

L'ESSENTIEL SUR...

... le rapport d'information portant sur LES ESPACES FRANCE SERVICES

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, Secrétaire de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires et Vice-Président de la commission des Finances du Sénat.

Le programme France Services a été lancé à l'issue du grand débat national de 2019, pour répondre aux besoins exprimés par une majorité de français d'un accès facilité aux services publics du quotidien. Ce programme ambitieux s'est développé avec pour objectif de permettre à tous les français de bénéficier d'un accompagnement personnalisé, au sein d'une structure centralisant la plupart des services publics du quotidien et accessible quel que soit l'âge, le lieu de résidence et le degré de maîtrise des outils numériques des usagers accueillis. La mise en œuvre de ce guichet unique a nécessité une labellisation nationale afin de garantir partout un niveau de qualité de service homogène.

Neuf partenaires nationaux se sont ainsi engagés à garantir un accompagnement des usagers dans les démarches administratives relevant de leur champ de compétence : La Poste, Pôle Emploi, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Mutualité sociale agricole, le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, le ministère de la Justice et la Direction générale des Finances publiques. Ce bouquet de services « socle », toujours présent dans les espaces France Services, peut s'enrichir de partenariats locaux, en fonction des besoins et des spécificités de chaque territoire.

Le déploiement du programme France Service s'est appuyé sur des initiatives de regroupement préexistantes, notamment les Maisons de services au public (MSAP) ainsi que diverses expériences locales de mutualisation ou de mise en réseau plus anciennes. Bien qu'elles aient été moins nombreuses, dotées d'une organisation et d'un fonctionnement plus hétérogènes, avec un cahier des charges moins exigeant et une couverture territoriale plus limitée, ces initiatives ont permis de structurer localement des partenariats sur lesquels le déploiement de France Services a pu utilement s'appuyer.

Le programme France Services est aujourd'hui vecteur d'un taux de satisfaction globalement satisfaisant du fait de sa fonctionnalité, de sa couverture territoriale et de la qualité des services proposés (I). Néanmoins, la mission estime que le programme mériterait de bénéficier d'une dynamique nouvelle. Celle-ci impliquerait d'abord un élargissement de l'offre de services pour répondre de façon plus adaptée et systématique aux besoins exprimés par les administrés (II). La mise en œuvre de cette dynamique passe en outre par une meilleure structuration du dispositif pour garantir sa pérennisation et son déploiement optimal (III).

I. Un dispositif fonctionnel, déployé sur une grande partie du territoire et vecteur d'un taux de satisfaction globale positif

De façon générale, la mission relève que le programme France Services est fonctionnel et atteint son objectif principal, qui est d'offrir aux administrés un accompagnement humain, individualisé et de qualité. Ce dispositif bénéficie par ailleurs d'un maillage territorial de plus en plus satisfaisant, qui répond globalement aux objectifs de proximité fixés au lancement du programme. Les espaces France Services, qu'ils soient fixes ou mobiles, rencontrent ainsi un succès non négligeable au niveau local.

A. *Un service qui répond au besoin d'un accompagnement humain, individualisé et de qualité*

La dématérialisation des procédures administratives s'accompagne d'une réduction, voire d'une suppression, de la possibilité de s'adresser à un interlocuteur physique. Elle contribue ainsi à éloigner les usagers du service public lorsqu'ils ne parviennent pas à accéder à ces services. Les motifs peuvent être nombreux, de la mauvaise couverture internet, à la maîtrise insuffisante des outils numériques. Cette dématérialisation n'est pas sans effet sur l'accès aux services publics et sur le recours effectif aux droits. En effet, la concertation engagée dans le cadre du grand débat national en 2019 a montré que 49% des personnes interrogées ont déjà renoncé à des droits ou des allocations en raison de démarches administratives trop complexes¹. Selon une étude de l'INSEE², près d'un tiers des adultes (32%) ont renoncé en 2021 à effectuer une démarche administrative en ligne. Parmi ceux-ci, un quart a renoncé définitivement à l'accomplir. Enfin et selon un rapport remis au ministre délégué en charge de la transition numérique début 2023, 16 millions de français se déclarent « éloignés du numérique »³. Ces constats et statistiques démontrent une difficulté non marginale et durable face aux démarches administratives en ligne, quels que soient les publics concernés.

