les usagers : des coûts d'apprentissage (recherche d'informations), de conformité (fournitures de renseignements, de justificatifs, coûts financiers d'accès au service) et des coûts psychologiques (sentiment de dévalorisation, stress, perte d'autonomie). Selon les conditions de sa mise en œuvre et en fonction des publics concernés, le numérique peut donc potentiellement réduire les efforts des usagers et ainsi le non-recours.

4 La position paradoxale des agents et des institutions France services dans le paysage administratif

4.1 Les Maisons France services, des structures présentées comme une réponse à la fracture numérique adaptées aux spécificités locales

[315] Les travaux du Lab Accès[160] soulignent que les France services ont été conçues et présentées comme une réponse à la dématérialisation des services publics, visant à résorber la fracture numérique en l'articulant aux inégalités sociales locales et aux spécificités démographiques. Les difficultés d'accès aux droits sont dans cette mesure devenues des difficultés numériques d'accès aux services publics. La réponse de l'administration a ainsi principalement porté sur l'autonomisation numérique des usagers afin qu'ils procèdent par eux-mêmes à la saisie des données utiles.

[316] Ces mêmes travaux soulignent cependant que le postulat de départ selon lequel les individus auraient envie d'apprendre le numérique, et que les publics les plus « éloignés » auraient de surcroit envie d'apprendre le numérique pour résoudre leurs problèmes administratifs ne va pas de soi. Ainsi, non seulement l'administratif ne constitue pas un enrôleur positif du rapport au numérique, mais les personnes se déplaçant pour régler un problème administratif ne se programment pas pour entrer dans un processus d'apprentissage au long cours.

[317] Comme le montre la thèse de Chloé Devez[161], les France services sont prises dans une tension structurelle entre standardisation au niveau national, matérialisée par la publication d'un référentiel en 2025 par l'ANCT, et adaptation aux spécificités locales. Antonin Besch souligne de plus dans son travail de thèse[162] que le maillage du dispositif n'est pas toujours rationnel : il repose sur la volonté politique des élus locaux et sur les négociations avec les préfectures qui autorisent l'ouverture de ces structures. Certains élus manifestent par ailleurs une réticence à l'égard de la visibilité de la marque « France services », celle-ci étant associée à l'État central plutôt qu'à la collectivité locale.

4.2 Un métier très féminisé et dans une posture institutionnelle paradoxale

[318] Les travaux d'Antonin Besch et de Chloé Devez[163] montrent que 90% des conseillères France services sont des femmes, dont seules 50% sont fonctionnaires. Elles sont plus souvent à temps partiel,

---

159 Herd, P. et Moynihan, D. (2018). *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, New York (N. Y.), Russel Sage Foundation

160 op. Cit.

161 Devez, C. (2025). Thèse de doctorat, Nantes Université : L'Etat des mondes ruraux, Des recompositions des services publics ruraux à la fabrique de l'administré idéal (1980-2024), Centre nantais de Sociologie, UMR 6025.

162 Issu de l'entretien mené par la mission avec M. Besch.

163 Besch, A. et Devez, C. (2024). « France services : le 'retour du service public au cœur des territoires', entre standardisation et adaptation localisée ». Mouvements.

plus jeunes et moins diplômées que les salariées des associations, dont les emplois sont en général plus stables, et disposent en général d'un fort ancrage local.

[319] Chloé Devez[164] souligne leur posture institutionnelle paradoxale : les agentes se trouvent tout en bas de la hiérarchie des institutions, et constituent pourtant une porte d'entrée essentielle aux démarches administratives. Cela peut être mal vécu : les conseillères France services se vivent comme « des couteaux suisses » du service public, sans être des spécialistes, ni recevoir de reconnaissance financière ou administrative pour leur polyvalence. L'injonction qui leur est faite de « toujours faire avec l'usager et jamais à sa place » s'avère de plus difficile à mettre en œuvre et parfois peu adaptée aux situations de grande vulnérabilité. Toutefois, Chloé Devez souligne que la difficulté des conseillères France services à obtenir des réponses voire à contacter leurs opérateurs peut paradoxalement participer à créer un lien de confiance et de proximité sociale avec les usagers via le partage d'une expérience administrative commune.

[320] Clara Deville[165] souligne que les France services peuvent de plus intégrer un réseau institutionnel ultra-local comprenant les CCAS, travailleurs sociaux, France Travail, les banques alimentaires et participer à une mise en réseau utile pour toucher les publics les plus éloignés des services publics. Toutefois, elle pointe une limite importante : la délégation du « sale boulot » administratif (traduction, accompagnement, écoute des usagers) vers les France services ou les CCAS pose un problème d'égalité face au service public, dans la mesure où ces structures font de l'accès à l'information mais pas nécessairement de l'accès aux droits, qui suppose un traitement juridique que seuls les opérateurs de services publics assurent.

5 L'accueil sur rendez-vous, producteur de tri social entre les usagers

5.1 Le passage à l'accueil sur rendez-vous, une évolution présentée comme un outil d'efficacité et de qualité de service

[321] La généralisation de l'accueil sur rendez-vous dans les institutions de l'accueil social constitue l'une des évolutions les plus significatives des modalités de gestion des publics au guichet. Cette évolution est présentée institutionnellement comme un outil d'efficacité (réduction voire suppression des files d'attentes) et de qualité de service (lutte contre la montée des incivilités). Les travaux de Clara Deville[166] montrent que la prise de rendez-vous peut, dans une certaine mesure, améliorer la qualité de l'accueil : elle permet de mieux cibler les besoins, d'explorer les dossiers en profondeur et d'adopter une attitude prospective à l'égard de l'usage des droits. L'initiative du « Rendez-vous des droits » de la branche famille montre par exemple un réel apport en termes de personnalisation de la relation avec les usagers[167].

5.2 Une modalité produisant mécaniquement un tri social entre usagers

[322] Cependant, l'analyse de Clara Deville[168] souligne l'inadaptation de l'accueil sur rendez-vous aux socialisations différenciées à l'espace et au temps. La prise de rendez-vous nécessite en effet de mobiliser des ressources temporelles et administratives plus importantes que dans le cas d'un accueil en flux, créant de nouvelles inégalités d'accès aux services publics.

[323] La vie quotidienne des classes populaires, et en particulier des personnes en situation de grande précarité ne peut se soumettre que difficilement à la planification rigoureuse du temps que suppose la

164 Devez, C. (2023). « Des citoyen·nes à reconnecter ? La fracture numérique et le réengagement de l'État dans les mondes ruraux en France ». Participations, 36(2), 117-140.
165 Issu de l'entretien mené par la mission avec Mme Deville.
166 Deville, C. (2023). « L'agenda de Mme De Matos. L'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des populations ». Sociétés contemporaines, 132(4), 53-83.
167 Outin, J-L. (2019). "Accueil : du guichet à la relation de service", Editions Cnaf.
168 op. Cit.

prise de rendez-vous préalable. Leur temps est en effet marqué par une forte incertitude du fait de nombreuses contraintes non programmées, en particulier liées à la mobilité, qui les amènent à vivre dans l'immédiateté[169]. Pour elles, l'obtention d'un rendez-vous devient ainsi l'une des diverses barrières à franchir au cours de leur parcours d'accès aux droits, créant de fait un tri social basé sur la capacité à pouvoir obtenir, et surtout honorer un rendez-vous.

5.3 Le temps des pauvres, un temps vide ?

[324] Clara Deville[170] pointe la persistance de représentations erronées au sein des administrations quant aux modes de vie des classes populaires. L'idée selon laquelle le temps des classes populaires serait vide car les personnes n'occupent pas d'emploi occulte la réalité d'un « travail de subsistance » à part entière, marqué par une forte incertitude et une empreinte matérielle et temporelle considérable.

[325] Les travaux du Tilab[171] soulignent la disponibilité cognitive nécessaire à l'engagement dans une démarche administrative, faisant défaut aux personnes qui se trouvent dans une logique de précarité, voire de survie. Or, ce travail non programmé est peu compatible avec les modalités d'une administration particulièrement rationalisée, fondée sur des créneaux horaires prédéfinis et des démarches séquentielles. Ainsi, selon Clara Deville, l'enjeu de l'élargissement des horaires d'ouverture des accueils sociaux en fin de semaine et/ ou de journée et sur la pause méridienne ne concerne pas uniquement l'accueil des actifs, mais aussi celui des classes populaires et des populations précarisées.

5.4 Des indicateurs qui construisent une réalité tronquée

[326] Clara Deville[172] souligne le rôle performatif des indicateurs utilisés par les administrations pour évaluer l'accessibilité de leurs services. L'usage du temps de trajet en voiture comme indicateur d'accessibilité est emblématique d'un biais structurel : il présuppose la possession d'un véhicule et une capacité à se repérer dans l'espace que tous les usagers ne partagent pas. De même, les enquêtes de satisfaction menées sur des périodes déterminées, avec des taux de réponse parfois artificiellement gonflés le temps de l'évaluation, ne reflètent pas la réalité ordinaire des accueils. Il en résulte selon Clara Deville une distance entre ce que l'administration perçoit et ce que les gens vivent, les agents finissant par confondre la réalité avec ce que mesurent leurs propres indicateurs.

6 Récapitulatif des références bibliographiques

- Besch, A. et Devez, C. (2024). « France services : le 'retour du service public au cœur des territoires', entre standardisation et adaptation localisée ». Mouvements.
- Bezes, P. et al. (2024). Le New Public Management. Manuel de science politique, La Découverte, pp.312-315.
- Cloward, R.-A., Piven, F.-F., Traduit de l'anglais par Guillaume, D., Audollent, M.-B. (2015). Les mouvements populaires. Pourquoi ils réussissent, comment ils échouent. Agone, 56(1), 13-64.
- Deville, C. (2019). Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales. Sciences de l'Homme et Société. Université de Picardie Jules Verne (UPJV), Amiens.

169 Outin, J-L. (2019). "Accueil : du guichet à la relation de service", Editions Cnaf.
170 Deville, C. (2023). « L'agenda de Mme De Matos. L'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des populations ». Sociétés contemporaines, 132(4), 53-83.
171 Mazet, P., Sorin, F., Terrier, E. (2025). « Première partie : Cadrage théorique et conceptuel, questions de recherche » in Sorin, F. et al., Rapport intermédiaire « Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement » (RESPIRAE), Centre de recherche interdisciplinaire solidarités et société (CEREISO - Askoria) ; Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique (CREAD – Université Rennes 2) ; LabAccès.
172 Issu de l'entretien mené par la mission avec Mme Deville.

- Deville, C. (2022). « L'espace de la distance au politique. La fabrique territoriale des rapports à l'État en milieu rural ». Politix, 137(1), 125-155.
- Deville, C. (2023). L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales. Éditions du Croquant, coll. « action publique ».
- Deville, C. (2023). « L'agenda de Mme De Matos. L'accueil sur rendez-vous dans les institutions du social comme outil de tri des populations ». Sociétés contemporaines, 132(4), 53-83.
- Devez, C. (2023). « Des citoyen·nes à reconnecter ? La fracture numérique et le réengagement de l'État dans les mondes ruraux en France ». Participations, 36(2), 117-140.
- Devez, C. (2025). Thèse de doctorat, Nantes Université : L'Etat des mondes ruraux, Des recompositions des services publics ruraux à la fabrique de l'administré idéal (1980-2024), Centre nantais de Sociologie, UMR 6025.
- Dubois, V. (1999). La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère, Économica, coll. « études politiques ».
- Dubois, V. (2010). Chapitre 10 : Politiques au guichet, politique du guichet. in Olivier Borraz et al., Politiques publiques 2, Presses de Sciences Po, p. 265-286.
- Dubois, V. (2021). "Tensions au guichet : une mise en perspective", Millénaire 3.
- Dubois, V. (2026). « Le rapport des classes populaires aux institutions : essai de construction d'un objet sociologique », Sociologies pratiques, n°52, p. 43-55.
- Herd, P. et Moynihan, D. (2018). « Administrative Burden: Policymaking by Other Means", New York (N. Y.), Russel Sage Foundation
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service, Russell Sage Foundation.
- Mazet, P. et Sorin, F. (2025). P[e/a]nser la relation administrative dans un contexte de dématérialisation.
- Mazet, P., Sorin, F., Terrier, E. (2025). « Première partie : Cadrage théorique et conceptuel, questions de recherche » in Sorin, F. et al. Rapport intermédiaire « Relations aux services publics : interroger les rapports d'éloignement » (RESPIRAE), Centre de recherche interdisciplinaire solidarités et société (CEREISO - Askoria) ; Centre de recherche sur l'éducation, les apprentissages et la didactique (CREAD – Université Rennes 2) ; LabAccès (page 12).
- Olivaux, M., Diederichs, L., Gobelez, S., Perrin, T., Sekkar, R., Thireau, V., (2026), La relation aux services publics des populations les plus éloignées : une étude en Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville et en territoire ruraux enclavés, Nîmes Université et Direction Interministérielle de la Transformation Publique
- Outin, J-L. (2019). "Accueil : du guichet à la relation de service", Editions Cnaf.
- Rosenstein, E. et al (2025). "Les attentes des publics de l'Etat social. Une approche dynamique du non-recours. Sociologies Pratiques, p. 147 - 159.
- Siblot, Y. et al. (2015). Sociologie des classes populaires contemporaines. Paris, Armand Colin, coll. « U Sociologie ».
- Spire, A. (2021). "Les transformations de la relation au guichet", Millénaire 3.
- Terrier, E. et al. (2025). Recherche PADJER « Les parcours d'accès des jeunes aux lieux d'aide sociale en milieu rural », CereiSo. Warin, P. (2017). « Chapitre 1. Modèles d'analyse et définition du non-recours ». Le non-recours aux politiques sociales, Presses universitaires de Grenoble. p.17-44.
- Weller, J.-M. (2009). 27. Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle. Dans D. Demazière et C. Gadéa Sociologie des groupes professionnels : Acquis récents et nouveaux défis (p. 321-331). La Découverte.

ANNEXE 2 : STRATEGIES D'ACCUEIL ET ECOUTE USAGERS DE LA SECURITE SOCIALE (COG)

[327] L'objectif de cette annexe est de disposer d'un état des lieux à visée essentiellement descriptive des données relatives aux accueils issues des trois dernières générations - 2014-2017, 2018-2022 et 2023-2027- de conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées entre l'Etat et les branches maladie, famille et retraite du régime général ainsi que la mutualité sociale agricole. Les analyses sont illustrées par des dispositifs observés pendant la mission lors de ses visites d'accueils de la sécurité sociale en Seine-Saint-Denis, en Haute-Garonne et dans la Somme, complétées par quelques entretiens avec des directeurs de caisses impliquées dans la problématique de prise en compte de l'expérience usager.

1 Stratégies d'accueils des caisses de sécurité sociale

1.1 Des données d'utilisations des canaux de contact peu consolidées

[328] L'analyse des COG des branches famille, maladie, retraite et du régime agricole met en évidence une absence presque totale - à l'exception de la note citée ci-après - de données consolidées relatives au recensement, à l'évolution et à la cartographie des lieux d'accueils des branches. Une note sur la Présence dans les territoires des branches a été réalisée par la CNAV en 2019 et cartographie tous les accueils des caisses sur le territoire, mais celle-ci n'a pas été actualisée.

[329] De même, les COG ne donnent pas lieu au suivi de données consolidées relatives aux volumes d'usages des différents canaux de contact (accueil physique, téléphonique, courriels, services numériques). Si les COG accordent une place croissante à la stratégie multicanale et à la qualité de la relation de service, les indicateurs mobilisés portent majoritairement sur les délais, la satisfaction des usagers ou des objectifs d'organisation, sans permettre une appréciation objectivée de la fréquentation effective des canaux ni des moyens humains associés. Cette lacune limite les capacités de pilotage comparatif, d'évaluation de l'efficience et de convergence interbranches des politiques d'accueil.

1.2 Des stratégies d'accueils marquées par le développement des téléservices

[330] La crise sanitaire a accentué l'utilisation de certains canaux (téléservices, courriels, accueils téléphoniques), et infléchi d'autres (accueil physique). Les téléservices (sites web, téléservices web et mobiles) se sont en particulier développés depuis la crise sanitaire[173]. La CPAM Seine-Saint-Denis a par exemple connu une baisse de moitié des visites en agences après le Covid et un doublement de ses appels téléphoniques. La part de rendez-vous physiques et téléphoniques est également en forte augmentation (+26 points entre 2019 et 2025).

[331] Les chatbot et services vocaux interactifs (SVI) se sont aussi développés dans toutes les branches et sont mentionnés dès la génération de COG 2018-2022, mais ces derniers sont encore peu utilisés et apportent peu de réponses conclusives[174].

