

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

PROGRAMME FRANCE SERVICES

(2020-2023)

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Septembre 2024

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (03 septembre 2024)**

Réponse du Premier ministre	4
Réponse du président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	7
Réponse du président-directeur général du groupe La Poste	10

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 2 mai 2024, vous avez bien voulu me transmettre le rapport public thématique relatif à l'évaluation du programme France services (2020-2023).

J'ai pris connaissance avec attention des constats et des recommandations qu'il contient. Il appelle de ma part les observations suivantes.

Le Gouvernement partage l'orientation de la Cour des comptes qui souligne tout d'abord la réussite de cette politique publique de cohésion territoriale. Le programme France services, souhaité par le président de la République, est mis en œuvre par le Gouvernement et porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires depuis 2019 avec des objectifs clairs : répondre à l'éloignement des services publics ressenti par une partie de nos concitoyens en rouvrant des accueils humains sur nos territoires et simplifier leur quotidien en regroupant différents services en un même lieu.

Cela s'est matérialisé par la création de guichets uniques, accessibles sans rendez-vous, offrant un accompagnement aux principales démarches administratives des 11 opérateurs nationaux. Au total, 2 700 maisons France services maillent aujourd'hui l'ensemble du territoire national, dans l'hexagone comme en outre-mer, et permettent à chaque Français d'être à moins de 30 minutes d'une telle structure.

Comme le rapport le relève, ce nouveau service obtient des taux de satisfaction très élevés chez les usagers (96,5 %¹) et permet de résoudre plus de quatre démarches administratives sur cinq dès la première visite². La croissance régulière du nombre d'accompagnements en maisons France services (900 000 démarches accompagnées en moyenne sur les mois de février et mars 2024, et plus de 22 millions de demandes accompagnées depuis son lancement) témoigne des besoins des usagers et de l'intérêt des maisons France services pour y répondre : ce dispositif, ainsi que la Cour le souligne, contribue à la cohésion sociale et territoriale.

¹ Source : Bornes de satisfaction disposées dans 640 France services.

² Source : taux de finalisation des démarches (82%), issu de la Plateforme France services.

Suscitant une large adhésion locale, les maisons France services sont portées par une diversité d'acteurs – collectivités territoriales majoritairement mais aussi associations, opérateurs de services publics ou encore des services déconcentrés de l'État (préfectures, sous-préfectures, etc.) – et structurés localement par les préfets de département.

L'État accompagne ce programme en proposant un financement conséquent, notamment grâce à des subventions du fonctionnement, de l'animation départementale, de la formation des conseillers France services, etc.

En outre, une forte attention est portée à la qualité de service de ce label grâce à une stratégie d'amélioration continue mise en œuvre par l'ANCT (cahier des charges, audits de labellisation et de contrôle, outils informatiques harmonisés, mesure de la satisfaction usagers, etc.).

Vous relevez ensuite un certain nombre de conditions qui garantiront la réussite du programme dans la durée, au premier rang desquelles l'augmentation de la notoriété du dispositif auprès des populations les plus en besoin.

Des mesures ont été mises en œuvre et se poursuivront en ce sens : renouvellement des campagnes de communication nationales et locales dont une prochaine campagne télévisée à l'automne, organisation de « journées France services » pour faire connaître l'offre de services, budget alloué aux préfectures pour faire connaître les maisons France services du territoire, etc. L'accent est également mis sur des dispositifs d'« aller-vers », tels que des bus itinérants ou des permanences multisites : un appel à manifestation d'intérêt, organisé avec la Banque des territoires, est d'ailleurs en cours pour financer de nouveaux dispositifs innovants pour se rapprocher des usagers et les faire venir dans les maisons France services. Les préfets sont mobilisés aux côtés des partenaires locaux pour mieux adapter la couverture du territoire et les services proposés, au plus près des besoins du territoire.

Vous soulignez la nécessité que le dispositif France services contribue à l'inclusion numérique sur nos territoires : c'est une priorité de mon gouvernement. Sur les près de 4 000 conseillers numériques qui ont été déployés sur le territoire et dont les missions consistent notamment à rendre autonomes les citoyens dans leur usage du numérique, près de 700 d'entre eux interviennent dans des maisons France services. Des formations et outils numériques développés par l'ANCT permettent également aux conseillers France services de s'assurer du respect des règles de la protection des données lorsqu'ils appuient les démarches des usagers en difficulté (tous les conseillers seront ainsi formés à Aidants Connect d'ici fin 2025) mais également de réorienter ces usagers vers un lieu où ils pourront bénéficier de cette médiation numérique (cartographie nationale des lieux d'inclusion numérique).