France Services répond au besoin d'accompagnement humain pour faire face aux difficultés d'accès aux services publics, en imposant dans son cahier des charges la présence d'au moins deux agents formés à l'accueil du public. En effet, la charte nationale d'engagement, signée en novembre 2019, précise que « la présence de deux personnes délivrant un accueil physique et téléphonique est obligatoire dans chaque structure France Services ». Ce socle de deux agents minimum permet une continuité de service et une prise en charge qualitative des demandes.

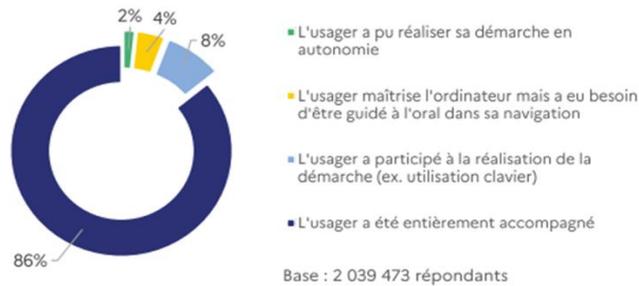
La mission a également relevé que la polyvalence des agents d'accueil jouait un rôle central dans le déploiement efficace du programme France Services. En effet, les agents d'accueil reçoivent et accompagnent des publics souvent en difficulté, en situation de précarité, maîtrisant mal la langue française, en situation d'illettrisme ou d'illectronisme. Cette caractéristique nécessite un accueil adapté, bienveillant et patient ainsi qu'un temps d'accompagnement qui peut être long et se traduire parfois par l'obligation d'effectuer les démarches à la place de l'utilisateur. Le bilan publié par l'ANCT pour 2022 montre ainsi que l'accompagnement total concerne une grande majorité d'utilisateurs (86%). Pour compléter le dispositif existant, la mission propose de pérenniser 4 000 conseillers numériques, répartis dans les collectivités territoriales, les associations et les France Services et dont la mission consisterait à accompagner la montée en autonomie des publics en situation de difficulté.

¹ Cf note de bas de page en page 15

² INSEE Focus n°267, paru le 11 mai 2022

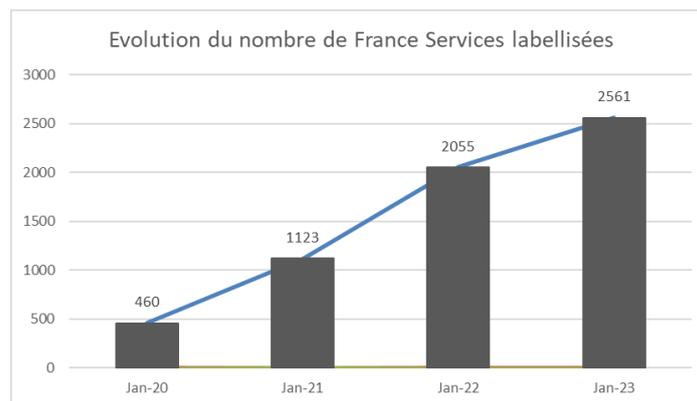
³ Rapport ANCT sur « La société numérique française, définir et mesurer l'impact du numérique ». 2022

Autonomie numérique des usagers



B. Un maillage territorial de plus en plus satisfaisant, qui répond aux objectifs fixés

France Services a connu un déploiement rapide. L'évolution du nombre d'espaces France Services labellisés a connu une évolution importante, passant de 460 structures en janvier 2020 à 2561 structures en janvier 2023. Cette augmentation non négligeable du nombre d'espaces France Services permet une accessibilité et une proximité toujours plus importante des services publics.