[332] La COG 2018-2022 de la CNAF promeut ainsi l'utilisation des services en ligne via le déploiement de la stratégie « 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé » et la généralisation des modes de contacts

[173] IGAS, Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale (annexes), 2021, page 120
[174] IGAS, op.cit., 2021, page 127

en phase avec les évolutions technologiques. L'IA est de plus utilisée afin de proposer des réponses automatiques aux courriels des allocataires. La stratégie « 100% dématérialisée » est en outre mentionnée comme un objectif dès la génération de COG 2014-2017, et prévue pour fin 2014.

[333] La COG 2018-2022 de la CNAV prévoit le déploiement de stratégies de priorisation des contacts visant l'orientation du plus grand nombre vers les canaux digitaux, dans le but de réserver l'accompagnement physique aux publics fragiles. La lettre d'instruction au réseau de la CNAV du 1er juillet 2022 place explicitement le réseau de proximité des Carsat comme un « complément » de son offre digitale et s'organise autour d'une unique agence départementale. Un maillage plus fin n'est admis que « pour les territoires le nécessitant ».

[334] La dématérialisation est également centrale dans la COG CNAM 2018-2022 : le compte ameli est positionné comme le canal de référence pour les assurés autonomes, avec une offre personnalisée et proactive s'appuyant sur le marketing relationnel. La direction de la relation clients et du marketing (DRCM) de la CNAM, avec cinq CPAM (Gironde, Isère, Maine-et-Loire, Moselle, Seine-Saint-Denis), a créé en janvier 2019 une nouvelle mission, le « Réflexe services en ligne », afin d'inciter au réflexe de se connecter au compte ameli et d'utiliser le service en ligne adéquat, plutôt que d'appeler ou se déplacer en accueil.

[335] La COG MSA prévoit dès la génération 2016-2020 d'orienter vers les canaux dématérialisés les contacts à plus faible valeur ajoutée et de réserver les contacts téléphoniques pour les contacts à forte valeur ajoutée.

1.3 Le canal téléphonique, présenté comme une source de satisfaction et d'efficacité

1.3.1.1 Génération de COG 2018-2022

[336] L'ensemble des COG 2018-2022 prévoient de restructurer les plateformes téléphoniques et de gestion des courriels dans le but d'améliorer la réponse apportée aux allocataires tout en étant guidé par des objectifs d'efficience et de rationalisation, par :

- L'élargissement de l'offre de service : les COG de la CNAM et de la CNAF envisagent de déployer sur les plateformes des outils automatiques de gestion des courriels ;
- L'amélioration des contacts de premier niveau : la COG de la CNAF entend par exemple renforcer l'expertise des agents des plateformes ;
- La simplification et l'accessibilité des démarches : la COG de la CNAF prévoit de développer des expérimentations de « langage naturel » pour les réponses automatisées afin d'améliorer la lisibilité des écrits envoyés aux allocataires, et rejoint en cela la COG de la CNAV qui promeut une logique de « parler clair » auprès des usagers ;
- Des indicateurs dédiés : taux de satisfaction des assurés par canal de contact (courriel, téléphone, internet) ; taux d'appels téléphoniques aboutis ; taux de courriels traités dans le délai de 48h, taux de réitération.

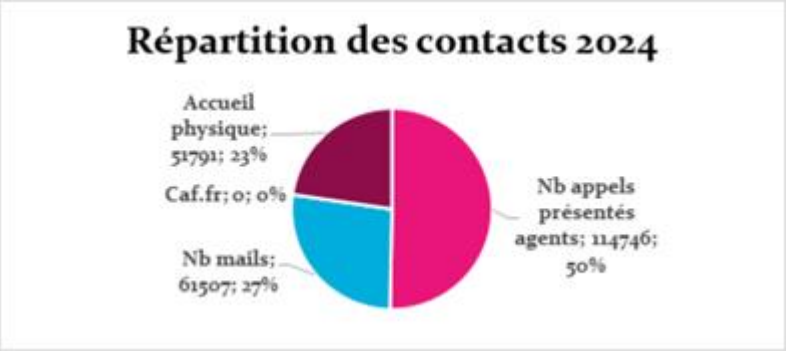
1.3.1.2 Génération de COG 2023-2027

[337] La COG CNAM 2023-2027 prévoit le positionnement du canal téléphonique (le 26 46) sur les sujets complexes, et soutient le déploiement du rendez-vous téléphonique, en lien avec la baisse attendue du flux physique. Cela doit permettre de repositionner des conseillers téléphoniques sur des thématiques d'expertise et d'accompagnement, avec pour objectif d'accroître le taux et le niveau de réponse afin d'éviter les itérations. En 2024, la CNAM a ainsi réalisé 3,3 millions de rendez-vous physiques et téléphoniques, et reçu 29 millions d'appels.

[338] La MSA est la seule des branches à disposer d'un plan d'action téléphonie dédié, visant à la priorisation des réponses aux appels réitérés et à l'incitation aux appels en heure creuse. La COG incite également au développement des rendez-vous téléphoniques et en visioconférence.

[339] La poursuite de l'amélioration en matière d'appels décrochés est définie comme un objectif dans la COG CNAF 2023-2027, tout comme l'anticipation des besoins par une stratégie renforcée d'appels sortants. L'objectif est d'adopter une approche plus inclusive que le fonctionnement actuel, divisée entre deux niveaux (mail de contact puis appel). A titre d'illustration, le canal téléphonique est en effet privilégié par les allocataires de la CAF de la Somme, bien que les accueils physiques et les courriels restent des canaux importants :

Graphique 3 : Contacts CAF de la Somme



Source : Schéma départemental d'accès aux droits et aux services (2026) de la CAF de la Somme.

1.4 La prise en compte de nouveaux enjeux d'accessibilité

[340] La généralisation des contacts par mail et par téléphone suppose de prévoir des adaptations pour les personnes en situations de handicap et/ou allophones. Les COG 2023-2027 prévoient ainsi des solutions de transcription à la fois en langue des signes française et en langues étrangères. Toutes les caisses de la MSA sont par exemple accompagnées par la Caisse centrale depuis 2021 pour disposer et utiliser l'outil de traduction Acceo. La réalisation d'un bilan de généralisation des solutions de transcription est également prévue dans tous les accueils MSA. S'agissant de la simplification, la génération de COG 2023-2027 mise pour toutes les branches sur l'intensification du principe « Dites-le nous une fois », dans tous les types d'accueils.

1.5 Une réduction du réseau d'accueil physique des caisses

1.5.1 La réduction des accueils physiques, présentée comme une conséquence de la numérisation et de la crise sanitaire

[341] Toutes les branches ont réduit leur réseau d'accueil physique afin de tirer les conséquences du développement des téléservices et de la baisse du nombre de visites. Il en ressort des réseaux d'accueils diversifiés, composés :

- D'accueils permanents (sièges, agences, antennes)
- D'accueils ponctuels (permanences dans les France services notamment)
- De points gérés par des partenaires

Tableau 8 : Evolution du nombre de sites d'accueil disposant d'agents des caisses (2014-2018)

	2014	2018	Taux d'évolution
Branche famille			
Nombre total de sites	**1 582**	**1 394**	**-11,9 %**
- Agences et antennes	340	297	-12,6 %
- Permanences hébergées par des partenaires	1 242	1 097	-11,7 %
Branche maladie			
Nombre total de sites	**2 125**	**1 432**	**-32,6 %**
dont sites de catégorie D (moins de 5 000 visites par an)	1 304	944	-27,6 %
Branche vieillesse			
Nombre total de sites	**951**	**525**	**-44,8 %**
- Agences retraite	285	223	-21,8 %
- Points d'accueil retraite hébergés par des partenaires	666	302	-54,7 %

Source : Cour des comptes, La sécurité sociale 2019 : rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2019.

[342] Ces réseaux sont par ailleurs diversifiés autant du point de vue de l'offre de service que de la fréquence d'ouverture, qui ne disposent pas de formalisation homogène au niveau national. Les COG 2018-2022 ne mentionnent plus d'engagement de service en termes de maillage territorial : seule la COG de la CNAV s'engage à se situer à « moins de 30 minutes en voiture des assurés ».

[343] Les effectifs dédiés à l'accueil physique ont décru dans les branches vieillesse et maladie, et se sont maintenus dans la branche famille entre 2014 et 2020. Les effectifs dédiés à l'accueil téléphonique ont décru dans toutes les branches, et en particulier dans la branche famille (-31% entre 2014 et 2020).

Tableau 1 : Evolution des effectifs affectés aux accueils physiques et téléphoniques entre 2014 et 2020 (ETP : CDD + CDI)

	Accueil physique			Accueil téléphonique		
	Maladie	Famille	Vieillesse	Maladie	Famille	Vieillesse
2014	4 367	2 319	653	3 581	1 733	736
2015	4 065	2 227	512	3 301	1 541	726
2016	4 026	2 213	473	3 246	1 507	632
2017	3 901	2 108	460	3 346	1 167	644
2018	3 699	2 023	387	3 185	941	663
2019	3 609	2 081	424	3 182	1 073	624
2020	3 243	2 357	303	3 318	1 200	719
Part dans le total des effectifs 2014	9 %	10 %	6 %	7 %	7 %	7 %
Part dans le total des effectifs 2020	6 %	7 %	2 %	6 %	4 %	4 %
Var 2014-2019	-17 %	-10 %	-35 %	-11 %	-38 %	-15 %
Var 2014-2020	-25 %	+2 %	-54 %	-7 %	-31 %	-2 %

Source : *IGAS, 2021, Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale (annexes), Annexe n°3, page 84.*

1.5.2 La recomposition des formats de l'accueil physique

1.5.2.1 Génération de COG 2018-2022

[344] Concernant l'accueil physique, il est prévu dans la génération de COG 2018-2022 :

- La consolidation de l'accueil sur rendez-vous pour les situations les plus complexes dans les agences et chez les partenaires, selon différentes modalités parmi lesquelles l'usager doit pouvoir choisir (physique, visio-conférence, téléphonique) ;
- Le déploiement des espaces libre-service (postes numériques) ;
- Une première prise en compte des implantations des France services : les COG de la CNAF et de la CNAM prévoient à cet égard de renforcer l'inclusion numérique en proposant des

accompagnements spécifiques dispensés par les travailleurs sociaux et/ou les agents du réseau France services.

[345] Certaines branches se démarquent en insistant sur l'importance du maintien d'un guichet physique. C'est le cas de la MSA et surtout de la CNAF, qui précisent dans leur COG que l'accueil sur rendez-vous doit être articulé au maintien d'un accueil physique en flux (au prix cependant d'une réduction des effectifs dédiés à l'accueil téléphonique).

[346] La COG MSA 2016-2020 prévoit ainsi une articulation entre un accueil sur rendez-vous et un accueil libre, « en fonction des besoins des publics de la caisse ». La COG CNAF 2018-2022 a déployé un « nouveau modèle d'accueil physique » fondé sur la consolidation du rendez-vous, tout en maintenant une offre d'accueil sans rendez-vous pour les flux urgents (offre dite « socle »). La COG 2023-2027 formalise cette dualité : elle vise un « maillage territorial affirmé » articulé autour d'une « offre d'accueil en flux et en rendez-vous (physiques et téléphoniques) ». La notion de parcours attentionnés est réaffirmée pour les publics fragiles, avec le maintien d'un « accueil inconditionnel » comme marqueur fort de la branche Famille. L'objectif est de suivre une logique de flux « davantage orientés que subis » tout en garantissant aux allocataires de pouvoir être accueillis. L'accueil inconditionnel est en effet considéré comme un « marqueur fort » de la branche famille. La lettre au réseau des CAF de 2022 sur l'accueil physique prévoit que :

- Toutes les CAF devront, à partir du second semestre 2025, garantir un accueil en flux sur leurs sites principaux.
- Une ouverture hebdomadaire a minima de 28 heures sur chaque site principal en 2025. Cette amplitude devra s'accroître au fur et à mesure de la période conventionnelle pour atteindre 32 heures en 2026 et 35 heures en 2027. Il s'agit d'un socle minimum.
- Toutes les CAF devront, au second semestre 2025, proposer des rendez-vous en accueil physique et téléphonique à partir du site caf.fr. L'accueil sur rendez-vous visible sur le caf.fr doit contribuer à proposer un accueil inconditionnel en rendant accessible ce canal.
- Le délai de rendez-vous ne pourra pas dépasser 10 jours ouvrés.
- En termes d'amplitude, des plages de rendez-vous physiques seront positionnées sur chaque site principal, pour un total minimum de 28h hebdomadaires sur quatre jours a minima. Cet accueil vise en priorité les personnes vulnérables

1.5.3 Maillage territorial prévu à partir des COG 2023-2027

1.5.3.1 CNAV

[347] La COG CNAV 2023-2027 prévoit de garantir aux usagers le libre choix entre le canal physique et le canal digital, en garantissant de pouvoir proposer un rendez-vous à tout assuré qui en formaliserait la demande. La CNAV dispose en 2024 de 196 agences de retraites, 14 guichets communs et 250 points d'accueil retraite en métropole. Au total, la branche est présente dans 3 447 sites qui accueillent le public. En métropole, le nombre des agences et guichets communs et celui des points d'accueil retraite ont légèrement reculé par rapport à fin 2022. A l'inverse, la couverture de l'Assurance Retraite au travers des espaces France services s'est largement intensifiée depuis 2022 (notamment via des sites itinérants). Fin 2024, en métropole, 91 % des personnes de 55 à 64 ans résident à moins de 30 minutes de voiture d'une agence de retraite, d'un guichet commun ou d'un point d'accueil retraite de leur caisse (99 % si l'on étend la durée à 60 minutes de voiture).

1.5.3.2 CNAF

[348] La branche Famille dispose au total de 1 087 sites d'accueils CAF, complétés par 1 055 partenaires d'accueil.

1.5.3.3 CNAM

[349] La branche Maladie dispose de 405 agences propres, 844 points d'accueils et 54 sites d'accueils mutualisés.

1.5.3.4 Mutualité sociale agricole

[350] La mutualité sociale agricole dispose de 240 agences et 240 points d'accueils.

1.5.4 Les partenariats avec les France services

[351] Les COG considèrent de façon différenciée les possibilités de mutualisation voire de rationalisation de leurs propres réseaux. De même, les niveaux de collaboration et le rôle des France services dans les réseaux des branches sont variables, allant de l'addition à la substitution.

1.5.4.1 CNAF

[352] La COG CNAF 2023-2027 énonce comme objectif de maintenir l'investissement dans les France services au niveau actuel, en veillant à sa bonne articulation avec le back office, mais souligne dès la COG 2018-2022 les possibilités de jumelage entre caisses et les coopérations interbranches (notamment en termes d'accueils ou de services communs).

Encadré 17 : L'accueil physique partenarial : l'exemple de la CAF de la Somme

La CAF de la Somme dispose d'un accueil au siège en flux, un accueil hébergé par la CPAM à Abbeville (sans accueil commun mais dans un espace partagé), avec un accueil en flux et sur rendez-vous, de 16 points d'accueils réguliers ou ponctuels sur rendez-vous chez des partenaires et une douzaine de permanences (pas de présence physique dans les France services toutefois), complété par une plateforme téléphonique commune à la Picardie (Somme, Aisne et Oise).

1.5.4.2 CNAM

[353] La COG CNAM 2023-2027 décrit les France services comme ayant vocation « à apporter une réponse de premier niveau à l'assuré, voire à l'assister dans son rendez-vous avec la CPAM et à être acteur de l'accompagnement vers le numérique ».

[354] Le partenariat interbranche est en particulier mentionné dans le cas des CAF, ainsi que le développement des partenariats avec le monde associatif.

[355] La COG insiste notamment sur la nécessité de coordonner les politiques d'accueil entre partenaires institutionnels afin d'optimiser la couverture territoriale et la qualité de l'accueil. La synergie des maillages des Frances services avec les CPAM devrait être repensée : la COG CNAM 2023-2027 propose de confier aux structures France services un premier niveau d'accueil concret (démarches en ligne pour obtenir une carte Vitale, attestation de droit, carte européenne d'assurance maladie), avec mise à disposition d'équipements en libre-service et formation continue des agents. France services est aussi perçu comme un lieu d'expérimentation de parcours mutualisés (ateliers numériques, rendez-vous communs) et comme un vecteur de détection du non-recours.

1.5.4.3 CNAV

[356] Le partenariat avec les France services est aussi perçu comme un levier d'inclusion numérique par un accompagnement dédié : la COG CNAV 2018-2022 prévoit de développer les partenariats avec les acteurs locaux (notamment ceux de la médiation numérique) et la COG suivante prévoit de « repenser la politique de proximité » en conservant le maillage actuel, en poursuivant le développement des partenariats (avec les France services, notamment). La CNAV[175] dispose de plus de 14 guichets d'accueil communs interbranches sur le territoire (hors espaces France services ou permanences).