Vous insistez sur les marges de progrès en matière d'efficacité du pilotage et de la coordination des acteurs. Le ministre de la transformation et de la fonction publiques et la ministre déléguée aux collectivités territoriales et à la ruralité sont co-responsables de la politique d'accès aux services publics. Le déploiement des labellisations et l'animation du réseau des opérateurs font ainsi l'objet d'une concertation entre les deux ministères sur proposition de l'ANCT, et des comités de pilotage sont organisés régulièrement avec les opérateurs.

Au titre de sa mission pour l'amélioration de la qualité et l'efficacité des services publics, le ministère de la transformation et de la fonction publiques coordonne et anime l'action des partenaires en la matière. Un travail est ainsi en cours pour définir une « charte du back-office », afin que chacun des opérateurs réponde mieux encore aux besoins des conseillers France services. Enfin, le dispositif France services veille à articuler les différents canaux d'accès entre eux : physique, numérique et téléphonique, pour mieux tirer parti des synergies entre les différents outils des opérateurs, de France services et le site service-public.fr opéré par la DILA.

Les animateurs départementaux garantissent quant à eux un pilotage resserré avec les opérateurs de France services sur le territoire. Par leur truchement, un travail est également en cours pour recenser et encadrer les partenariats locaux qui ne relèvent pas du bouquet de services « socle ». Des préfets ont d'ailleurs déjà mis en place des comités de sélection de ces partenariats pouvant compléter l'offre de service. Des sous-préfets en charge des services publics ont également été nommés à l'été 2023, pour coordonner l'action en matière de renforcement de la qualité, de l'efficacité et de l'accès aux services publics dans leurs territoires. Ils viendront ainsi en appui des préfets, qui donneront désormais un avis sur les projets d'évolution des implantations des services publics portés par les services et opérateurs de l'État.

Les conseillers France services sont accompagnés dans cette montée en puissance du dispositif, grâce notamment à l'inscription de leur métier dans le référentiel des métiers de la fonction publique, au développement de leurs formations initiales et continues dont la durée a désormais doublé, ou encore à la mise en place de réseaux à la main des animateurs départementaux. Un tiers de l'enveloppe de trois millions d'euros dédiée à la protection des agents a été mobilisée pour sécuriser les locaux des France services et donc leurs conseillers. Enfin, un appel à manifestation d'intérêt « Lieux innovants lieux accueillants », porté par la Banque des territoires, est en cours, et permettra de moderniser l'aménagement des France services, au bénéfice de leurs conseillers et usagers.

Vous soulignez enfin le besoin de mieux définir les prochaines étapes de développement du programme. À l'occasion du 8^{ème} Comité interministériel de la transformation public (CITP) que j'ai présidé le 23 avril 2024, j'ai annoncé la poursuite du déploiement du réseau France services pour atteindre jusqu'à 3 000 structures d'ici 2027, soit 300 de plus qu'aujourd'hui, avec notamment pour priorité la couverture des villes moyennes. Ce déploiement supplémentaire viendra parfaire le maillage territorial en ciblant des territoires où la demande est importante.

Je souhaite également qu'un plan d'enrichissement de l'offre de services, pour faire de France services le véritable guichet des démarches administratives essentielles des particuliers, soit construit d'ici la fin de l'année pour une projection jusqu'en 2027. J'ai à ce titre d'ores et déjà annoncé l'intégration, à compter du 1^{er} janvier 2025, d'un nouveau partenaire national (URSSAF) pour certaines démarches des particuliers employeurs et micro-entrepreneurs. Un bilan est par ailleurs en cours quant aux expérimentations menées depuis l'année dernière avec la Banque de France et le CNOUS pour déterminer si nous procédons ou non à une intégration de ces partenaires dans le bouquet de services. Les financements correspondants seront également définis avec les opérateurs dans les prochains mois. Ces nouvelles annonces permettent donc à l'ensemble des parties prenantes (porteurs, opérateurs nationaux, préfetures, etc.) de se projeter et de mesurer l'ambition toujours élevée de ce programme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)**

Sollicité depuis 2019 par l'ANCT dans le cadre de conventions de coopération publique successives, le CNFPT est en effet engagé jusqu'à ce jour dans le dispositif de la seule formation initiale des conseillers France services. Comme le souligne le projet de rapport, ce cadre conventionnel n'a pas intégré jusque cette année la formation continue des conseillers et l'engagement du CNFPT sur la coordination du socle métiers n'est effectif que depuis 2021.