De même, le maillage territorial du dispositif s'affine progressivement pour répondre aux enjeux de proximité et d'accessibilité des services publics. Le Gouvernement s'est fixé comme objectif de garantir à tous les Français un accès à France Services en moins de 30 minutes, ce qu'il a traduit par la volonté d'installer au moins un espace France Services par canton. Aujourd'hui, la quasi-totalité des cantons est couverte par l'implantation d'au moins une structure France Services. Le bilan du programme pour l'année 2022 présenté par l'ANCT fait par ailleurs apparaître un taux de 99% de Français à moins de 30 minutes d'un espace France Services.

La proximité et l'accessibilité des espaces France Services est reconnue par le public, dont le taux de satisfaction est élevé. Les questionnaires de satisfaction via les 500 bornes mises à disposition dans les France Services et les bilans réguliers effectués par l'ANCT montrent un taux de satisfaction global très positif. Ainsi, 95,3% des usagers estiment que la réponse qui leur a été donnée est adaptée à leur demande et ils sont 97,4% à recommander France Services⁴. Ce taux de satisfaction conséquent va de pair avec une hausse constante et régulière de la fréquentation de France Services et des demandes

⁴ Chiffres sur la période de janvier à mai 2023

traitées. Ainsi, plus de 10 millions d'actes ont été réalisés depuis 2020, dont 5,5 millions pour la seule année 2022⁵. Le cap des 500 000 accompagnements mensuels a été franchi en 2022. La qualité du personnel d'accueil est également plébiscitée par les administrés, qui estiment pour 95,5% d'entre eux avoir bénéficié d'un accueil courtois⁶.

II. Un dispositif encore trop limité dans son champ, qui tirerait profit d'un élargissement de l'offre de services à des besoins actuellement non-couverts

Bien que le programme France Services soit aujourd'hui fonctionnel et plébiscité par les publics accompagnés, son champ d'application paraît aujourd'hui trop restreint et ne permet pas une réponse exhaustive à l'ensemble des besoins exprimés. Pour répondre à cette problématique et garantir à 100% des usagers se présentant en France Services de pouvoir en repartir avec une solution, il est nécessaire de développer des partenariats et de pérenniser les expérimentations mises en œuvre avec succès dans l'ensemble du territoire. Les évolutions des services proposés par France Services imposent, enfin, une réévaluation des moyens financiers alloués à ce dispositif.

A. *Des besoins encore non-couverts qui imposent une redéfinition du champ de l'accompagnement proposé aux administrés*

Plusieurs champs relevant des démarches du quotidien n'intègrent pas aujourd'hui les compétences de France Services. La mobilité, la transition énergétique, le logement ou encore les services à la personne ne font actuellement pas l'objet d'un accompagnement dédié au sein des espaces France Services.

Les aides dématérialisées liées la transition écologique et au logement ne sont pas prises en charge par les espaces France Services. En effet, de nombreux dispositifs d'aide aux particuliers ont été mis en place et nécessitent d'être demandés en ligne, tels que Ma Prime Rénov', les primes délivrées au titre des Certificats d'Economie d'Energie (CEE), le crédit d'impôt pour la transition énergétique, l'éco-prêt à taux zéro (éco PTZ), les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou encore le chèque énergie. La complexité que représentent parfois ces démarches conduisent de nombreux particuliers à renoncer au bénéfice de ces aides, faute d'accompagnement humain lors du dépôt de leur demande. La mission soutient que le programme France Services devrait permettre un accompagnement adapté à ce type de démarches dématérialisées.

Les procédures d'obtention ou de renouvellement de titres d'identité et de voyage ne bénéficient pas non plus d'un accompagnement systématique dans le cadre du programme France Services. Les demandes de cartes nationales d'identité et de passeports doivent en effet s'effectuer auprès d'une commune équipée d'un dispositif de recueil d'empreintes digitales (DR). Les délais très importants pour obtenir un rendez-vous dans les mairies équipées (69 jours en moyenne) auxquels s'ajoute le délai de production du titre (24 jours en moyenne) militent pour une augmentation du nombre de DR et un

⁵ 1,3 million en 2020 et 3,5 millions en 2021

⁶ Bilan de l'activité de France Services pour 2022 (ANCT)

meilleur accès à ces dispositifs pour les usagers. Une instruction conjointe du Ministère de l'Intérieur et de l'ANCT⁷ encourage le déploiement de nouveaux DR dans les Maisons France Services dont les mairies n'en sont pas équipées. Ce déploiement semble néanmoins avoir pris du retard et la mission recommande de ce fait d'en accélérer les effets dans toutes les communes concernées par l'instruction. Elle propose également de rendre possible la pré-demande en ligne de ces titres en France Services et de développer l'équipement des espaces France Services itinérants de DR pour réduire les délais de procédure.