[357] La lettre d'instruction au réseau de la CNAV de 2022 place le réseau France services comme un « complément » de l'offre des Carsat autour d'une « information de premier niveau et l'accompagnement à l'utilisation des services en ligne », le rôle des structures France services est décrit ainsi : « *Pour l'Assurance retraite, les France services sont une opportunité pour bénéficier de points de relais d'information au plus près des assurés. Elles sont une réponse à la difficulté du réseau à effectuer l'inclusion numérique des publics, tant en matière de charges que de ressources à y affecter* » (page 23). Le partenariat avec les France services doit toutefois être renforcé concernant le maillage des points d'accueils retraite (PAR), dispositifs d'accueil physiques ponctuels ou réguliers.

[358] Selon un rapport de l'IGAS de 2021[176], l'accueil interbranche reste toutefois une modalité « marginale » d'accueil, en l'absence de cadrage national. De premières initiatives locales ont toutefois été mises en place, en particulier entre des CAF et CPAM (par exemple dans le Gard, Jura, Pyrénées-Atlantiques).

1.5.5 Une notion d'offre socle hétérogène selon les branches

[359] Dans les conventions d'objectifs et de gestion 2023-2027, la notion d'» offre socle » constitue un instrument central de structuration du service rendu aux usagers.

1.5.5.1 CNAF

[360] Dans la COG CNAF 2023-2027, l'offre socle est décrite comme une garantie nationale de services et de droits, lisible et homogène sur l'ensemble du territoire, venant assurer un accès effectif aux prestations légales, aux services d'accueil et d'accompagnement, ainsi qu'aux dispositifs d'action sociale dits « de premier niveau ». Elle comprend notamment l'accueil inconditionnel, l'information et l'orientation des allocataires, le traitement et le versement à bon droit des prestations, ainsi qu'un socle commun de services attentionnés, appelé à être complété par des adaptations locales en fonction des besoins des territoires.

1.5.5.2 CNAM

[361] Dans la COG CNAM, la notion d'offre socle renvoie à la continuité et à la performance du « service de base », c'est-à-dire l'ensemble des activités nécessaires à la prise en charge des droits fondamentaux des assurés : affiliation, liquidation et paiement des prestations en nature et en espèces, remboursement des soins, gestion des indemnités journalières et de l'invalidité, ainsi que relation usagers multicanale. La stratégie de services de la CNAM prévoit une division des services en trois gammes :

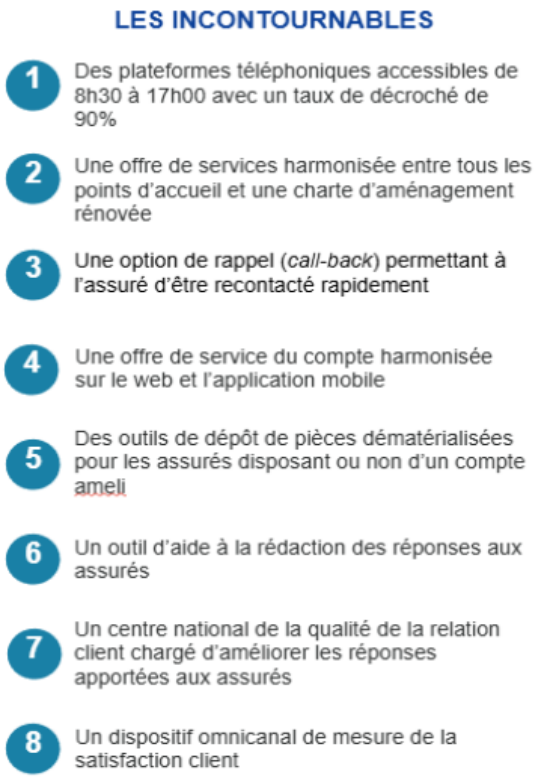
[175] Note de la CNAV Présence dans les territoires à fin 2024, 01/12/2025.

[176] IGAS, Rapport 2021-042R, « Les enjeux d'intérêt commun aux branches du régime général de la sécurité sociale », Tome 2 (annexes), page 147.

- **Des services personnalisés** : affirmer une démarche inclusive, individualisée et proactive grâce à une orchestration fine des demandes et une proactivité renforcée basée sur une meilleure exploitation des données assurés ;
- Des services modernisés : proposer aux assurés une meilleure qualité de service, par la résolution de leur demande au premier contact, le développement du Livechat et un compte ameli enrichi ;
- Des services essentiels, correspondant à l'offre socle : garantir l'accès rapide et fluide aux démarches à tous les assurés, via le canal de leur choix, en bénéficiant d'horaires harmonisés, d'un même niveau de service sur le territoire et d'un délai de réponse minimal.

[362] Cette dernière gamme de service se décline en huit engagements dits essentiels :

Schéma 8 : Engagements de l'assurance maladie



Source : Document interne communiqué par la CNAM à la mission.

1.5.5.3 CNAV

[363] Dans la branche Retraite, l'offre socle est définie de manière ciblée autour de la mission de service des droits à retraite au juste montant et dans des délais maîtrisés, tout au long du cycle de vie des assurés. Elle comprend la gestion des carrières, l'information retraite, la liquidation et le paiement des pensions, ainsi que les prestations d'action sociale de premier niveau à destination des retraités fragilisés, notamment en matière de prévention du vieillissement et de maintien à domicile.

1.5.5.4 Mutualité sociale agricole

[364] L'offre socle de la MSA couvre l'ensemble des branches prestataires (maladie, famille, retraite, AT-MP) et repose sur le principe du guichet unique. Elle comprend la maîtrise des délais de traitement, la disponibilité des accueils, la transparence sur les résultats, la gestion des réclamations et de la médiation, ainsi que la sécurisation des droits par l'automatisation des échanges et la maîtrise des

risques. L'offre socle MSA intègre également une dimension renforcée de proximité territoriale et d'adaptation aux spécificités du monde agricole, notamment par des rendez-vous prestations ciblées, des parcours attentionnés et une activation du guichet unique pour le déploiement de politiques publiques en milieu rural.

1.6 Une réduction de l'accueil spontané au profit du rendez-vous et de l'autonomisation des usagers, dans le cadre de stratégies d'accueil "multicanales"

1.6.1 La généralisation du rendez-vous comme préalable à l'accueil

[365] La généralisation du rendez-vous comme mode d'accueil de référence est un mouvement commun à l'ensemble des branches, annoncé dès la génération de COG 2017-2014, amorcé au cours des COG 2018-2022 puis approfondi dans les COG 2023-2027.

1.6.1.1 CNAF

[366] La COG CNAF prévoit dès sa génération 2014-2017 que « Les CAF devront réfléchir à l'opportunité de substituer aux permanences actuelles une offre de rendez-vous sur des sites partenariaux, y compris dans les espaces mutualisés de proximité dont les CAF seront partenaires, au travers des visio-guichets ». La CNAF développe en particulier un « rendez-vous des droits » à partir de la génération de COG 2014-2017 : un objectif progressif de rendez-vous des droits est alors fixé sur l'ensemble des CAF, qui devra atteindre 100 000 à partir de 2014. Les rendez-vous en visioconférence sont également prévus et encouragés dès cette date. Ces évolutions restent toutefois conditionnées au principe de l'accueil inconditionnel en flux maintenu dans les CAF.

1.6.1.2 CNAM

[367] L'expérimentation de l'accueil sur rendez-vous est prévue dès la COG 2014-2017 dans le cas de la CNAM, qui souligne l'importance des volumes annuels de contacts sur l'ensemble de ces canaux (115 millions pour le compte assurés, 35 millions de visites, 29 millions d'appels téléphoniques), justifiant le développement d'une stratégie multicanale.

[368] La COG 2018-2022 de la CNAM met un accent particulier sur la politique d'accueil sur rendez-vous, qui s'engage à faire évoluer son offre de rendez-vous prestations pour l'adresser aux adhérents en ayant le plus besoin.

[369] Dès 2018-2022, l'assurance maladie a élargi les motifs de rendez-vous et sa COG 2023-2027 va plus loin : il est prévu que le compte ameli devienne le canal usuel pour les publics autonomes, tandis que l'accueil physique et téléphonique est recentré sur les « demandes complexes » et les « personnes éloignées du numérique ». La CNAM prévoit de poursuivre le déploiement de sa stratégie d'accueil autour de trois piliers : l'espace numérique pour les personnes autonomes, l'accueil sur rendez-vous dans une logique d'échanges conclusifs sur les sujets d'expertise (C2S, prestations en espèces, etc.) et le maintien d'une offre sans rendez-vous pour les situations d'urgence.

1.6.1.3 CNAV

[370] Un modèle d'accueil « tout rendez-vous » est prévu dès le COG CNAV 2018-2022.

[371] La lettre d'instruction au Réseau des CNAV de 2022 précise les trois types de rendez-vous existant : de conseil, d'accompagnement ou de réassurance. A chacune de ces trois catégories de rendez-vous sont associés des canaux de communication, respectivement le canal physique pour l'accompagnement, la visioconférence pour le conseil et le canal téléphonique pour la réassurance.

[372] La COG 2023-2027 fixe un objectif quantifié d'un million de rendez-vous annuels en 2027 (contre 450 000 en 2022), via l'outil national ORELI de prise de rendez-vous en ligne.

[373] L'ambition affichée est de garantir à tout assuré qui en formule la demande un temps d'échange personnalisé et préparé.

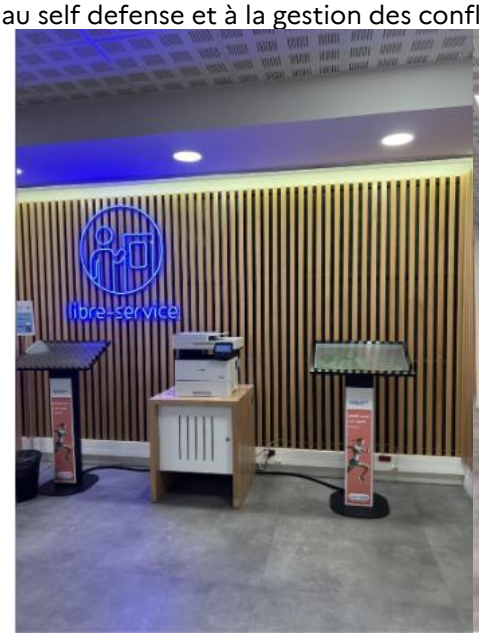
1.6.2 L'autonomisation des usagers via le développement des espaces en libre-service

[374] Ces dispositifs sont mentionnés dès la génération de COG 2014-2017 par les organismes de sécurité sociale. Le déploiement et la consolidation des espaces libre-service est ensuite prévu par toutes les branches dans la génération de COG 2018-2022 tout en ayant la possibilité d'être accompagné par un agent. Cette évolution est par exemple visible dans la rénovation de l'agence CPAM de Montreuil en Seine-Saint-Denis.

Encadré 18 : La rénovation de l'accueil de la CPAM de Montreuil (Seine-Saint-Denis)

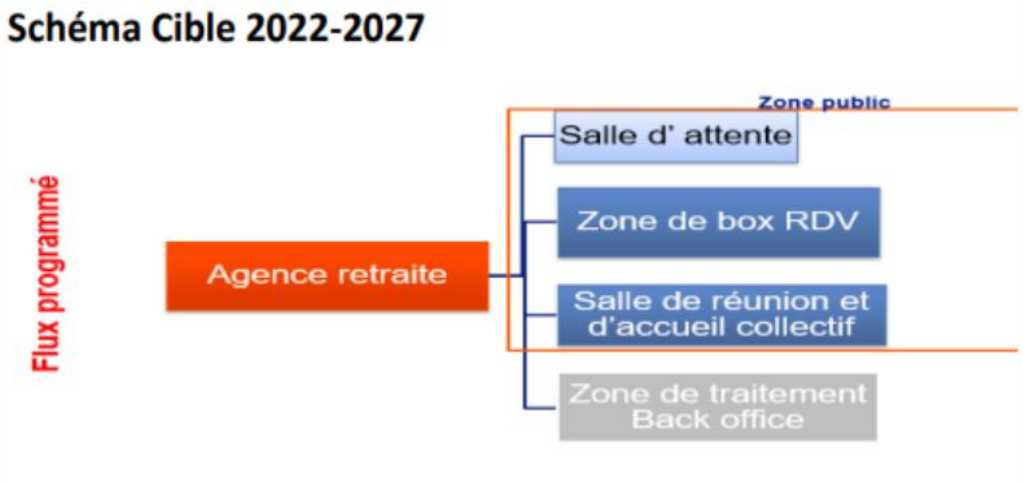
La CPAM de Montreuil s'inscrit dans un contexte socio-économique particulier, marqué par un taux de pauvreté important en Seine-Saint-Denis et une montée importante des incivilités. Cette structure a été rénovée entièrement en 2021 en suivant des bonnes pratiques d'accueil social : accueil debout par un agent (fonction déléguée à un prestataire extérieur, Penelope), puis possibilité de faire des démarches seul ou accompagné sur des PALS (Postes Ameli Libre-Service), complété par des box pour les rendez-vous avec un agent. L'espace numérique comprend cinq PALS tactiles et l'espace rendez-vous est composé de six box dont un réservé à l'assistante sociale tous les jeudis matin. Une borne multiservice est installée en façade du site pour permettre un accès aux démarches en ligne 24/24.

Les affichages ont été révisés en faveur d'une meilleure lisibilité, la signalétique mise à jour, une décoration saisonnière mise en place, et un espace enfant a été créé. Les agents sont mieux identifiés par des gilets par les usagers, et une formation de sécurité leur est désormais dispensée, des formations au self defense et à la gestion des conflits sont aussi proposées.



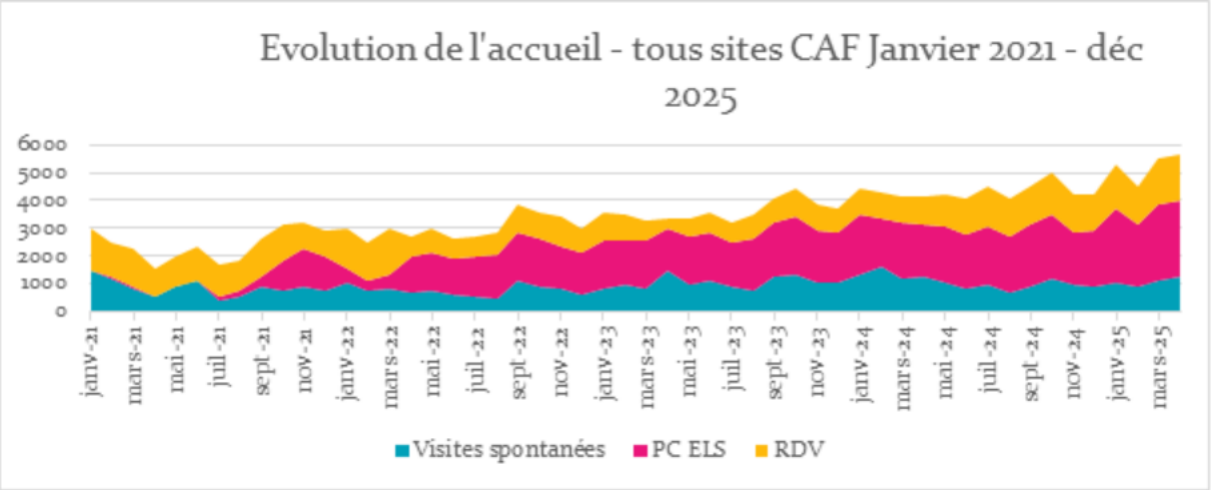
Espace libre-service, box de rendez-vous et espace enfants à la CPAM de Montreuil

[375] Au contraire, dans sa Lettre d'instruction au Réseau de 2022, la CNAV prévoit la disparition des espaces libre-service (ELS) au profit de l'accompagnement des publics en difficulté avec le numérique au sein des espaces France services. Le rendez-vous minute est également supprimé, rendu obsolète par la possibilité de prendre rendez-vous en amont. L'accueil organisé en rendez-vous doit selon ses instructions servir à « accorder un moment d'échange avec les moments de vie de l'assuré par opposition aux rendez-vous obtenus à des étapes administratives clés dans l'instruction d'une demande » (dépôt / délivrances). Ces étapes administratives sont portées maintenant par les canaux numériques ou chez les partenaires de la CNAV (France services, CCAS, PIMMS …) pour les assurés moins technophiles.



Source : CNAV, Lettre d'instruction au réseau des Carsat, page 19.

[376] La mise en place d'espaces libres services s'est également affirmée comme une évolution majeure de l'accueil dans les CAF, comme en témoigne l'évolution des flux d'accueils dans la CAF de la Somme :



Source : Document interne communiqué à la mission par le CAF de la Somme.