Sur le fond, je me félicite tout d'abord que la Cour ait pu constater que le CNFPT a su apporter des réponses en termes de formation initiale qui ont très majoritairement satisfait les conseillers du réseau France services. Il a pour cela été nécessaire de faire preuve de réactivité et d'agilité pour déployer le même dispositif dans tout le territoire national et au plus près des bassins de vie.

Pour autant, comme la Cour le souligne, le dispositif s'est construit « en marchant » au fil des labellisations des espaces d'accueil sans que ne puisse être réellement posée une gestion prévisionnelle des effectifs à former. Le CNFPT aurait souhaité s'appuyer sur un tableau des effectifs des agents à former qui puisse faciliter la mise en œuvre opérationnelle des formations. Il a donc dû s'adapter pour garantir le départ en formation des conseillers au fur et à mesure que se développaient les labellisations.

C'est la raison pour laquelle, dans le partenariat avec l'ANCT, le CNFPT a fait valoir dès 2022 la nécessité de préfigurer un nouveau modèle de gestion de la formation initiale en mettant en avant le rôle central des préfetures et d'un éventuel animateur départemental pour mieux appréhender les besoins tant sur les effectifs à former que sur les contenus.

C'est ainsi que la convention passée pour 2023 a pu permettre le doublement des temps de formation, l'introduction de test PIX Territoire d'orientation sur les besoins de compétences en matière numérique et rendre plus formelle la coopération de proximité entre les délégations régionales du CNFPT et les préfetures.

De plus, pour la première fois, le CNFPT a été au comité de pilotage stratégique du programme avec les opérateurs nationaux et a donc pu échanger directement avec ces derniers.

Je partage également les axes de progrès pour l'organisation des formations que le projet de rapport énonce, y compris sur le besoin de piloter la formation continue des conseillers en poste. Le CNFPT a déjà fait savoir l'an dernier à l'ANCT et aux opérateurs qu'il était prêt à ouvrir son offre de formation continue à tous les conseillers France services sous réserve de trouver un accord de financement s'agissant de ceux qui ne sont pas des agents territoriaux. Il convient de préciser que les agents territoriaux ont d'ores et déjà accès à toute l'offre de formation continue du CNFPT.

Aussi, après plusieurs mois d'échanges avec l'ANCT, j'ai pu recueillir l'accord du conseil d'administration du CNFPT le 17 avril dernier pour la passation d'une nouvelle convention de coopération publique d'une durée de trois ans (2024-2026) intégrant des évolutions allant, me semble-t-il, dans le sens des recommandations de la Cour sur la formation des conseillers France services :

- Une convention pluriannuelle de trois ans de sorte que l'évolution de la formation des conseillers notamment pour des réponses à des besoins de formation continue puisse être pilotée avec un engagement durable des parties ;*

- *L'installation d'un comité de suivi scientifique et pédagogique qui validera les orientations et contenus pédagogiques des modules de formation initiale et continue ;*
- *Une nouvelle organisation de la formation initiale adaptée à des effectifs moindres à former (introduction d'une part d'offre à distance, programmation annuelle sur des dates arrêtées, accompagnement à la prise de poste...) ;*
- *La gestion des besoins de formation continue dans le cadre d'une stratégie nouvelle à définir par avenant ;*
- *L'affirmation des fonctions d'animateur départemental grâce notamment à la création par l'ANCT d'un ETP dans chaque département ;*
- *La présence nouvelle du CNFPT dans les réunions départementales des conseillers France services afin d'échanger sur les besoins d'évolution de leur compétence.*

Nous venons donc de poser un cadre conventionnel nouveau avec l'ambition de faire mieux encore sur la qualité de la formation proposée aux conseillers France services, et le CNFPT continuera à participer aux réflexions engagées sur l'affirmation d'une stratégie de formation continue.

Mais le CNFPT aura besoin d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs à former, d'autant que j'ai relevé l'ambition de M. le Premier ministre, affichée lors du 8^{ème} comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu le 23 avril 2024, de labelliser 300 nouvelles maisons France services d'ici 2027 en ciblant les villes moyennes et plus précisément les préfetures.

L'établissement est ainsi disposé à continuer à accompagner l'ANCT dans l'intérêt de mieux former les conseillers France services et de mieux servir l'attractivité de leurs fonctions.