L'aide et le conseil pour l'emploi à domicile ne bénéficient pas davantage d'un accompagnement systématique au sein des espaces France Services. On recense pourtant en France 3,3 millions de particuliers employeurs pour 1,3 millions de salariés. Face à la demande de conseils, la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPPEM) a développé des services avec des collectivités, sous forme de points relais, pour apporter un premier niveau de réponse aux particuliers qui souhaitent recourir à l'emploi à domicile. Sur les 365 points relais ainsi constitués, 260 sont situés en France Services, au titre des partenariats locaux développés par les collectivités porteuses. Les échanges de la mission avec la FEPPEM ont permis de confirmer la volonté de cette dernière de devenir partenaire de France Services, il est de ce fait proposé d'en faire un partenaire à part entière pour systématiser l'aide et le conseil en matière d'emploi à domicile.

B. La nécessité de développer de nouveaux partenariats et de revaloriser l'enveloppe allouée au programme pour favoriser l'élargissement de l'offre de services

La mission considère que le programme France Service devrait davantage s'appuyer sur le rôle central des maires dans nos territoires. En effet, les mairies sont bien identifiées par les habitants, qui n'hésitent pas à s'y rendre lorsqu'ils éprouvent une difficulté, même lorsque celle-ci ne relève pas des compétences communales. La mission propose ainsi de renforcer les liens entre France Services et les maires, afin que ces derniers soient en capacité, sur la base du volontariat, d'orienter leurs administrés vers la France Services la plus proche ou de prendre directement un rendez-vous pour eux auprès de cette structure. Cela implique notamment de formaliser le partenariat entre les communes volontaires et France Services, par un modèle type de convention-cadre prévoyant a minima l'accueil en France Services des agents de mairie pour leur présenter le dispositif.

La mobilisation du réseau de proximité de La Poste et des buralistes permettrait d'orienter les usagers et de leur fournir une information adaptée concernant le dispositif. Ces deux réseaux de proximité sont particulièrement bien implantés sur le territoire national, avec un maillage territorial très fin. Ils sont forts de 23 000 établissements répartis sur l'ensemble du territoire pour les buralistes, de 8 000 bureaux et 7 000 agences pour la Poste. Ces deux organismes peuvent être des lieux pertinents d'information et d'orientation du public vers France Services, en délivrant des renseignements sur les services offerts, les partenaires et les lieux d'implantation. La forte fréquentation de ces lieux permettrait en effet de toucher un nombre conséquent d'usagers. Ainsi, les buralistes, situés pour 42% d'entre eux dans des communes de moins de 3 500 habitants, accueillent chaque jour 10 millions de personnes⁸ et bénéficient d'horaires d'ouverture larges. La Poste accueille elle 800 000 personnes chaque jour⁹. Véritables « avant-postes » de France Services, les buralistes et les locaux postaux bénéficieraient d'une signalétique spécifique en lien avec France Services, permettant ainsi leur identification comme telle par les publics accueillis. La mission propose d'aller plus loin en assurant ce service d'information et

⁷ Instruction du 29 mars 2022 adressée aux préfets de département

⁸ Chiffres communiqués par la confédération nationale des buralistes

⁹ Chiffres communiqués par La Poste

d'orientation de façon itinérante, dans les communes non pourvues de bureaux de poste autour d'une France Services. Enfin, la possibilité pour les facteurs, qui sont assermentés et qui bénéficieraient d'une formation adaptée, de venir chercher des dossiers au domicile des habitants et de s'assurer de la complétude de ceux-ci devrait être approfondie.