1.6.3 L'élargissement des plages d'ouvertures des accueils

[377] Ce sujet est peu abordé dans les COG : seule la COG CNAF 2018-2022 appelle à étudier les solutions adaptées au besoin des usagers en termes d'horaires décalés, ce qui n'est plus abordé dans la COG 2023-2027, ni dans les COG des autres branches.

[378] Les dispositifs d'écoute clients des caisses de sécurité sociale

2 Enquêtes de satisfaction et stratégies d'écoute usagers des OSS

2.1 La systématisation des enquêtes de satisfaction et des dispositifs d'écoute clients

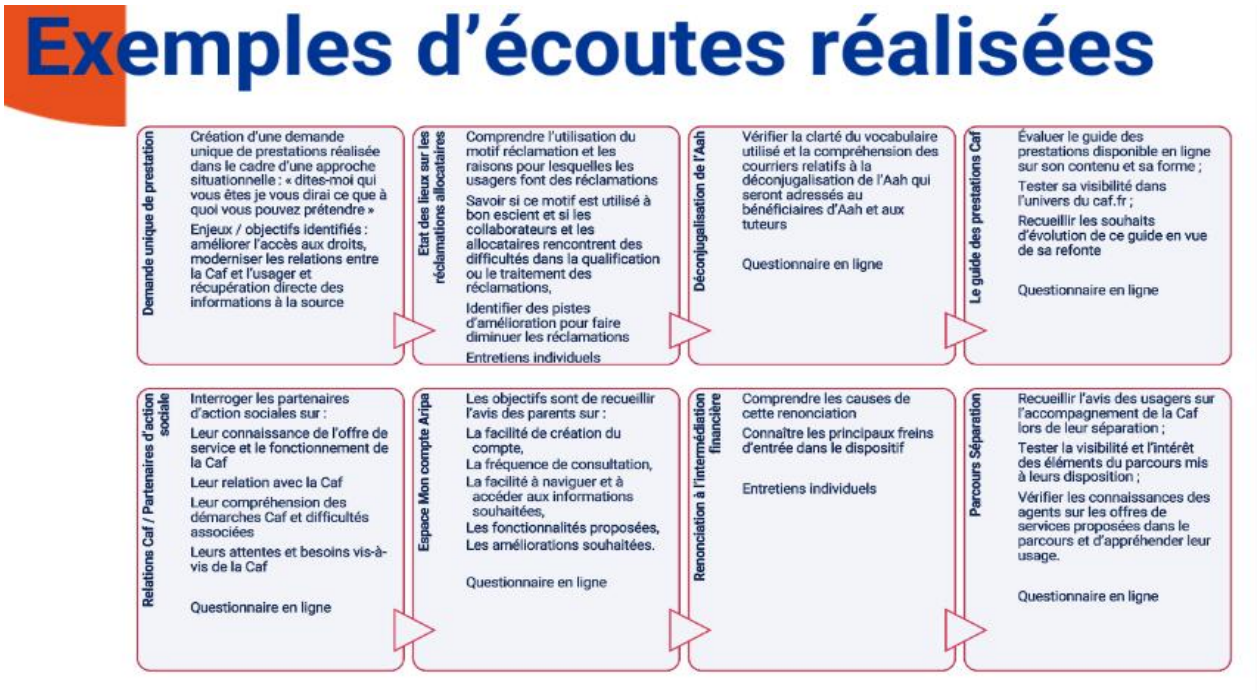
[379] Les dispositifs de recueil de l'expérience des usagers se sont systématisés dans les accueils de toutes les branches de la sécurité sociale. Bien que les effectifs consacrés aux accueils physiques et téléphoniques aient décru entre 2014 et 2020 (voir I), les effectifs dédiés plus largement aux métiers des relations clients sont eux en croissance. Cela comprend des métiers comme ceux faisant le lien entre le front office et le back office ou encore ceux intervenant dans le processus de traitement des situations[177]. Les boutons « Mon Avis » se sont généralisés dans les démarches en ligne de toutes les caisses, et le site *Je donne mon avis* (JDMA) piloté par la DITP est commun à toutes les branches, permettant aux usagers de laisser une note et un témoignage à la suite de leurs démarches en ligne.

[380] A partir de la génération de COG 2018-2022, toutes les branches prévoient une enquête nationale de satisfaction, à la fois globale et par canal.

2.1.1 CNAF

[381] La CNAF mène en particulier un partenariat Ecoute Usagers avec quinze de ses CAF, qui peuvent être accompagnées dans la mise en place de dispositifs d'écoute. Le baromètre national de satisfaction de la CNAF, le BSA, est complété une année sur deux par des analyses départementales plus fines :

[177] IGAS, op.cit., 2021, p.85



Source : Document interne communiqué par la CNAF.

[382] La COG 2018-2022 de la CNAF prévoit ainsi des actions visant à développer et approfondir la relation de service : cela passe par l'organisation de focus group pour définir les besoins, de tests systématiques des nouvelles offres sur les usagers et de mesures de la satisfaction, l'analyse des réclamations dans ses évaluations, la réalisation d'entretiens individuels, des questionnaires en ligne et le développement d'outils de gestion de la relation client (GRC) visant à orienter les allocataires vers le mode de contact le plus approprié à leur situation.

2.1.2 CNAV

[383] Les Carsat effectuent également des auto-évaluations annuelles, afin de pointer des leviers d'amélioration de la qualité de services et peuvent suggérer des plans d'action nationaux et régionaux.

2.1.3 CNAM

[384] La COG 2018-2022 de la CNAM prévoit le développement d'une démarche marketing d'écoute et de relation clients, afin d'accéder à une meilleure connaissance des attentes de ses publics et de proposer des services adaptés selon une approche par « population cible » (jeunes, futures parents, seniors, précaires) ou par situation de vie spécifique.

2.1.4 Mutualité sociale agricole

[385] La MSA prévoit par un affichage dans ses accueils et en ligne des délais de traitement, dans le respect du programme Service Public +. La MSA dispose en outre d'un plan qualité des courriers sortants, visant à développer la qualité et l'usage des courriers nationaux pour toutes les législations.

2.2 Un socle d'indicateurs communs entre les branches

[386] Un socle commun d'indicateurs est partagé par les quatre branches : taux de satisfaction globale, satisfaction par canal (courrier, téléphone, accueil physique avec ou sans rendez-vous), taux de réitération, taux d'appels aboutis, taux de courriels traités dans les délais, taux de réclamations traitées dans les 10 jours, nombre annuel de rendez-vous. Ce socle s'est stabilisé entre les deux générations de

COG, avec une tendance à l'enrichissement des niveaux de recueil (par profil d'usager, par territoire), tel que résumé dans le tableau comparatif suivant :

Tableau 2 : Comparaison des indicateurs de satisfaction utilisés par les différentes branches dans les COG 2023-2027

	Indicateurs communs	Indicateurs propres
CNAF	Taux de satisfaction global Taux de satisfaction par canal : courrier, courriel, téléphonique, physique (avec ou sans rendez-vous) Taux de réitération Taux de réclamations traitées dans un délai de 10 jours Taux de courriels traités dans un délai de 2 jours sur des informations générales Taux d'appels aboutis Baromètre des réclamations	Nombre de personnes reçues en rendez-vous des droits (au national et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et dans les zones de revitalisation rurales (ZRR))
CNAM		Taux de satisfaction des professionnels de santé Taux de satisfaction global des employeurs Nombre d'accompagnements dans le cadre de l'aller vers de prévention et d'éducation pour la santé (courrier et SMS envoyés/assurés joints au téléphone/vus) *Net Promoter Score* (mesure de la probabilité de recommandation des personnes ayant utilisé un service)
CNAV		Nombre de rendez-vous effectués Taux de disponibilité des applications à destination des usagers Taux de disponibilité des applications à destination des agents Nombre de situations de non-recours ayant fait l'objet d'une prise en charge Taux de réponse aux demandes de reconstitution de carrière (RDC) des assurés traités dans un délai de 6 mois Taux de demandes d'aides individuelles traitées en 40 jours maximum *Net Promoter Score* (mesure de la probabilité de recommandation des personnes ayant utilisé un service)
MSA		Nombre de rendez-vous prestations réalisés Taux de droits ouverts suite rendez-vous prestations Nombre d'entretiens information retraite (EIR) réalisés

Source : Mission IGAS à partir des COG 2023-2027

[387] Toutes les branches sont également incluses dans l'enquête de satisfaction conduite annuellement par la DITP dans le cadre du programme Services Publics +, le Baromètre des Services Publics, fondée sur cinq indicateurs communs de ressenti : satisfaction globale, taux de satisfaction sur les délais de traitement, simplicité d'accès, simplicité des démarches (taux d'effort des usagers - reflète la simplicité des démarches) et qualité de la relation avec les services publics.

2.3 Le développement des méthodes participatives et de l'aller-vers à partir des COG 2023-2027

2.3.1 CNAF

[388] La COG CNAF 2018-2022 prévoit le développement de dispositifs d'aller-vers via l'identification de « solutions d'itinérance » pour les territoires éloignés des centres urbains ou aux contraintes spécifiques , un incubateur créé par la branche dédié au développement de projets issus du terrain portés par les agents, l'engagement d'une collaboration avec des incubateurs de grandes écoles et le renforcement de la pratique d'expérimentations via l'expertise en innovation et l'accompagnement du CafLab. La COG 2023-2027 formalise par la suite une approche innovante combinant participation du public et mobilisation des sciences sociales :

- Une plateforme participative de consultation citoyenne "La Caf à votre écoute" permettant des consultations nationales par la CNAF et locales par les CAF ;
- Des approches ethno-anthropologiques ;
- Le développement d'une méthodologie participative d'évaluation impliquant les usagers et parties prenantes des innovations.

[389] La CAF du Var a par exemple organisé deux focus group thématiques en 2024, destinés respectivement aux familles monoparentales et aux allocataires précaires.

2.3.2 MSA

[390] La MSA a par exemple créé en 2019 la Fabrique digitale innovante (FDI), qui vise à inscrire la dématérialisation des démarches et des services dans une approche de co-construction avec les utilisateurs finaux, l'objectif étant de placer l'usager au centre des développements. La COG 2021-2025 de la MSA prévoit que des dispositifs d'écoute clients tels que l'organisation de focus group avec les utilisateurs les plus concernés pour veiller à la bonne compréhension du besoin et les tests utilisateurs pour s'assurer de la bonne ergonomie des services, de la pertinence de la cinématique et de la bonne adéquation du vocabulaire utilisé seront engagés systématiquement.

2.3.3 CNAV

[391] La COG CNAV 2018-2022 prévoit la mise en place d'expérimentations visant à lutter contre le non-recours ; la COG 2023-2027 prévoit un objectif de zéro non-recours aux droits contributifs. Différentes actions sont prévues :

- Dispositif de signalement des situations de non-recours : la Carsat Hauts-de-France a par exemple déployé trois bus et cinq conseillers retraite se déplaçant à la demande, en fonction des besoins des territoires ;
- Convention nationale avec les Restaurants du cœur ;
- Organisation d'Agoras retraites avec des usagers dans certaines Carsat : un groupe d'usagers est invité en caisse pour témoigner de leur expérience sur un thème, dans le but de co-construction une amélioration. Les caisses sont autonomes sur le choix du sujet et les modalités d'animation mais peuvent être accompagnées par la caisse nationale. Les résultats sont ensuite partagés entre caisses et parfois nationalisés. Une vingtaine d'agoras ont été planifiées par an en 2024 et 2025. Les formats sont variés, de deux heures à deux jours, regroupant de 2 à 40 participants, parfois désormais en visioconférence. Des partenaires peuvent participer, comme les complémentaires, France Travail ou France services.
- Formation spécifique au non-recours dispensée aux agents France services ;
- Mise en place de travaux de recherche sur la compréhension des situations de non-recours, avec éventuellement la proposition d'un plan d'action ;

- Campagnes de contact sortant multicanaux.

Encadré 19 : Agora retraite autour d'une nouvelle affiche d'informations à la Carsat Bretagne, sur le site de Saint-Brieuc

La Carsat Bretagne a organisé une Agora Retraite sur son accueil de Saint-Brieuc pour analyser les réactions des assurés en cas d'affichage de fermeture des accueils spontanés, dans le but de créer une signalétique optimale d'information au public. 422 assurés ont d'abord répondu à un questionnaire visant à comprendre les raisons de leur déplacement, leur profil et leur comportement. C'est à la suite de ce questionnaire qu'un focus group a été organisé avec des répondants volontaires, en leur proposant des scénarios et en analysant leurs réactions en cas de fermeture des accueils spontanés. Les participants ont été contactés en amont de la tenue de l'Agora afin d'assurer une diversité des profils représentés. Le focus group s'organisait sous la forme d'un partage d'expérience des assurés, puis par la présentation du contexte, des ateliers en groupe consistant en trois propositions d'affiches différentes soumises aux remarques des assurés, suivi de la création de l'affiche finale d'informations.

Affiche résultant du focus group organisé par la Carsat Bretagne.

ANNEXE 3 : SESSION D'INTELLIGENCE COLLECTIVE A CHAMBÉRY

1 Historique du partenariat avec la ville de Chambéry

[392] Le partenariat développé depuis 2025 par l'IGAS avec la Ville de Chambéry vise en premier lieu à renforcer la place des personnes concernées et des citoyens dans les travaux de l'IGAS. Ce partenariat s'inscrit plus largement dans le réseau de collectivités partenaires de l'IGAS construit dans le but d'animer des séances de dialogue, de travail et de réflexion avec des habitants des différents territoires. Une réunion de lancement du partenariat avec Chambéry a eu lieu en 2025, et la session d'intelligence collective du 14 avril 2026 constituait la première concrétisation de celui-ci. Plusieurs étapes à venir sont prévues dans ce cadre, dont une rencontre interterritoriale et un tour des territoires.

[393] Pour l'organisation de ce temps d'échange, la mission a pu bénéficier de l'appui de deux cadres de la Ville de Chambéry :

- Anne Bernhard, responsable de la mission implication citoyenne
- Aurélie Gromier, chargée de mission Solidarité

Participants à la session

- La responsable de TZNR et une agente d'accueil
- Le directeur adjoint de l'accueil de jour
- La médiatrice sociale de la cantine savoyarde et un bénéficiaire
- Une personne de régie de quartier (QPV) qui gère un lieu ressource pour l'insertion, l'accès aux droits et l'accès à l'emploi
- Une agente d'un lieu Déclic, accompagnée d'un bénéficiaire
- Une conseillère à l'usager d'une mairie de quartier en QPV qui travaille en partie sur France services

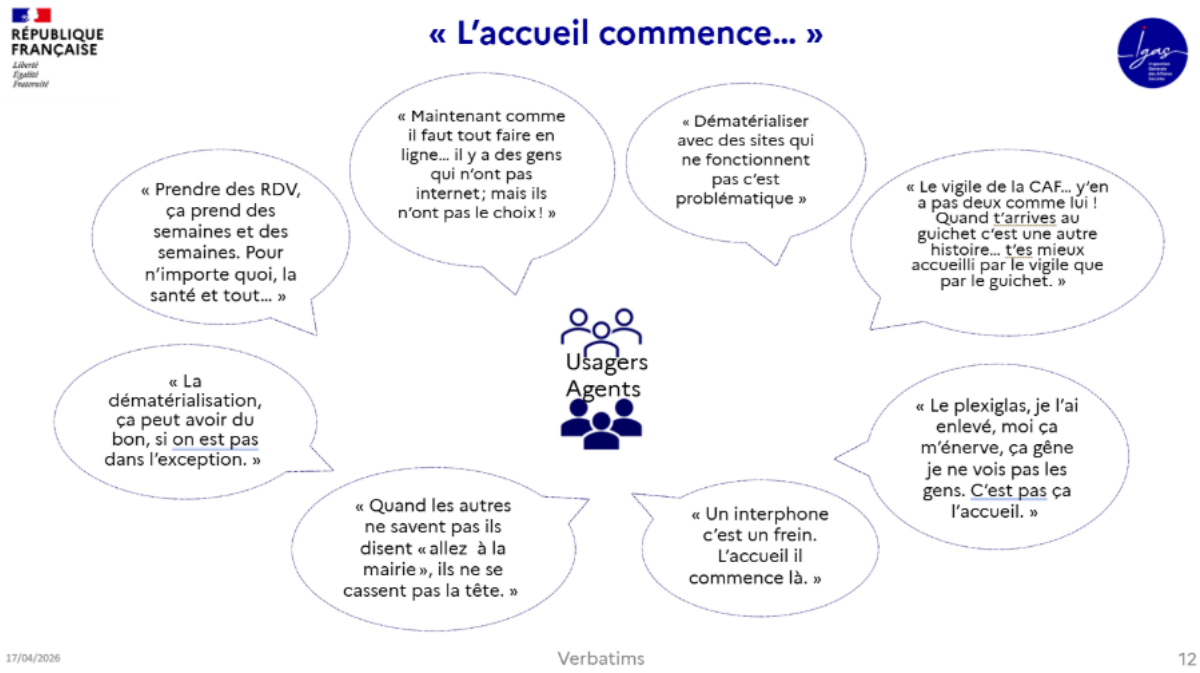
Première séquence : repérer les accueils sociaux de Chambéry