Je veux, à ce titre, rendre hommage aux agents publics qui exercent ces fonctions difficiles de conseiller France services et qui comme cela a été décidé par le Parlement pour les secrétaires généraux de mairie, et comme votre juridiction le suggère, mériteraient une revalorisation de leur statut. Cela me paraît être un enjeu particulièrement stratégique pour rendre attractive ces fonctions et fidéliser les agents les exerçant.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public thématique « Programme France services (2020-2023) » que vous m'avez adressé le 19 avril 2024.

Ce document dresse un large panorama de ce programme et s'applique à en examiner les effets à la fois sur le plan national et dans une sélection de territoires.

Il aboutit à la conclusion que ce programme a permis le déploiement d'un réseau de proximité au service de la cohésion des territoires mais que les conditions d'une réussite de ce programme dans la durée ne sont pas encore pleinement réunies, que cela concerne la qualité de service qui est à pérenniser, l'atteinte des populations les plus éloignées des services publics qui doit être améliorée, le pilotage et la coordination des acteurs qui est à renforcer ou les financements qu'il faut ajuster aux charges réelles des acteurs.

Je partage ces enseignements et je souhaite, dans cette réponse, en appuyer toute l'importance et la valeur pour La Poste qui est à la fois un porteur et un opérateur de ce programme essentiel pour notre pays.

La Poste apporte une contribution notable au Programme France services. 413 bureaux de poste accueillent des espaces France services, dont 43 sont situés en quartiers prioritaires de la ville. Cela représente plus d'un espace France services sur dix à l'échelle nationale mais plus de sept sur dix en secteur rural.

Dès l'engagement de ce programme, La Poste s'est portée volontaire pour accueillir des espaces France services, forte de son expérience sur le précédent programme des Maisons de services au public.

La Poste a veillé, avec les communes et les autres porteurs, à rechercher une pleine complémentarité sur chaque territoire. Ainsi, La Poste n'a pas suscité de labellisation par l'État dès lors que, sur une commune donnée ou en proximité immédiate, une mairie faisait le choix de se positionner pour être porteur d'un tel espace.

La Poste a contribué à la montée en puissance générale de l'activité des espaces France services sur l'ensemble du territoire. Les espaces France services portés par les bureaux de poste ont ainsi réalisé plus de 211 400 actes en 2021, plus de 536 200 en 2022 et plus de 750 000 en 2023 (soit une multiplication par 3,6), ce qui représente une dynamique encore plus forte que celle du nombre total d'accompagnements dans le réseau national (multiplié par 2,7 sur la même période, comme l'atteste votre rapport dans son annexe 2, tableau 4).

La qualité des prestations s'est fortement améliorée et les niveaux atteints dans les espaces portés par La Poste sont similaires voire supérieurs à ceux constatés sur l'ensemble du réseau.

Ces résultats ont été obtenus grâce à une forte mobilisation des postiers, aidés et appuyés par les équipes territoriales et nationales de La Poste chargées de les former et de les animer, en lien étroit avec l'ANCT. L'implication de la Banque des territoires de la Caisse des dépôts a également été déterminante.

Votre rapport traite du nécessaire renforcement de la gouvernance avec les opérateurs, et notamment d'une articulation encore à clarifier entre les parties prenantes au programme.

À cet égard, dans un contexte de fortes attentes de la population en matière de proximité, La Poste est convaincue qu'une des clés du développement harmonieux de ce programme dans l'avenir consistera dans une mutualisation accrue de la présence des divers services publics sur le territoire. Sans une telle mutualisation, il sera plus coûteux d'assurer à la population, notamment dans les zones rurales et péri-urbaines, des services facilement accessibles, avec des horaires d'ouverture larges, assurés par des personnels compétents, et dans des conditions économiques durablement supportables.

C'est pourquoi La Poste désire maintenir son engagement en faveur de ce programme. Elle propose, au service de sa réussite, des modalités pragmatiques de participation : améliorer les performances des espaces dont elle assure déjà le portage, accueillir des espaces dans ses bureaux là où les porteurs actuels se désisteraient, ou encore pouvoir installer ses activités postales dans les mêmes lieux que des espaces gérés par d'autres porteurs, les objectifs poursuivis étant l'amélioration des services rendus et la rationalisation des coûts d'investissement et de fonctionnement supportés par les opérateurs et la collectivité.