De même, l'accentuation des partenariats avec les structures existantes serait une piste d'évolution intéressante. La mission encourage l'intensification des partenariats avec les associations, les points justice et les permanences du délégué du Défenseur des droits, souvent bien implantés dans les territoires. De plus, une pérennisation et une généralisation des expérimentations menées avec les services de la Banque de France et du Centre national des œuvres universitaires favoriserait un élargissement de l'accompagnement proposé par France Services. De même, la mission recommande d'inciter l'Agirc Arcco à rejoindre le programme France Services ou, à défaut, de mettre en place une articulation entre la CNAV et l'Agirc Arcco, au bénéfice des usagers salariés du secteur privé.

L'évolution du programme France Services passe par l'augmentation de son enveloppe de fonctionnement, à parité entre l'Etat et les opérateurs. Le financement des France Services est fondé sur un système de double financement paritaire, avec d'un côté l'Etat, via le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de l'autre les opérateurs, via le fonds national France Services (FNFS). Le financement annuel de 30 000 € était jusqu'alors assuré à hauteur de 15 000€ par le FNADT et de 15 000€ par le FNFS. Les structures postales bénéficient d'un financement spécifique, via le fonds postal de péréquation territoriale, à hauteur de 26 000€ et le FNFS à hauteur de 4 000€. Le financement annuel par structure a récemment été porté à 35 000 €. Il est donc attendu, dès 2024, un abondement de 5 000 € du FNFS, afin de conserver un financement paritaire, qui doit demeurer une exigence et permettre de porter le financement annuel des France Services à 40 000€. Dès 2024, la mission estime nécessaire d'abonder ce budget socle de 10 000€ supplémentaires, à parité entre le FNADT (5 000€) et le FNFS (5 000€), pour le financement des France Services situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). Elle estime enfin que le financement socle doit être porté à 50 000 € dès 2025, soit un abondement supplémentaire et paritaire de 5 000 € du FNADT et de 5 000 € du FNFS. Cet abondement est nécessaire pour couvrir au moins 50% des coûts minimum de fonctionnement des France Services et réduire ainsi le reste à charge supporté par les porteurs des structures, notamment les collectivités territoriales qui peuvent piloter plusieurs France Services sur un même territoire. L'entrée de nouveaux opérateurs, telle que la mission le préconise, devrait être de nature à faciliter cette augmentation du financement.

III. Un dispositif à structurer davantage pour permettre sa pérennisation et son déploiement optimal

Pour garantir la pérennisation du programme France Services, il est apparu nécessaire de développer la politique du « aller-vers » et de renforcer l'accessibilité de ces structures. La revalorisation du métier d'agent d'accueil et l'accroissement du rôle joué par les organismes partenaires est une piste d'amélioration essentielle du programme.

A. Le renforcement nécessaire de l'accessibilité aux espaces France Services

Pérenniser le programme France Services implique d'en renforcer la communication et la visibilité pour lutter contre le déficit de notoriété du dispositif. En effet, bien que la fréquentation et les demandes faites à France Services soient en hausse constante, de nombreux français ne connaissent toujours pas ce dispositif et n'identifient pas les services qu'il propose. Les campagnes nationales de communication menées depuis le lancement du programme ont indéniablement contribué à mieux faire connaître France Services mais n'ont pas suffisamment touché les publics les plus éloignés des services publics et de la communication institutionnelle. La mission estime donc nécessaire de relancer une nouvelle campagne de communication, qui devra être relayée par une communication de proximité, déclinée dans chaque département en association avec les porteurs de France Services, notamment les collectivités territoriales qui accueillent 67% de ces structures. La mission incite par ailleurs les neuf opérateurs nationaux actuels à communiquer davantage sur le programme et propose d'inscrire dans le cahier des charges de France Services une exigence précise en matière d'identification et de visibilité des structures.

Une amélioration de l'accessibilité des espaces France Services, via le développement de « l'aller-vers » est également une évolution incontournable. Les 145 bus labellisés France Services et les 153 multi-sites permettent de favoriser l'accès aux services publics des administrés les plus isolés, mais ne se suffisent pas à eux-mêmes pour autant. Dans ce sens, la mission propose de compléter ce dispositif par l'installation de bus dans des lieux de grand passage, à des moments de forte fréquentation. La mission préconise également un accueil de France Services dans des lieux spécifiques et à destination de populations ciblées, par exemple dans les maisons de retraite pour les pensionnaires qui y sont hébergés ou dans les établissements pénitentiaires pour les détenus.

