



PRÉSENTATION À LA PRESSE SUR L'ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE DU PROGRAMME FRANCE SERVICES

Mercredi 4 septembre 2024 – 11h30
Salle André Chandernagor

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Bonjour et merci de votre présence. J'ai grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui pour vous présenter l'évaluation de politique publique du programme France services. C'est la conférence de presse de rentrée de la Cour, après la dissolution de l'Assemblée nationale, la période de réserve électorale, et le contexte particulier que nous connaissons depuis les élections. Nous avons maintenant de nombreux travaux à vous présenter, dans le cadre du « 100% publication » qui est notre règle, et nos rendez-vous seront fréquents. La Cour, dans cette période, jouera plus que jamais, en toute indépendance, son rôle de « tiers de confiance », rendant compte aux citoyens de notre analyse, notre jugement, nos propositions sur les finances publiques et l'action publique. Nous sommes, j'en suis certain, plus utiles que jamais, et nous ferons tout pour que la qualité de nos travaux irrigue le débat public.

Cette évaluation est inédite, à plusieurs égards.

D'abord, elle a mobilisé un grand nombre de membres des juridictions financières, sur l'ensemble du territoire. Il s'agit, en effet, d'un travail issu d'une formation dite « inter-juridictions », qui a mobilisé quatre chambres régionales des comptes – Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Île-de-France et La Réunion – mais aussi des membres de la première, de la quatrième et de la cinquième chambres de la Cour des comptes.

J'en profite pour saluer le travail transversal et très approfondi de l'ensemble des artisans de ce rapport.

Je remercie chaleureusement le président de la chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, **Emmanuel Roux**, qui a présidé cette formation et qui est présent à mes côtés ce matin. Je tiens aussi à saluer les **présidentes et présidents de toutes les chambres régionales et des chambres de la Cour** qui se sont investis dans cette enquête. Sont également présents ce matin les rapporteurs généraux, **Stéphanie Brat** et **Yannick Klein**, tous deux de la CRC Bourgogne-Franche-Comté : je les remercie vivement pour ce travail objectif et rigoureux.

Cette enquête est inédite car il s'agit de la première évaluation d'une politique publique nationale dont la formation est présidée par une chambre régionale des comptes. J'ai déjà

pu le dire publiquement à de nombreuses reprises, mais j'attache une attention particulière à la montée en puissance de l'évaluation de politiques publiques dans les travaux des juridictions financières. Cette évaluation du programme France services concrétise encore davantage la transformation des juridictions financières, leur capacité à travailler ensemble, et souligne, si besoin en était, la contribution essentielle des chambres régionales des comptes dans ce processus.

Au-delà de l'ampleur de la coordination entre chambres, ce rapport est profondément novateur et utile dans sa méthode. C'est simple, cette évaluation a mobilisé presque tous les outils quantitatifs et qualitatifs d'évaluation dont nous disposons : elle a véritablement été réalisée *dans les règles de l'art* !

*

Avant d'entrer dans le détail de nos méthodes, de nos constats et de nos recommandations, j'aimerais brièvement revenir sur le périmètre de notre évaluation : le programme France services.

Après plusieurs décennies de réorganisation des services publics de proximité, le programme France services a pour objectif de renforcer l'accessibilité et la qualité de l'offre de service.

Dans un contexte d'accélération de la digitalisation des démarches, il promeut un modèle de médiation administrative ancré dans les territoires pour renouer le lien avec l'usager, sans se substituer aux opérateurs publics existants.

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

Ce programme est piloté par l'ANCT et repose sur un réseau de porteurs locaux – les collectivités territoriales, La Poste, les associations, et bien d'autres acteurs. Il associe désormais onze opérateurs nationaux – neuf jusqu'au 31 décembre 2023. J'y reviendrai.

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

L'évaluation des juridictions financières couvre la période 2020-2023 ; elle a cherché à mesurer les premiers effets de la mise en œuvre du programme et à vérifier leur adéquation aux objectifs initiaux. En débutant cette évaluation, notre objectif était bien de recommander des ajustements pour la suite du déploiement, en répondant à **deux questions évaluatives principales** :

- **La première question est la suivante : la nature et la qualité de l'offre de services répondent-elles aux besoins des usagers ?**
- **La seconde porte sur les moyens financiers et humains du dispositif ; lui permettent-ils d'assurer un fonctionnement pérenne ?**

Pour répondre à ces questions, notre enquête a débuté par une notification transmise en mars 2023 à pas moins de 134 parties prenantes, parmi lesquelles l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la direction générale des collectivités locales (DGCL), les opérateurs nationaux impliqués dans le programme France services, mais également les acteurs départementaux du programme dans les régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Île-de-France et La Réunion.

À l'issue de cette notification, des méthodes innovantes ont été utilisées pour examiner l'adéquation entre la nature de l'offre de services et les besoins des usagers, la satisfaction des utilisateurs des espaces France services, mais aussi les moyens financiers et humains du dispositif.

D'abord, comme toute évaluation de politiques publiques, nous avons mis en place un comité d'accompagnement, réunissant des experts et des parties prenantes. Je tiens d'ailleurs à remercier ce comité d'accompagnement pour son engagement et sa disponibilité.