Cette mutualisation accrue contribuerait à contenir le besoin de financement par l'État des espaces France services qui, comme l'indique votre rapport, ne couvre pas les charges réelles des acteurs et dont le caractère forfaitaire atteint ses limites.

S'agissant de La Poste, et comme le montre votre rapport, la situation du financement public reste très insatisfaisante et, par certains aspects, inéquitable. La Poste n'est éligible pour chaque espace France services qu'elle porte qu'à une contribution publique spécifique de 4 000 € par an, le reste du financement, soit 26 000 € par an, étant prélevé sur le fonds postal national de péréquation territoriale. Ces montants étant à rapprocher d'un coût moyen de l'ordre de 120 000 € par an et par espace France services, comme l'indique votre rapport.

Or la vocation du fonds postal national de péréquation territoriale est de financer la mission d'aménagement du territoire définie par la loi du 2 juillet 1990 au travers de la présence de 17 000 points de contact que La Poste a l'obligation de proposer à la population sur l'ensemble du territoire, et non le portage des activités spécifiques (et non postales) des espaces France services.

J'ajoute que ce régime particulier et défavorable de financement des espaces France services portés par La Poste vient aggraver l'insuffisance du fonds postal national de péréquation territoriale. En effet, ce fonds, doté de 174 M€, n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années et il ne couvre que la moitié du coût total de la mission d'aménagement du territoire qu'il a vocation à financer, coût total évalué officiellement par l'Arcep à 348 M€ en 2022.

À cela s'ajoute la contribution de La Poste au Fonds national France services (ex Fonds interopérateurs), pour un montant annuel supérieur à 5 M€, alors même que les espaces France services ne peuvent assurer qu'un nombre extrêmement limité de prestations pour La Poste : orientation vers les sites laposte.fr et labanquepostale.fr, orientation vers le Service client de La Poste (36.31) et les bureaux de Poste pour récupérer ses identifiants. Sont ainsi explicitement proscrites les prestations relevant du service universel postal et, plus largement, toutes les opérations marchandes.

Il en résulte que, en 2023, la contribution de La Poste au programme France services n'aura été financée qu'à hauteur de 1,6 M€ par les financements publics dédiés (4 000 € par espace), le reste étant financé par des ressources internes postales, notamment un prélèvement sur le fonds postal national de péréquation territoriale.

Votre rapport évoque aussi la nécessité de garantir les évolutions du financement des espaces France services. Je partage cette préoccupation.

Pour La Poste, il importe que les décisions récentes de revalorisation (financement augmenté de 35 000 à 40 000 € par espace) et les perspectives annoncées pour 2025 (financement porté à 50 000 € par espace) puissent bénéficier aux espaces installés dans les bureaux de poste, sans quoi la situation actuelle se trouverait encore aggravée. Il s'agit d'éviter que le différentiel de financement actuellement de 36 000 € par espace (4 000 € vs. 40 000 €) se creuse à 46 000 € (4 000 € vs. 50 000 €), ce qui représenterait un moindre financement de 19 M€ pour l'ensemble des 413 espaces portés par La Poste. Seule l'égalité de traitement entre les différents porteurs des espaces France services préserverait la capacité de l'entreprise La Poste à continuer à participer au développement de ce programme, et conforterait le maintien des 413 espaces existants.

La Poste exprime son accord avec les recommandations de la Cour adressées aux opérateurs signataires de l'accord-cadre France services, à savoir :

- *recommandation n° 3 : Identifier au sein de chaque opérateur des référents métiers en mesure d'être contactés directement par les conseillers France services et de prendre en charge leurs questions ;*
- *recommandation n° 5 : Instaurer une subvention complémentaire, financée par l'État et les opérateurs, pour les espaces France services ayant une fréquentation supérieure à trois accompagnements par heure et par agent.*

La recommandation n° 5 pourrait être complétée en précisant que la contribution des opérateurs devrait être corrélée au volume d'activité qu'ils représentent dans les espaces France services.

Plus largement, une recommandation n° 6 pourrait utilement préconiser une couverture complète et équitable des charges réelles de tous les espaces France services (y compris bien sûr ceux accueillis dans les points de contact postaux), de sorte à garantir la pérennité de ce dispositif.

J'espère que votre rapport, qui éclaire avec acuité la réussite et les défis du programme France services, soit l'occasion de se saisir de ces enjeux qui concernent le devenir d'un réseau de services publics de proximité dont des millions de nos concitoyens ont ardemment besoin.