Schéma 9 : Cartographie des accueils sociaux de Chambéry identifiés par les participants

Source : Mission

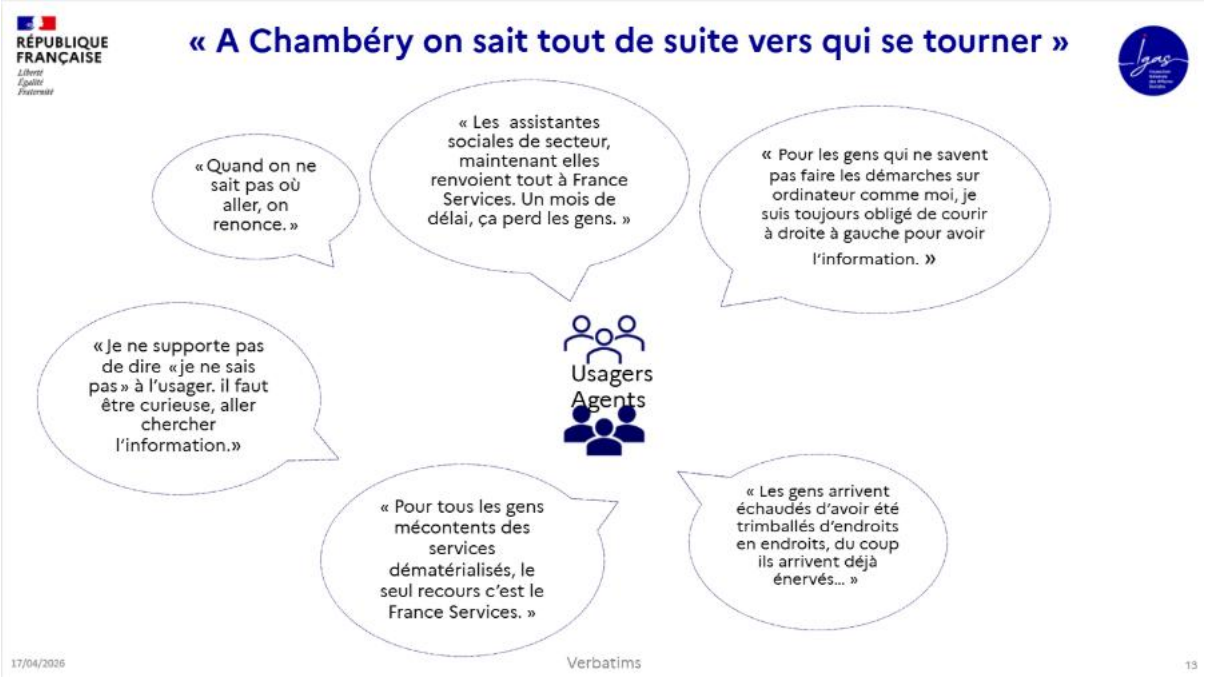
[394] Deuxième séquence : échanges croisés sur l'expérience des agents et des usagers à l'accueil

Verbatims des participants à la session, obtenus via l'usage de cartes à réactions :



Source : Mission

Source : Mission



Source : Mission

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

« Un accueil raté, c'est quand j'ai envie de repartir en courant »

« Ma mère a eu beaucoup de difficultés avec la CARSAT. 30km pour venir, il y a un interphone, personne ne vient… »

« Pour moi y'a aucun problème, j'ai toujours été bien accueilli que ça soit à la CAF, à Pôle emploi…. le seul point noir c'est la Préfecture. »

« A la Mairie de quartier on fait en sorte de ne pas répondre « je ne sais pas » et les envoyer promener… il y a toujours moyen de pouvoir orienter. Juste ça les gens repartent satisfaits. »

Usagers
Agents

« Quand deux fois tu pousses la porte et que ce n'est pas ouvert, tu arrêtes de venir. Il faudrait être ouvert au moment où les gens ont l'énergie d'y aller. »

« On a essayé de mettre un espace enfant avec» des jeux et tout…. Au bout d'une semaine c'était un capharnaüm sans nom, donc on l'a enlevé »

17/04/2026 Verbatims 15

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

« A chaque fois que je suis accueilli quelque part, je sens que mon avis compte»

« Moi, on m'a jamais demandé mon avis »

« Ça donne l'impression que c'est du flicage du personnel »

« Les gens ne veulent pas donner d'avis car ils se disent que ça va servir à rien. »

Usagers
Agents

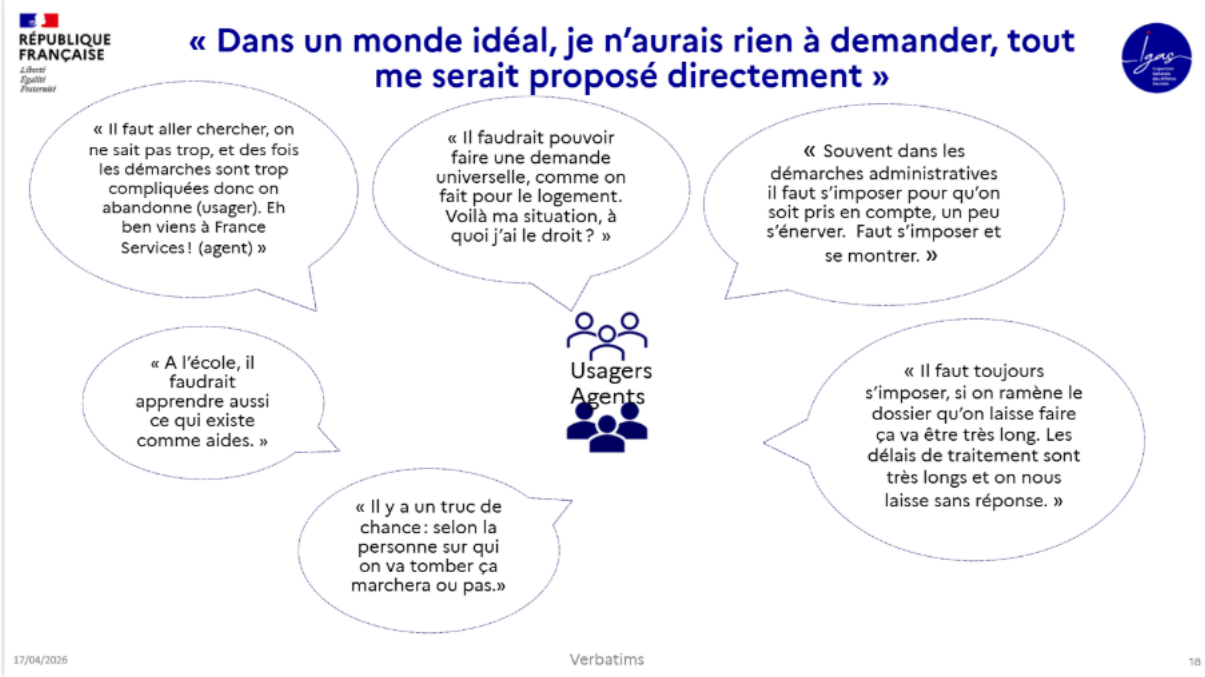
« Ça ne veut rien dire l'emoji : on ne sait pas pourquoi. Si je suis content de l'accueil, mais je n'ai pas le droit : ce n'est pas l'accueil qui est mauvais. »

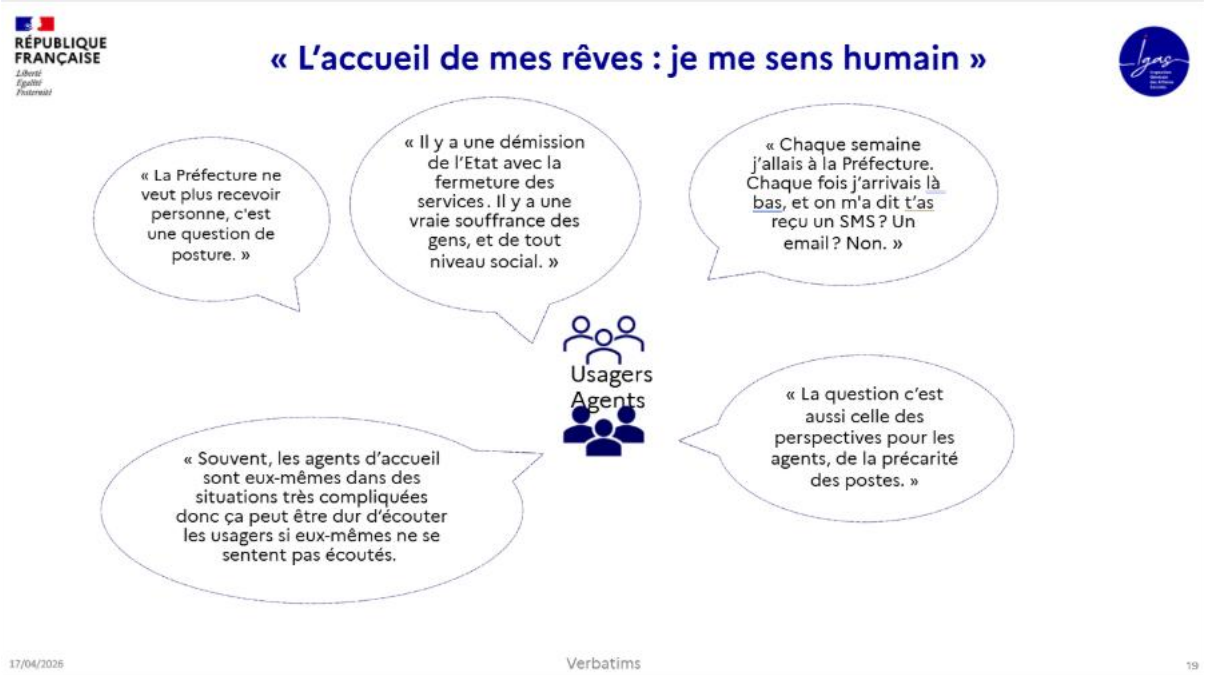
« Je ne demande jamais s'ils sont satisfaits ou pas, je le vois aux sourires »

« Les avis Google moi je ne les lis jamais. De toutes façons, ce ne sont que les gens mécontents. »

17/04/2026 Verbatims 16

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
« L'important c'est que tout soit au même endroit »
« Il faudrait pouvoir tout faire au même endroit, avoir tous les services au même endroit, mais dans chaque quartier. »
« Je ne peux pas ne pas répondre »
Usagers
Agents
« En tous cas, le guichet unique, c'est pas pour tout de suite ! »
17/04/2026
Verbatims
17


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
« Dans un monde idéal, je n'aurais rien à demander, tout me serait proposé directement »
« Il faut aller chercher, on ne sait pas trop, et des fois les démarches sont trop compliquées donc on abandonne (usager). Eh ben viens à France Services ! (agent) »
« Il faudrait pouvoir faire une demande universelle, comme on fait pour le logement. Voilà ma situation, à quoi j'ai le droit ? »
« Souvent dans les démarches administratives il faut s'imposer pour qu'on soit pris en compte, un peu s'énerver. Faut s'imposer et se montrer. »
« A l'école, il faudrait apprendre aussi ce qui existe comme aides. »
Usagers
Agents
« Il faut toujours s'imposer, si on ramène le dossier qu'on laisse faire ça va être très long. Les délais de traitement sont très longs et on nous laisse sans réponse. »
« Il y a un truc de chance : selon la personne sur qui on va tomber ça marchera ou pas.»
17/04/2026
Verbatims
18


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
« L'accueil de mes rêves : je me sens humain »
« La Préfecture ne veut plus recevoir personne, c'est une question de posture. »
« Il y a une démission de l'Etat avec la fermeture des services. Il y a une vraie souffrance des gens, et de tout niveau social. »
« Chaque semaine j'allais à la Préfecture. Chaque fois j'arrivais là bas, et on m'a dit t'as reçu un SMS ? Un email ? Non. »
Usagers
Agents
« La question c'est aussi celle des perspectives pour les agents, de la précarité des postes. »
« Souvent, les agents d'accueil sont eux-mêmes dans des situations très compliquées donc ça peut être dur d'écouter les usagers si eux-mêmes ne se sentent pas écoutés.
17/04/2026
Verbatims
19

ANNEXE 4 : LES INTERACTIONS AU GUICHET VUES PAR LE MODELE COM-B

[395] Le modèle COM-B est un cadre d'analyse du changement de comportement des individus fondé sur trois composantes. Selon ce modèle, pour qu'un individu modifie son comportement, il faut qu'il en ait :

- **La capacité** à la fois physique, intellectuelle, sociale et émotionnelle ;
- **L'opportunité**, c'est à dire que des facteurs exogènes, physiques et sociaux, rendent un comportement faisable – cela inclut les ressources, les infrastructures mais aussi l'influence du milieu social et des proches ;
- **La motivation**, entendue comme les procédures internes empêchant ou conduisant à un comportement, dépendant d'autres options possibles de comportement mais aussi de croyances et de normes sociales.

[396] Le modèle COM-B est principalement utilisé pour trouver les causes à l'origine d'un comportement et des manières de l'orienter vers le changement souhaité. L'application de ce modèle aux accueils sociaux et la prise en compte de l'expérience de leurs usagers a été produite par la mission avec l'aide de Matthieu ANGOTTI, référent à l'IGAS concernant les méthodes d'intelligence collective et le recueil de la parole des personnes concernées.

[397] Les résultats de cette analyse sont présentés dans les tableaux suivants.

1 Usagers

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Se rendre physiquement dans un accueil	Connaître ses droits et les lieux d'accueil Disposer d'un moyen de transport et être en capacité de l'utiliser Être mobile et autonome	Présence d'accueil ouvert, à proximité géographique, confortable Agents d'accueil disponibles pour informer/orienter Présence de tiers aidants pour informer / accompagner	Avoir besoin d'exercer un droit / demander une aide et se sentir légitime Ressentir un niveau de confiance suffisant envers l'administration Se fonder sur des recommandations de tiers Besoin d'interactions sociales
Choisir entre les différents canaux d'accueil (physique, téléphonique, numérique)	Maîtrise limitée des outils numériques/Être mis en difficulté par certains canaux Connaître les différents canaux et leurs moyens d'accessibilité Maîtriser les codes et langages administratifs	Différents canaux disponibles dans des délais / distances raisonnables Présence de tiers aidants pour informer / accompagner	Avoir besoin d'exercer un droit / demander une aide et se sentir légitime Ressentir un niveau de confiance suffisant envers l'administration Se fonder sur des recommandations de tiers

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Participer à un dispositif de recueil d'expérience	Disposer de temps pour participer Maîtriser les codes et langages administratifs Être mobile et autonome	Dispositifs pour lever des contraintes de disponibilité (ex : garde d'enfants) Dispositifs pour pallier l'obstacle financier (ex : remboursement de transport) Présence de tiers de confiance	Être incité à participer par des tiers Sentiment d'injustice à corriger Envie de contribuer à l'amélioration des politiques publiques Sentiment de légitimité à participer

2 Les agents d'accueil

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Adopter une attitude proactive vis-à-vis des droits des usagers	Formation à l'accueil, à la médiation, à la gestion des émotions Connaissance technique des droits et démarches des usagers	Espaces adaptés à un bon accueil Équipes suffisantes pour prendre son temps Bonne gestion des files d'attente	Envie de trouver du sens et de la reconnaissance dans son travail Opportunités de carrière envisagées (évolution, rémunération, reconnaissance)
Rediriger les usagers vers une autre structure d'accueil	Interconnaissance des autres interlocuteurs (avec entretien de confiance)	Protocoles de coopération en interne et avec des partenaires	Envie de contribuer à la performance du réseau territorial Appétence pour la coopération (avec formation liée)
S'intéresser aux indicateurs de satisfaction des usagers	Connaissance technique des dispositifs (indicateurs, sens, fonctionnement)	Existence d'outils performants (notamment numériques) Formation aux outils pour renseigner les indicateurs	Envie de limiter les situations de stress et de conflits Appropriation des indicateurs (feed-back sur leur utilité et valorisation)

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
		Stabilité dans le temps des indicateurs et des tâches associées	

3 Managers de structure

Comportement cible	Capacité	Opportunité	Motivation
Prendre en compte l'expérience des usagers	Être formés et outillés Disposer d'agents disponibles pour contribuer et tirer des enseignements	Équipe motivée et allante sur le sujet Cohérence avec les ordres et orientations donnés par la hiérarchie	Trouver du sens dans ce projet/s'approprier ce type de dispositif Avoir reçu des retours d'expériences positifs de pairs Envisager un impact sur sa propre carrière (évolution, évaluation, rémunération)
Modifier le design d'un accueil social	Disposer de compétences de design et de ressources humaines en interne	Équipe motivée et allante sur le sujet Cohérence avec les ordres et orientations donnés par la hiérarchie Marge de manœuvre budgétaire Espaces alternatifs à utiliser durant le temps des travaux	Avoir reçu des retours d'expériences positifs de pairs Envisager un impact sur sa propre carrière (évolution, évaluation, rémunération) Disposer d'une vision sur l'espace et le design
Construire des stratégies d'accueil multicanales	Avoir conscience des opportunités offertes par le numérique, en complément des autres canaux	Budget et moyens RH pour chacun des canaux Existence d'un environnement opportun / écosystème de partenaires	Disposer d'une vision sur la qualité de service associée au multicanal, notamment les gains liés au numérique

ANNEXE 5 : L'ACCUEIL SOCIAL VU PAR LES USAGERS, LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS (VERBATIM)

Préambule

[398] La mission a souhaité recueillir la parole des usagers et des agents œuvrant à l'accueil en complément des investigations menées. Elle s'est attachée aussi à recueillir la parole des « tiers » par le biais de responsables et bénévoles associatifs intervenant notamment sur le champ de la lutte contre la pauvreté.