Par ailleurs, il est apparu que le maillage territorial du programme France Services gagnerait à s'affiner. En effet, les zones urbaines à forte densité de population peuvent justifier l'implantation de plusieurs France Services à l'intérieur d'un même canton, pour couvrir des besoins dont la croissance suit de près celle de la population. Il en va de même des quartiers de la politique de la ville (QPV) et des territoires d'outre-mer, dont les enjeux spécifiques nécessitent de poursuivre la politique de déploiement prioritaire d'espaces France Services.

B. L'indispensable revalorisation du métier d'agent d'accueil et du rôle joué par les opérateurs partenaires

La structuration du dispositif repose aujourd'hui sur deux éléments centraux : l'accompagnement de premier niveau par les agents d'accueil et l'accompagnement de second niveau « back office » par les opérateurs partenaires.

Il est apparu nécessaire de valoriser davantage le métier d'accueil et d'améliorer la formation initiale et continue des agents. Ce nouveau métier, né avec France Services, mérite d'être reconnu comme tel compte tenu de ses spécificités et de bénéficier d'un cadre particulier, à défaut d'un véritable statut. La mission salue ainsi les travaux engagés afin d'inscrire une fiche « conseiller France Services » dans le répertoire des métiers communs aux trois versants de la fonction publique (RMFP). De même, afin de rendre attractifs ces métiers et d'éviter un système de rotation préjudiciable à la qualité du service rendu, il sera indispensable de mener une réflexion sur la rémunération de ces agents. La formation des agents doit également évoluer en accord avec les retours exprimés sur le terrain. En particulier, les

formations en présentiel sont à privilégier et leur planification doit être mieux anticipée. Il apparaît par ailleurs primordial de progresser dans l'information en temps réel des agents d'accueil lorsqu'une modification intervient dans l'offre du bouquet de services, qu'il s'agisse d'un nouveau dispositif entrant en vigueur ou de la modification d'un dispositif existant.

Les opérateurs partenaires doivent être davantage impliqués et assurer une réponse de « second niveau » de meilleure qualité. France Services apporte une réponse « *de premier niveau* », de « *front office* », sur un champ de compétences précis relevant des neuf partenaires nationaux du dispositif. Lorsque la demande de l'utilisateur est complexe et ne peut être traitée par ce premier niveau, la demande doit être prise en charge par un « *second niveau* », un « *back office* », assuré par chacun des neuf partenaires. Si les neuf partenaires entendus par la mission ont tous assuré à celle-ci que ces désignations avaient été effectuées et que le lien entre France Services et ces référents était opérationnel dans tous les départements, la mission constate que la qualité de la relation et de la réponse est très inégale d'un département et d'un partenaire à l'autre. Tous les opérateurs n'ont par exemple pas mis en place une ligne téléphonique dédiée à France Services. Beaucoup privilégient un lien par mail, avec l'engagement d'une réponse allant de 48 heures à une semaine. Ces délais, qui ne sont d'ailleurs pas toujours respectés, apparaissent trop longs à la mission. Elle estime ainsi qu'une montée en puissance de France Services ne pourra pas s'effectuer de façon qualitative sans une amélioration du fonctionnement de l'accompagnement de second niveau. Cette amélioration est également indispensable pour permettre aux agents des France Services de se concentrer sur l'accueil de premier niveau, théoriquement exclusivement de leur ressort. De ce fait, la mission préconise que les compétences entre France Services et les opérateurs soient clarifiées et respectées. Elle recommande par ailleurs la mise en place par chaque partenaire d'agendas partagés, auxquels l'agent d'accueil de France Services pourra accéder en temps réel pour faciliter la prise de rendez-vous et fluidifier les deux niveaux d'accompagnement. Ces évolutions devront s'accompagner d'une animation nationale et départementale plus qualitative de la part des opérateurs partenaires.