[399] Cette annexe dédiée n'a pas pour objet d'être exhaustive, ni représentative des conditions d'accueil sur l'ensemble du territoire. Elle reprend des paroles recueillies et des exemples de lieux d'accueil visités par la mission[178]. Elle vise simplement à illustrer les constats établis par la mission.

1 L'accueil social : Un dispositif en constante évolution

[400] Ces dernières années, la prise en compte de l'expérience des usagers dans l'élaboration des politiques publiques a été posée comme un principe nécessaire à la réussite de celles-ci. Devenu acteur de la démocratie participative, l'usager est placé au centre des dispositifs mis en œuvre auxquels il peut prétendre.

[401] Objets de multiples travaux menés et par le monde de la recherche (voir annexe 1) et par les institutions, en particulier les organismes de sécurité sociale, les accueils sociaux n'ont cessé d'être interrogés dans le but de garantir une qualité et une efficacité répondant aux besoins des usagers, tout en améliorant autant que possible l'environnement professionnel des agents.

[402] Espace d'observation sociale, de veille et de premier recours inconditionnel, l'accueil social représente symboliquement ce trait d'union entre l'usager/ citoyen et l'administration. Par conséquent, selon la qualité du lien qui s'y noue et des réponses apportées dans cet espace, peut en découler soit un sentiment d'appartenance à la Nation, soit un sentiment d'abandon et de défiance vis-à-vis des institutions.

[403] La mission a donc cherché à recueillir la parole des acteurs concernés, à commencer par l'usager mais aussi les agents et les tiers associatifs.

Ils nous ont dit …

Accueil physique CAF

[404] Bon nombre d'accueils au sein des agences des CAF ont été rénovés ces dernières années, en tenant compte pour la plupart de l'avis des usagers et surtout des agents qui ont pu exprimer leurs souhaits.

[405] En Haute-Garonne, la CAF Toulouse Les Izards située à proximité d'un QPV a fait l'objet d'une rénovation (ancien commissariat) et d'un aménagement de l'espace, en associant l'ensemble des acteurs concernés (usagers, agents, cadres etc…) mais aussi en tenant compte de la présence du centre social, dans les mêmes locaux. L'implantation de l'agence est proche des transports en commun ce qui

[178] Caisses de sécurité sociale (CAF, CPAM, CARSAT, MSA), France Services, Maisons départementales des solidarités (MDS), Maisons départementales de proximité (MDP), CCAS, Secours Catholique, Resto du Cœur.

permet à l'ensemble des usagers de la ville de Toulouse d'y accéder avec facilité. La mission a pu échanger avec des usagers présents lors de son passage ainsi qu'avec une partie de l'équipe de la CAF et du centre social (porté par la CAF).

[406] L'accueil de la CAF et l'accueil du centre social sont accessibles par des portes d'entrée séparées. Le public fréquentant le centre social est en général connu de la CAF sinon, une articulation se fait via les équipes qui se coordonnent notamment sur la question de l'accès aux droits. L'accueil de la CAF est un espace ouvert entouré de bureaux fermés et délimité selon la fonction dédiée (espace numérique, espace entrée QR code, salle d'attente…). A l'entrée, une station QR code permet de se signaler pour ceux qui ont déjà un rendez-vous, pour les autres usagers des ordinateurs sont mis à disposition ; si besoin, une conseillère numérique est présente. En complément, un bureau est dédié aux partenaires.

[407] Selon un responsable de la CAF, l'articulation entre le front office et le back office est facilitée par des processus pensés lors de travaux internes portant sur le parcours de l'usager. Dans un souci de proximité, des actions d'allers vers "permettent de toucher des populations qui ne se présentent pas dans les agences CAF." Selon les ressources du territoire, ces actions sont souvent mises en œuvre dans le cadre de partenariats notamment avec les « tiers » soit nombre d'associations œuvrant sur le champ de la pauvreté et de la précarité (voir *infra*).

Panneau d'informations, Caisse d'allocations familiales de Toulouse en Haute-Garonne.

Espace d'accueil des usagers, Caisse d'allocations familiales de Toulouse en Haute-Garonne.

Vu par les usagers :

Vu par les agents CAF :

Accueil physique CPAM

[408] La mission s'est rendue dans des agences CPAM (à Montreuil, Saint-Alban en Haute-Garonne et à Amiens dans la Somme).

[409] A titre d'exemple, dans la Haute-Garonne, la CPAM de Saint Alban est située en face d'un centre social. Un vigile est à l'entrée pour prévenir toute incivilité (rare selon le responsable de la CPAM 31), il vérifie si l'usager a un rendez-vous et contrôle les sacs. Sa présence se limite à « rassurer » notamment les agents en fonction.

[410] L'agencement de l'accueil permet un accès direct au bureau/comptoir ouvert derrière lequel se trouve l'agente d'accueil. Le traitement des dossiers se fait dans des bureaux fermés derrière l'accueil (back-office).

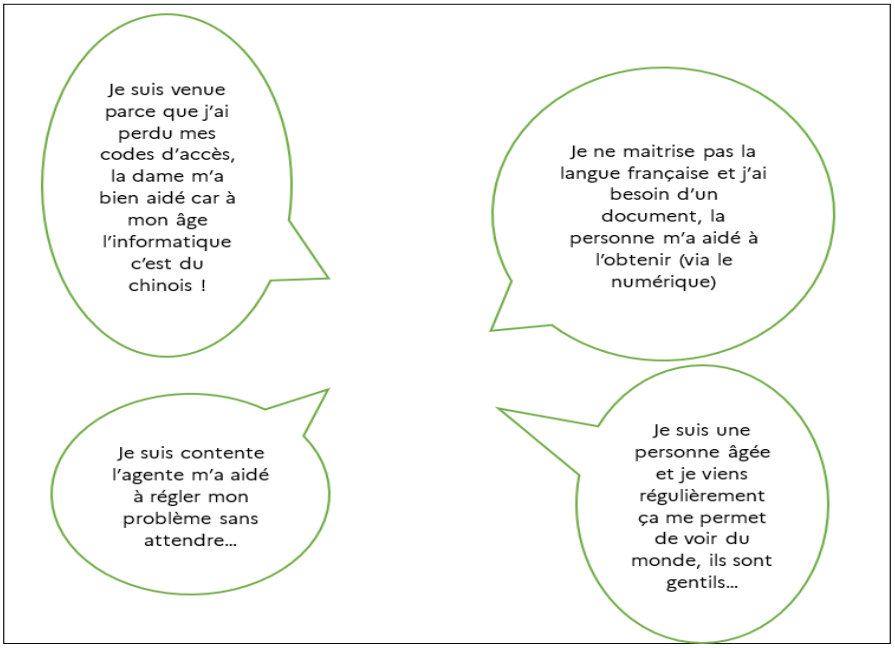
Espace numérique à destination des usagers autonomes, caisse primaire d'assurance maladie de Saint-Alban, en Haute-Garonne.

[411] La mission a constaté lors d'un accueil d'un usager que l'agente ne se contente pas d'être derrière son bureau : elle va au-devant des usagers qu'elle accueille, informe, oriente en fonction des demandes. Le lien avec ses collègues en back office pour effectuer un accompagnement social approfondi semble fluide ce qui facilite le "parcours de l'usager" selon le responsable. « Ouverte » et « bienveillante » sont les mots utilisés par les usagers pour qualifier le professionnalisme de l'agent.

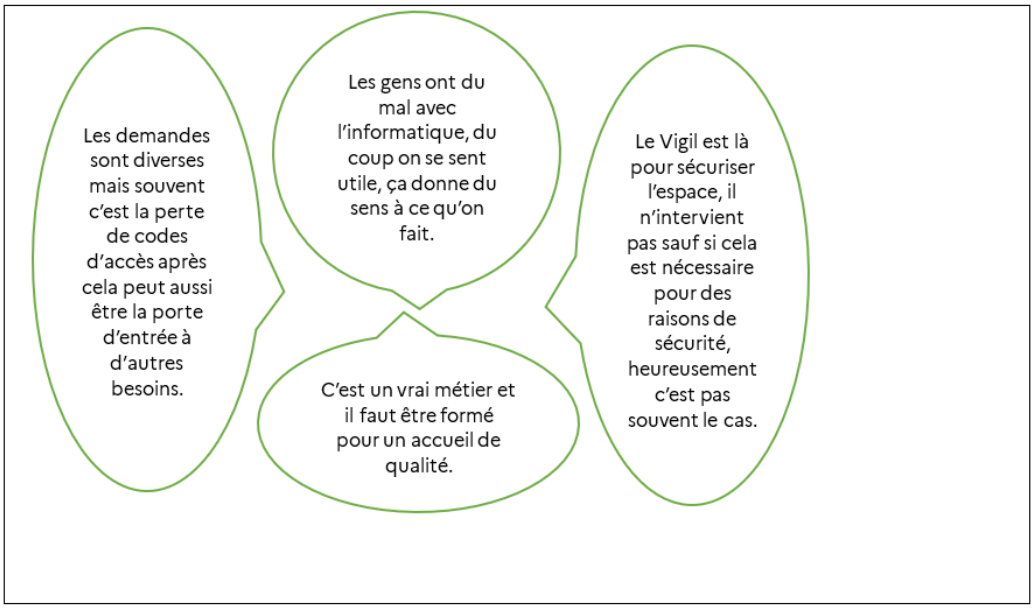
[412] S'agissant de l'accueil téléphonique, celui-ci permet de préparer les rendez-vous physiques, ce qui selon l'agente « représente un gain de temps et évite des déplacements aux usagers." Si la situation l'exige (indemnités journalières, aide médicale d'Etat…) « l'usager est reçu immédiatement ». Une agente souligne qu'avec la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), le partenariat est plutôt de qualité (des actions communes sont menées) mais considère que le partenariat avec les maisons départementales de proximité pourrait être "plus complémentaire en mettant à disposition un lieu et/ou une ligne directe afin de faciliter le traitement des demandes des usagers."

[413] Lors du passage de la mission, peu d'usagers se sont présentés (situation qualifiée d'exceptionnelle par l'agente), ce qui a permis à la mission d'observer ce qui se passe notamment dans l'espace numérique. Sollicitée régulièrement pour un accompagnement dans les démarches numériques, l'agente explique qu'une part non négligeable de ses interventions réside dans l'accompagnement des usagers (souvent des personnes âgées) pour réinitialiser leurs comptes à la suite de la perte de leurs codes d'accès.

Vu par les usagers :



Vu par l'agent d'accueil :



[414] Autre exemple observé à **la CPAM de Montreuil**, un usager a fait part de son désarroi face à une interrogation sans réponse, en indiquant à la mission « et si j'ai un cancer, personne ne sait me dire si c'est rétroactif ». Quand un autre usager regrettant les difficultés à contacter l'agence décide de s'y rendre directement « je n'ai eu aucune réponse au téléphone, je me suis dit je viens voir un humain".

[415] Du côté des agents d'accueil, qui font parfois face à l'insatisfaction des usagers qui attendent une réponse à leur demande, peut se développer un sentiment de lassitude au regard des délais de traitement générés par le back-office, comme l'a indiqué un agent présent sur le *site* « C'est toujours la même chose, il y a les délais de traitement [du back-office] et nous on est démunis."

[416] Un autre exemple vu dans **la CPAM de la Somme**, illustre l'incompréhension et/ou à la non-maîtrise de la dématérialisation des démarches administratives et de ses conséquences pour l'usager.

En effet, lors du passage de la mission une usagère lui a fait part d'une difficulté inattendue. Après avoir ouvert un compte Ameli, l'usagère habituée à recevoir du courrier de la CPAM n'a plus rien reçu. Perdue, elle s'est rendue à l'agence et l'agent lui a indiqué que si elle créait un compte Ameli elle ne recevrait plus rien par courrier, mais qu'on pouvait supprimer le compte, et l'usagère de répondre « oui je veux bien je ne sais pas faire sans courrier."

Accueil physique CARSAT

[417] La mission s'est rendue à la CARSAT de Toulouse, où ont eu lieu des échanges avec l'équipe en place uniquement. La mission a été interpellée sur l'impossibilité pour l'usager d'accéder à l'accueil. La responsable a indiqué à la mission que l'accès n'était possible qu'à la condition d'avoir un rendez-vous, l'usager devant s'annoncer via un interphone. Dès lors, un conseiller le reçoit et l'accompagne dans ces démarches et répond aux questions/doutes de l'usager concernant la procédure de demande de retraite.

[418] Un des sujets de tension soulevé par notamment les conseillers de France services est la difficulté à joindre la CARSAT. Toutefois, ces propos ont été nuancés par la responsable qui a souligné que « *France services a une ligne téléphonique pour les urgences, mais on n'a pas la même définition des urgence* ». Les demandes de retraite ont fortement augmenté selon la responsable CARSAT qui reconnait que les propositions de plage horaire pour les rendez-vous (accueil physique) sont insuffisantes mais précise que dès lors qu'un rendez-vous est fixé, en amont il est préparé (contact téléphonique) ce qui permet de réduire le délai de traitement de la demande, ce que confirme la conseillère retraite. Celle-ci explique participer aussi à la plateforme téléphonique (en plus des téléconseillers dédiés) afin d'accompagner l'usager dans les démarches.

[419] Selon la conseillère retraite, la phase d'instruction « peut être la plus complexe car il faut reconstituer la carrière professionnelle et pour peu que l'usager concerné ait cotisé dans plusieurs caisses voir même travaillé à l'étranger cela ne facilite pas le traitement de la demande et peut allonger les délais de traitement … ». Elle considère que dans l'ensemble l'accueil est plutôt satisfaisant même si « on peut mieux faire… », avis partagé par sa responsable. Du point de vue de l'usager, elle indique qu'il peut y avoir des frictions dans le traitement du dossier liées à sa complexité évoqué supra, ce qui peut nuire à la qualité de l'accueil.

Accueil au sein de France services

[420] La mission a pu échanger avec des responsables de France services[179], ainsi qu'avec des conseillers. La diversité des locaux des France services témoignent d'une offre bâtimentaire parfois contrainte. La mission a pu constater cette diversité en visitant soit de spacieux locaux, agréables tant sur le plan de l'aménagement de l'espace que sur le plan de l'offre (présence de permanence et/ou d'accès aux opérateurs : exemples des France services Terres du Lauragais et Bray-sur-Somme), soit des lieux plus contraints et pouvant paraître à vue d'œil moins agréables pour l'usager, sans que cela ne présume de la qualité du service rendu à l'usager par l'agent.

[179] France Services portés par différentes structures (Communauté de communes, CCAS, Maison de Proximité…) dans les départements de la Haute-Garonne et de la Somme.

Entrée de la France Services de Bray-sur-Somme.

Espace de rendez-vous de la France Services de Bray-syr-Somme.

Flyer d'informations à destination des usagers de la France Services de Bray-sur-Somme.

[421] Les responsables des France services ont indiqué à la mission « qu'il n'existe pas de modèle type de France services, chaque France services est adapté au territoire (sensibilité politique, son histoire, ses ressources locales…) » et les « profils des conseillers sont hétérogènes » (anciens travailleurs sociaux, agents catégorie C en reclassement etc…).

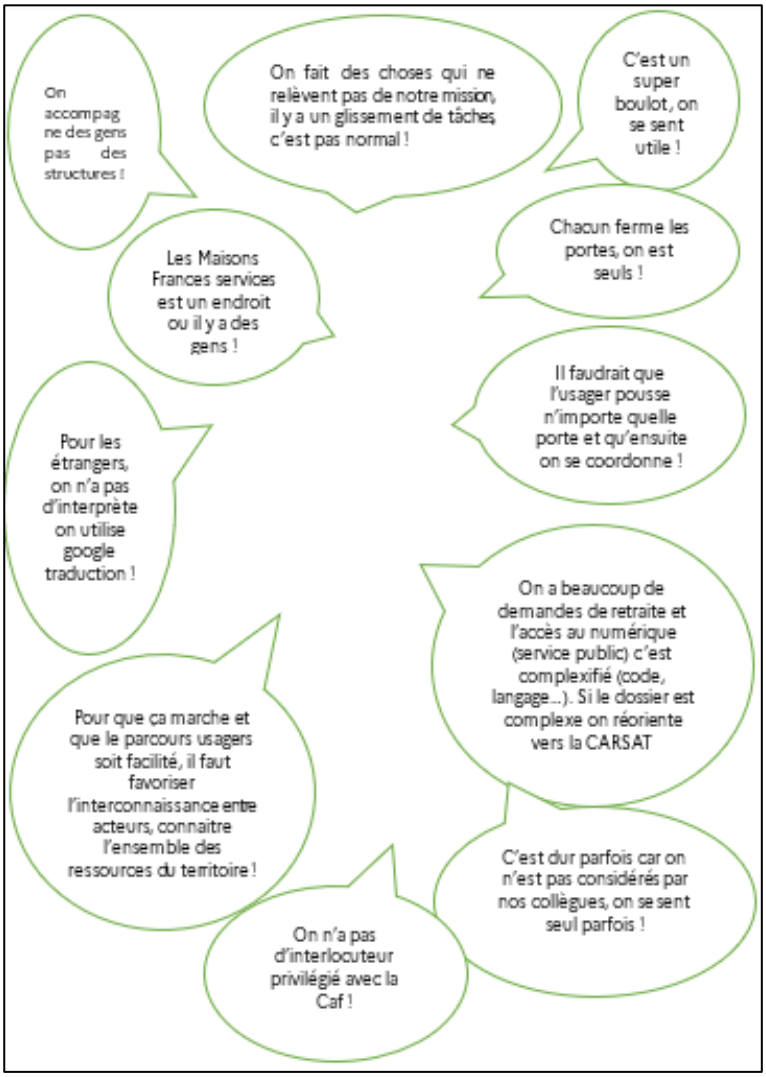
[422] En général, dès l'entrée, le conseiller est accessible et peut accompagner l'usager selon ses besoins y compris pour des démarches dématérialisées (borne à disposition). Un accompagnement de premier niveau est dispensé par le conseiller. Si la situation nécessite un accompagnement plus intense, alors, l'usager est orienté vers les agences/structures correspondant à ses besoins pour un accompagnement de deuxième niveau.

[423] Certains conseillers France services Haute-Garonne ont indiqué estimer faire des tâches ne correspondant pas à leur mission. En effet, les travailleurs sociaux dans certaines maisons départementales de solidarité renverraient l'usager vers France services au motif qu'ils ne sont plus chargés de l'accès aux droits (logement, RSA) mais uniquement de l'accompagnement social. Les conseillers France services évoquent les tensions qui en découlent et la crainte de mal faire pour certaines situations souvent complexes.

[424] A contrario, des conseillers ont salué la qualité du partenariat développé avec les maisons départementales de proximité dont le périmètre d'intervention leur apparaît plus clair. Cela couvre la transmission d'informations des actions menées par le département, l'aide apportée aux démarches de la vie quotidienne et d'une aide personnalisée numérique (accompagnement à l'usage du numérique). Une des démarches récurrentes concerne la demande de dossier MDPH pour laquelle les conseillers de France services orientent systématiquement vers les maisons de proximité. Ainsi, le partage se fait entre le bouquet opérateurs au sein des France services et la mission relative aux demandes MDPH pour le département. Ce partenariat se traduit par l'organisation commune à des

forums à thèmes, à titre indicatif les deux institutions se sont retrouvés dans un forum portant sur les personnes âgées.

Verbatims issus d'échanges avec des conseillers France services lors des visites de terrain dans la Haute-Garonne[180] et dans la Somme[181]



Maison des solidarités Paris 13

[425] La maison des solidarités du 13e a rouvert ses portes en décembre 2025, après quatre mois de travaux. Des usagers et des agents ont été mobilisés pour construire un accueil et un accompagnement de qualité. Au-delà de l'objectif d'amélioration de l'accueil et de l'accompagnement, c'est aussi de permettre, selon la responsable, « des conditions de travail plus agréables pour les agents de service ainsi qu'un parcours de l'usager entièrement repensé, garantissant de meilleures conditions d'accessibilité, de confidentialité et de confort » et de préciser « l'accueil est la porte d'entrée il se doit d'être optimal et de qualité pour garantir un service public à la hauteur et au service de nos usagers ».

[180] Conseillers France services de Montréjeau, de Nailloux et de Castanet-Tolosan.
[181] Conseillers France services à Amiens-Nord (l'Atrium) et Bray-sur-Somme.

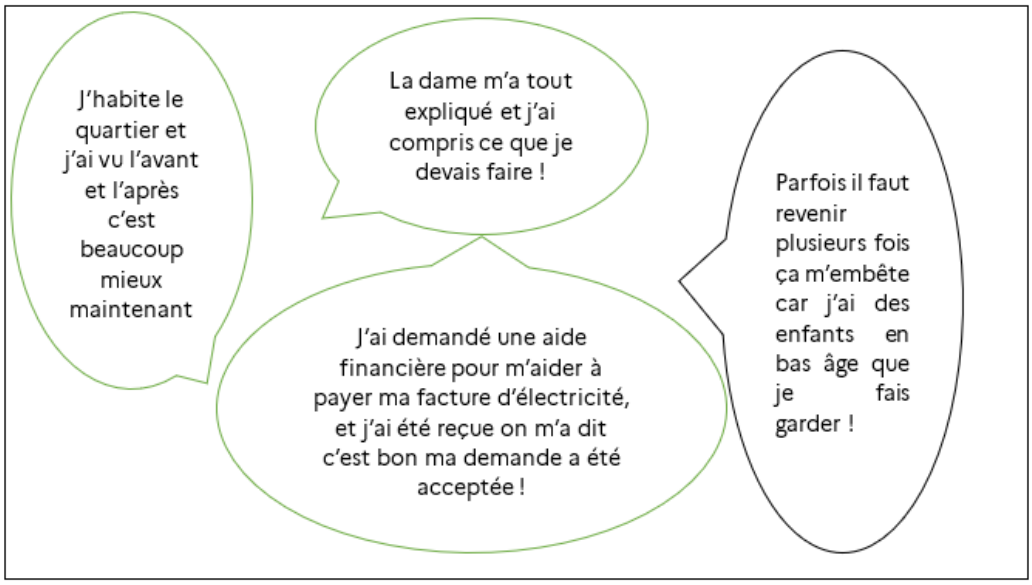
Espace d'accueil de la Maison des solidarités du 13ème arrondissement de Paris.

Encadré 20 : Restitution temps d'observation par la mission

La mission a pu visiter les lieux, bien conçus avec des espaces délimités dont les fonctions sont bien précises. Dès l'ouverture de la porte d'entrée l'usager a accès à l'espace de l'accueil. Un vigile est présent pour prévenir toute incivilité (il lui arrive d'être en soutien à l'agente d'accueil en donnant de simples informations ou en orientant vers la borne disponible ou vers la salle d'attente ce qui évite d'emboliser l'accueil et participe à réduire le délai d'attente, parfois il aide à la traduction pour que l'usager comprenne les démarches à suivre) et une agente d'accueil (dans une relation de complicité avec le vigile) derrière son guichet ouvert et accessible répond à toutes les demandes. Elle informe /oriente et conseille l'usager au regard des besoins. Un temps d'observation a permis à la mission de constater qu'au-delà de transmettre des informations, l'agente d'accueil a été sollicitée pour des demandes diverses (carte cantine, abonnement loisirs, inscription sportif, démarche carte d'identité, démarche titre de séjour, information mobilité sénior, dispositifs pour personnes âgées…), elle se démène selon ses dires afin que le citoyen reparte avec une réponse. Elle précise que pour faire ce métier « il faut aimer les gens » et « aimer aider » et « être ouverte d'esprit » car on voit des gens différents. Elle affirme que ce métier donne du sens à la vie mais prévient qu'il faut mettre de la distance car dans ce lieu se côtoie beaucoup de misère sociale. Il arrive qu'elle devienne psychologue car les gens veulent parler, cherche du lien car il y en a qui sont seuls.

Sur la coordination avec ses collègues en back office, l'agente d'accueil la qualifie de fluide, tout se fait facilement, ils sont accessibles et peuvent recevoir le même jour notamment si une urgence se présente. Après être passé à l'accueil, "je les oriente vers la salle d'attente ou l'usager sera reçu par mes collègues pour étudier leur demande et répondre à leurs besoins". Sinon, l'agente peut aussi proposer des rendez-vous selon le délai d'attente du jour. Dans cette phase d'observation, la mission a pu assister à la gestion d'un usager mécontent de ne pas être reçu sur place par une assistante sociale, l'agente d'accueil a su gérer sans aide (le vigile étant attentif à ce que cet évènement ne dégénère pas) cette situation de tension (l'usager faisant preuve d'agressivité verbale). Selon l'agente, il est primordial de ne pas perdre son sang-froid même si parfois on est soi-même fatiguée, épuisée. Elle a d'abord appris son métier d'accueil sur le tas et ensuite a pu se former. Elle se réjouit d'avance car elle va bénéficier prochainement d'une formation portant sur la gestion de conflit /incivilité.

Vu par l'usager :



Accueil physique dans les maisons départementales de solidarité

[426] Dans la Haute-Garonne, deux structures départementales territorialisées œuvrent pour répondre aux besoins des usagers les maisons de proximité et les maisons de solidarité. Respectivement l'une fait de l'accueil premier niveau (dossier MDPH…).

[427] Concernant l'accueil le Département a travaillé un référentiel de l'accueil et de l'intervention sociale et médico-sociale, et continuer d'animer la démarche du PASIP[182] pour améliorer la qualité du premier accueil. Si la majorité des agents entendus évoquent le sentiment d'utilité en exerçant ces métiers il n'empêche qu'ils abordent aussi des difficultés à trouver des solutions "on fait ce qu'on peut avec des situations de plus en plus complexes et des publics de plus en plus précaires".

[428] Dans le département de la Somme, la réorganisation engagée (2017-2018) a donné naissance aux Maisons départementales des solidarités et de l'insertion (MDSI) dont la valeur ajoutée se situe dans le volet « pluriprofessionnel des équipes » selon la responsable départementale. L'accueil des usagers qui ne sont pas encore accompagnés des services a été repensé à cette occasion, avec la mise en place de plages horaires dédiées pour les recevoir, avec un accueil structuré autour d'un binôme administratif /travailleur social. Une étude menée 6 mois après la mise en œuvre de cette réforme par le département auprès des usagers a permis de « mesurer la satisfaction des usagers qui considèrent qu'une réponse est apporté dès qu'on pousse la porte » selon la responsable.

[429] Avec les équipes des Maisons France services, le département a souhaité les accueillir pour faire « connaissance et savoir qui fait quoi » et de rajouter qu'avec « l'animatrice départementale des Frances services un travail d'interconnaissance a été engagé sur chaque territoire ". Le Département a fait le choix de porter lui-même le poste de l'animatrice départementale pour faciliter ces liens.

182 Premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) est déployé dans le cadre du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Flyer d'informations des Maisons départementales des solidarités et de l'insertion (MDSI) de la Somme.

Vu par les agents :

Echange avec l'association les Resto du cœur et le Secours catholique

[430] A l'unanimité des acteurs rencontrés le rôle des associations caritatives a été salué. Tous ont indiqué qu'au-delà des actions menées par ces structures, ces partenaires font d'abord le lien avec des publics dits « invisibles » que les institutions ne reçoivent pas. Des actions d'aller-vers ont été développées ces dernières années en partenariat avec les associations "afin de lutter contre le non-recours, nos agents se rendent dans les permanences ou à l'occasion de distribution alimentaire pour rencontrer les usagers et les informer de leurs droits potentiels, ce sont des interlocuteurs privilégiés " selon des responsables rencontrés.

[431] La mission a pu échanger avec une partie de l'équipe des Resto du cœur à Saint-Gaudens en Haute-Garonne et s'est rendue à la permanence du Secours catholique située à Paris. Les échanges ont permis d'enrichir le travail mené par la mission sur un volet devenu « indispensable » : le rôle des tiers. Lors des échanges a été évoqué notamment l'articulation avec les différentes institutions (CAF, CPAM, CARSAT, CCAS, MDS, PMI, Mission locale, France Travail…).

Ils nous ont dit :

On a des situations très complexes, on arrive à joindre certains de nos partenaires facilement mais des fois c'est plus compliqué !

On aide à l'essentiel, vêtements, alimentation et pour une aide financière ce qui est souvent le cas, on oriente vers les CCAS ou les Assistants sociaux, la réponse est parfois trop longue pour eux, on est dans l'urgence !

Il faudrait former à la précarité dans les Frances Services !

On reçoit des gens rejetés par la société on les raccroche on recrée de la confiance !

On essaie de co-construire des parcours avec les usagers et les partenaires pour éviter les ruptures, certains sont réactifs d'autres le sont moins c'est frustrant !

Dans nos permanences on constate qu'il y a une augmentation de la pauvreté, on voit des gens en très grande précarité avec des enfants c'est difficile on est la porte d'accès à leurs droits car ils ne vont pas ailleurs, avec eux on a construit un lien de confiance !

On a des numéros de téléphone, des mels pour contacter nos partenaires !

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Direction générale de la cohésion sociale

Alice LAPRAY, cheffe de service
Denis DARNAND, sous-directeur inclusion sociale
Sylvie CHOCKROUN, designer de service au sein de la mission innovation

Direction de la sécurité sociale

Irina SCHAPIRA, sous-directrice SD4
Marie TRANCART, chef du bureau 4A
Lila DAVID, chargée de mission au bureau 4A

Défenseur des droits

Claire HEDON, défenseure des droits
Anne-Lise DENOEUD, cheffe du pôle accès aux droits, services publics et numérique
Morgane CARPEZAT, chargée de mission services publics
David ROHI, chef du Pôle régional Occitanie

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Anne RUBINSTEIN, déléguée interministérielle
Matthieu PITON, adjoint de la déléguée interministérielle

Conseil national des politiques de luttes contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Nicolas DUVOUX, président, sociologue spécialiste des inégalités sociales

Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

Julien RIPERT, directeur de la Direction de la Relation Clients et du Marketing (DRCM)
Catherine DUICK BAGOT, directrice adjointe du Programme Portail Assuré et Outils de Gestion Multicanal de la Relation Clients (PGM1) au sein de la DRCM
Julie COLLE, chef de projet MOA SI au sein du PGM1
Laurent ROHRBACH, département de l'optimisation de la Relation Client au sein de la DRCM
Elodie NAFFRECHOUX, sous-directrice au sein du Cab DDO

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Renaud VILLARD, directeur général
Frédéric BIRRITTIERI, directeur national de la retraite
Frédérique BOSSARDI, coordinatrice "loi Essoc et Services publics +"

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Benjamin NORMAND, directeur du Département appui à la relation de service et aux métiers

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Cyrielle HERONNEAU, directrice relation & expérience usagers
Jérémy KAWOUK, responsable relation & expérience de service
Catherine ZANET, cheffe de projet implantation et programme FS
Sophie NIANG-AUTRAN, Responsable du département de l'accompagnement et du développement social

Haut-Commissariat à la stratégie et au plan

Léo QUENNESSON, chef de projet au département Société et Politiques Sociales
Sarah TESSE, cheffe de projet « Territoires et société »

Direction interministérielle de la transformation publique

Ghislain DERIANO, chef du service expérience usagers
Stéphane GIRAUD, responsable du programme sciences comportementales
Marie LINTZER, conseillère relations publiques et internationales
Marcel GUENOUN, conseiller recherche
Claire GOUPY, directrice de projet conseil interne
Louise ESPINAS, cheffe de projet conseil interne

Agence nationale de la cohésion des territoires

Henri PREVOST, directeur général
Philippe DEBORDE, directeur adjoint du programme France services
Alexandre CARLIER, directeur adjoint du programme France services

Banque des territoires

François BLOUVACH, responsable éducation et formation professionnelle, inclusion numérique et services au public
Sacha DESMARIS, responsable du pôle conseiller numérique
Emmanuelle BORRELLY, responsable du pôle Inclusion numérique et services au public

Groupe La Poste

Nathalie COLLIN, DGA de La Poste, DG de La Poste Branche Grand Public et Numérique
Cécile REVILLARD, DGA La Poste Branche Grand Public et Numérique
Patrick NOULETTE, directeur délégué du réseau Ile-de-France La Poste Branche Grand Public et Numérique

Groupe MAIF

Jean-Marc EVEILLE, responsable du réseau d'agences,
Nicolas BROSSEAU, responsable du projet Stratégie des lieux

Associations nationales

ANDASS

Emmanuelle BARRE, vice-présidente, DGS au CD Val-de-Marne
Marie COLLET, membre du conseil d'administration, cheffe service appui et pilotage dans la collectivité européenne d'Alsace
Bernard RACH, membre du CA, DGAS au CD Haute-Savoie
Pierre SUC-MELLA, membre du CA, DGA autonomie PA/PH au CD Haute-Garonne
Christophe PAQUETTE, Président, DGA en charge des solidarités humaines au CD Var

Union nationale des centres communaux d'action sociale

Hélène-Sophie MESNAGE, directrice générale adjointe
Esther BUCHER, conseillère technique juridique

ATD Quart-Monde

Elisabeth PRIEUR, membre d'ATD Quart-Monde

Secours catholique

Delphine BONJOUR, responsable du département Aide, Accompagnement, Accès digne aux droits et aux revenus
Amélie CORPET, chargé du réseau accueils de jour

Réseau IdéalCO

Ilham LAAID, responsable de communautés professionnelles (dont insertion)
Thibault VIOTTE, responsable de communautés professionnelles (dont accueil et relation aux usagers)

Remi PIALAT, responsable de la communauté dédiée à l'aide sociale à l'enfance

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Benoit VALLAURI, directeur des Partenariats, des Territoires et de l'Innovation

Laboratoires de recherche / d'innovation publique

TI Lab /Lab Acces

Grégoire KOTRAS, directeur du laboratoire d'innovation publique territorial Ti Lab
Amandine PIRON, collporterre
Sabine ZADROZYNSKI, designer de service et d'espace

Université de Nîmes

Marc OLIVAUX, vice-président partenariats
Selen GOBELEZ, post-doctorante en anthropologie
Rachid SEKKAR, ingénieur d'études
Thomas JOBERT, stagiaire de Master 2 psychologie sociale et environnementale

Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)

Julien LEVY, responsable scientifique
Antoine RODE, chargé de recherche

27e Région

Stéphane VINCENT, délégué général
Chloé ROTROU, designer

Itinéraire Bis

Gaëtan MANJULA BARBE, designer
Arnaud WINK, designer

Sciences Po Paris

Camille DESCATEAUX, doctorante au Centre de sociologie des organisations (CSO)

Université de Strasbourg

Vincent DUBOIS, professeur à l'Université de Strasbourg, laboratoire SAGE
Antonin BESCH, doctorant au laboratoire SAGE

Université de Nantes

Chloé DEVEZ, doctorante au Centre nantais de sociologie (CENS)

Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

Clara DEVILLE, chargée de recherche au Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER)

Université Paris Cité

Aurélie GONNET, maîtresse de conférences en sociologie
Jules SIMHA, maître de conférences en sociologie

Personnalités qualifiées,

Agnès BASSO-FATTORI, membre de l'IGAS
Matthieu ANGOTTI, membre de l'IGAS
Stéphanie DUPAYS, membre de l'IGAS
Barnard GOICHOT, membre de l'IGAS
Philippe SUDREAU, membre de l'IGAS

Alexandre GROSSE, membre de l'IGAS
Clémence MARTY-CHASTAN, membre de l'IGAS

Immersions

CPAM de Seine-Saint-Denis

Jean-Gabriel MOURAUD, directeur général adjoint, CPAM de Seine Saint Denis
Karine VEIGNANT, Responsable du département accueil physique
Linda TADJINE, Responsable du territoire Centre
Muriel SEROR Responsable de l'agence de Montreuil
Soundès BOUSSETTA, conseillère à l'agence de Montreuil
Joseph KHAWAM conseiller à l'agence de Montreuil
Bryan NZASHI, conseiller à l'agence de Montreuil
Flavy GUILLAUME, conseillère à l'agence de Montreuil

Maison des solidarités Paris 20

Muriel BERNARDIN-PIRIOU, directrice
Nancy TERRISSE, directrice adjointe à compétence sociale
Tristan MOURIER, chargé d'ingénierie sociale et de développement territorial à l'équipe d'ingénierie sociale
Catherine ADERIC, responsable du 1er accueil (régulation/orientation) / pôle accueil
Daniel MAFOULA, son adjoint
Maryline ELUSUE, responsable de l'accès aux droits et du 1er entretien social / pôle accueil

Maison des solidarités Paris 13

Catherine BUISSON, directrice
Danièle DESFONTAINE, directrice adjointe à compétence sociale
Christelle DUMONT, responsable du service accueil social
Sandrine BOULOGNE, responsable du service accès aux droits
Madame DABLANC, secrétaire médico-sociale d'accueil
Madame QUIMPERT-URIE, secrétaire médico-sociale de l'accès aux droits

Permanence Maison Blanche du Secours catholique

Pascal COULON, écrivain public
Christian BANDELA, écrivain public
Emily POINT, écrivain public
Jean-Marc PINTUREAU, écrivain public

Haute-Garonne

Préfecture

Gilles PELLEGRIN, sous-préfet de Saint-Gaudens, référent "services publics"
Bruno RAMETTE, directeur adjoint de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial

France Services

Delphine LEGRAND, animatrice départementale France Services de Haute-Garonne
Laurent CASTANIER, responsable FS « Terres du Lauragais »
Bérengère BARA, conseillère FS « Terres du Lauragais »
Carole MAUGARD, conseillère FS et CESF sur le point Conseil Budget « Terres du Lauragais »
Cécile MONTAUT, conseillère FS « Terres du Lauragais »
Marilyne TORRES, responsable FS « Auterive »
Sabrina MEUNIER, conseillère FS « Auterive »
Amandine CHEVALLIER, conseillère FS et travailleuse sociale CCAS « Castanet-Tolosan »

Communauté de communes Terres du Lauragais

Efflamine GOUDON, pilote du projet social de territoire, Communauté de communes Terres du Lauragais

MSA

Justine DE SAINT-GERMAIN, directrice relations clients
Michel LE BOLLOCH, responsable du domaine relation de service

CAF

Gérard MERLIN, directeur adjoint des politiques familiales et sociales
Adda CHELBAB, sous-directrice de la direction du service aux usagers
David CROS, responsable du service des aides financières et des accueils physiques
Ludovic SHMIDT, responsable adjoint du département « Relation de service »
Julie NOIROT, responsable de l'antenne administrative
Celine PENETRO-CARDELEC, responsable du centre social
Barbara AGOUT, Gestionnaire Conseil Allocataires
Véronique GELADE-SOURD, Agent d'accueil
Ghislaine LARROQUE, Agent de contrôle (allocataires) assermenté
Noor KESSOURI, Conseiller Service à l'Usager
Yunyi HUANG, Conseiller Service à l'Usager
Manon MASO, Travailleur Social

CPAM

Isabelle COMTE, directrice générale
Jean-Michel HUC, sous-directeur en charge des assurés
Edith PAGEAUX, sous-directrice de l'information, des solidarités et de l'innovation
Amel BBOUSEBAINE, conseillère Assurance Maladie
Carole SCHERRER, conseillère Assurance Maladie
Nathalie GREGOIRE, conseillère Assurance Maladie
Marielle ROBERT, responsable d'unité

CARSAT 31

Joelle TRANIELLO, directrice
Christel VASSALLE, directrice adjointe retraite
Corinne GEORGE, directrice adjointe santé-social
Marie-Ange COLOMBANI, responsable des agences retraite
Ingrid TRAVERT, attachée de direction
Maël PAILLART, responsable communication, marketing et partenariats
Elodie FALGAYRAC, responsable d'agence
Marie ZANNETACCI, conseillère retraite

Conseil départemental

Eric DAGUERRE, directeur général
Siham ELBOUKILI, directrice générale déléguée aux Territoires et à l'action sociale de proximité
Maron MORDELET, directrice générale déléguée adjointe
Françoise QUINTILLA, directrice territoriale des solidarités adjointe Toulouse
Nathalie GALTIE, directrice Territoriale des Solidarités adjointe Toulouse
Amélie COUTIET, Responsable de la Maison des Solidarités de la Faourette
Chantal ROTIER- GOMBERT, Directrice de l'Ingénierie et Pilotage des Solidarités
Bénédicte BROCARD, Directrice à la Prévention et à la Lutte contre les Précarités
Pierre AYCAGUER, Chargé de mission à la Direction pour Prévention et à la Lutte contre les Précarités
Eva GILLON-FOREMBACHER, Chargée de projet Territoire Zéro non-recours
Caroline GILLOT, assistante sociale de polyvalence
Kheira LARABI, secrétaire de mission Polyvalence
Sabine VERNET – responsable MDS de Villefranche du Lauragais – cheffe de service

Jonathan BACQUET – responsable des maisons départementales de proximité CD31
Aurélie BENECH – responsable de secteur – maisons départementales de proximité

UDCCAS

Sylvie GERMAL, vice-présidente du CCAS de Muret
Laurence PETIT, responsable CCAS Eaunes

CCAS Toulouse

Nadège GRILLE DG cohésion sociale et directrice du CCAS
Corinne COURCET directrice solidarité santé, Ville de Toulouse
Adèle HOARAU, directrice de projets transversaux Toulouse Métropole
Elodie GABELLE directrice du pôle LLE, CCAS de Toulouse
Michel CAPMARTIN directeur des dynamiques citoyennes territoire Ouest, Toulouse Métropole

CCAS de Nailloux

Lucie BASTIDA, directrice du CCAS de Nailloux
Anne DESPLAN, agent CCAS de Nailloux
Jessica FERRE, responsable du pôle social CCAS de Nailloux

CCAS de Villefranche de Lauragais

Eléa SOULLARD, travailleuse sociale CCAS Villefranche de Lauragais

Association

Restos du Cœur de Saint-Gaudens
Dominique FOURES, directeur
Hélène GARROS, membre
Marie MUSSARD, membre

Somme

Préfecture

Rollon MOUCHEL-BLAISOT, préfet
Emmanuel MOULARD, secrétaire général, sous-préfet d'Amiens
Laurence LECOUSTRE, sous-préfète de Péronne

France services

Anne JOUANJEAN, coordinatrice départementale
Audrey BOULARD, agent France Services

Département de la Somme

Françoise RAGUENEAU, vice-présidente en charge de l'autonomie, du grand âge et du handicap
Cathie DHEILLY, directrice générale adjointe
Eric PARMENTIER, adjoint à la directrice générale adjointe
Anne BLONDELLE, directrice de l'insertion, du logement et de l'emploi
Emmanuelle FOURMANOIR, directrice sociale du territoire d'action sociale Hauts-de-Somme
Corinne DEVAUX, directrice adjointe du territoire d'action sociale Somme Santerre
Gauthier HERBOMEL, directeur du territoire d'action sociale d'Amiens
Andrée JONGLEUX DESCAMPS, conseillère sociale
Edwige EYOMI, conseillère sociale
Flora GOSSELIN, conseillère sociale
Gauthier HERBOMEL, directeur de territoire Amiens Métropole

MSA Picardie

Katie HAUTOT, directrice

Pierre ORVEILLON, directeur adjoint
Maryse DALLENE, sous-directrice en charge relation élus, relation service et prévention santé
Anne-Charlotte BRULIN, responsable de la relation de service

CAF de la Somme

Marc LE FLOC'H, directeur
Anne BONVALET, responsable de la relation de service
Véronique MARTIN, responsable prestations

CARSAT Hauts-de-France

Hugues BARDOUX, directeur

CPAM de la Somme

Marie-Gabrielle DUBREUIL, directrice
Jonathan ZOONEKYND, directeur adjoint en charge de la relation assurés et employeurs
Gaëlle POISSANT, responsable des accueils
Dalila ANDASMAS
Mohammed Yacine DAHLOUK
Justine DELABROYE
Rachida EL YAAKOUBI

Mission locale

Laurence JUTEAUX, animatrice

Communauté de communes du Pays du Coquelicot

Michel WATELAIN, président
Sophie CHAMBAUT, directrice générale des services
Anne-Sophie MARQUIS, directrice des ressources humaines
Sandra THIBAUDET, responsable de service et coordinatrice des France services
Marie-Cécile RYCKELYNCK, conseillère France services
Emmanuelle PATERNOSTER, conseillères France services
Isabelle NOIRET, agent des médiathèques
Angélique FIQUET, agent de la Région Hauts-de-France

Ville d'Amiens

Mathilde ROY, maire adjoint en charge du pacte pour le bien vivre et l'accessibilité, présidente de l'UDCCAS de la Somme
Catherine GIRARD, directrice de la cohésion sociale et du CCAS d'Amiens
Clara DUBUC, cheffe d'unité France Services
Aicha HENNAOUI, cheffe de pôle Secteur Nord
Nacera DELLAL, conseillère Sociale
Mohamed EL AKTAA, conseiller social
Sonia JOURDAINE, Agent d'accueil

Amiens métropole

Valérie LAMBERT, directrice habitat et politique de la ville
Kevin CARTIGNY, conseiller à l'amélioration de l'habitat

CCAS d'Amiens

Hélène PARAIN, chargée de mission conciergerie solidaire
Linda RENAULT, chef de service Personnes Agées
Mickaël DEVAUX-ROBIN, chef d'unité Maintien à Domicile
Thomas BOULOY, chargé de mission inclusion numérique
Arnaud GONZALEZ, conseiller numérique
Josiane DICK, agent d'accueil

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

Laetitia CRETON, directrice
Veronique LIEVEN, directrice adjointe

Direction départementale des finances publiques

Sophie MANTEL, directrice départementale
Sébastien CARPENTIER, référent qualité de service et relation usager
Emmanuel DELAPORTE-CREPIN, adjoint au responsable du centre de contact d'Amiens

Autres régions

Préfecture du Gard

Anne LEVASSEUR, sous-préfète du Vigan

Département du Morbihan

Céline ROUSEE, conseillère en travail social

CARSAT Bretagne

Xavier BOUCHET, responsable de la relation aux assurés et des partenariats

CARSAT Centre ouest

Gilles COURROS, directeur
David FERNANDEZ, sous-directeur assurance retraite
Caroline BAUDRY, responsable offres de service retraite

CAF du Var

Julien ORLANDINI, directeur
Lucie FAUVEL, sous-directrice en charge de la production et des offres de service populationnelles

Ville de Chambéry

Sandrine DESROCHES-AFCHAIN, adjointe au maire
Daphné BOREL, directrice générale adjointe aux solidarités, à la proximité et à la citoyenneté
Anne BERNHARD, responsable de la mission implication citoyenne
Aurélie GROMIER, chargée de mission solidarité

SIGLES UTILISES

ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDASS	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé
APA	Aide personnalisée à l'autonomie
API	Interface de programmation application
ADRETS	Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services
AMF	Association des maires de France
ANEF	Administration numérique pour les étrangers en France
ARS	Agence régionale de santé
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BO	Back office
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CC	Communauté de communes
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNLE	Conseil national de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNSP	Conseil national des services publics
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CSS	Complémentaire santé solidaire
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

DILA	Direction de l'information légale et administrative
DILPL	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Délégation interministérielle à la transformation publique
DRC	Demande de reconstitution de carrière
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
EIR	Entretien information retraite
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FNFS	Fonds national France services
FO	Front office
FRR	France ruralités revitalisation
GIP	Groupement d'intérêt public
GRC	Gestion des relations client
IA	Intelligence artificielle
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGN	Institut géographique national
JMDA	Je donne mon avis
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
MFS	Maison France services
MNC	Mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
MSAP	Maison des services au public
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPS	*Net promoter score*
ODENORE	Observatoire du non-recours aux droits et services
ODRT	Observatoire des dynamiques rurales et territoriales
OSS	Organisme de sécurité sociale
PASIP	Premier accueil social inconditionnel de proximité
PDIAMS	Programme départemental d'implantation et d'adaptation des maisons de solidarité
PIMMS	Point information médiation multi-services
QPV	Quartier politique de la ville

RDV	Rendez-vous
RSA	Revenu de solidarité active
SDAASP	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics
SIAO	Service d'information, d'accueil et d'orientation
SPDA	Service public départemental pour l'autonomie
TZNR	Territoire zéro non-recours
UDCCAS	Union départementale des centres communaux d'action sociale
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
VADA	Ville amie des aînés