L'équipe de contrôle a réalisé un traitement et une analyse des bases de données de la plateforme France services, gérée par l'ANCT.

Nous avons aussi tenu à la représentativité géographique de l'enquête. Les juridictions financières se sont fondées sur une enquête locale conduite dans 12 départements, dont un ultramarin (La Réunion), au sein de quatre régions représentant plus de 18 millions d'habitants. Cette enquête a permis de porter un regard local sur la mise en œuvre du programme France services, dans les territoires ruraux, périurbains et urbains. Un panel de 18 structures France services a aussi été constitué, pour approfondir certains aspects du fonctionnement dans les domaines où la donnée était plus rare : chacune de ces structures a été visitée.

Autre point fort de notre évaluation, que je tiens à souligner : l'équipe du rapport a largement collaboré, comme c'est de règle, avec le monde de la recherche, en sollicitant, en particulier, l'appui de la Maison des sciences de l'Homme de l'université de Bourgogne, que je remercie chaleureusement. Pour analyser le ressenti des usagers sur la qualité de services, nous avons conduit avec eux ses équipes une étude socio-cognitive auprès d'un panel d'espaces France services.

Un sondage de terrain a aussi été réalisé auprès des 531 espaces France services, avec plus de 60 % de participation, et un partenariat a été mis en place avec la délégation régionale Bourgogne-Franche-Comté de l'Insee.

Par ailleurs, des ateliers d'acteurs ont été organisés en Centre-Val de Loire. Dernier point sur nos méthodes d'évaluation : nous avons réalisé un parangonnage avec deux pays européens, la Finlande et le Portugal. Ces deux pays ont eux aussi créé des points d'accueil pour

accompagner les usagers dans la réalisation des démarches administratives digitalisées. Il était donc naturel de proposer une analyse comparative du programme France services avec les dispositifs finlandais et portugais.

Vous l'aurez compris, il s'agit d'un travail très fourni, aux méthodes novatrices, c'est pourquoi je parlais d'une évaluation réalisée *dans les règles de l'art*. Les méthodes utilisées sont celles d'une évaluation de politique publique « complète », et j'en suis ravi, tant nous veillons à monter en puissance et à gagner en performance sur ces dernières, à la Cour et dans les CRC.

*

Les principales conclusions et recommandations de notre rapport répondent aux deux questions évaluatives déjà évoquées. Elles peuvent être synthétisées en deux principaux messages principaux :

D'abord, nous faisons le constat que le programme France services est parvenu à proposer une offre satisfaisante pour les usagers, qui contribue à la cohésion sociale des territoires ;

Ensuite, nous mettons en évidence les conditions de pérennité du programme France services, en matière de stratégie, de pilotage, moyens financiers et humains.

En somme, le programme France Services est une réussite, un succès qui doit être consolidé et encadré dans la durée.

- I. Passons sans plus attendre au premier constat de cette évaluation : le programme France services a permis une montée en gamme de l'offre de services publics de proximité, qui satisfait les usagers et contribue à la cohésion sociale des territoires.**

D'abord, l'évaluation du programme montre que ses objectifs opérationnels immédiats ont été atteints.

Sur ce point, parlons peu, parlons chiffres ! Cinq années après le début de son déploiement, le réseau France services représente plus de 2 840 espaces en France, qui se situent tous à moins de 30 minutes de transport pour les usagers.

Concernant la prise en charge, le nombre de demandes traitées par les espaces France services a augmenté de manière continue depuis la mise en place du réseau, passant de 1,17M de demandes traitées en 2020 à près de 9M à la fin de l'année 2023. En moyenne, 14 % de l'accueil physique correspondant à l'ensemble des services du bouquet « socle » des neuf partenaires nationaux est assuré par le réseau France services. Enfin, 82 % des demandes sont traitées sur place.

Bien sûr, la fréquentation des structures est en progression constante mais elle reste variable en fonction d'une pluralité de facteurs : selon les territoires, l'ancienneté de l'implantation, les caractéristiques des populations desservies, la nature du porteur de

l'espace France services ou encore les services offerts, notamment complémentaires.

Malgré une fréquentation variable et multifactorielle, les résultats du programme France services sont *de facto* supérieurs à l'expérience précédente des maisons de services au public (MSAP). Ces MSAP étaient jusqu'alors le dispositif de services mutualisés et polyvalents de proximité le plus abouti. Une labellisation exigeante du réseau France services a donc permis de faire émerger une offre plus étoffée et une qualité de prise en charge homogène sur le territoire.

L'atteinte des objectifs opérationnels immédiats du programme a permis une montée en gamme significative de l'offre de services, qui suscite la satisfaction des usagers.

J'aimerais ici préciser le profil de ces usagers. Dans notre rapport, nous notons que 58 % d'entre eux ont plus de 55 ans et la majorité sont des femmes (56 %). Les jeunes sont faiblement représentés : seuls 6 % des usagers ont moins de 26 ans.

Les équipes de contrôle se sont concentrées sur la mesure de la satisfaction des usagers, dont le résultat est très positif : le taux de satisfaction des usagers des espaces France services dépasse les 90 %. Je rappelle que la première question évaluative portait sur l'adéquation entre la nature et la qualité de l'offre de services du programme France services, et les besoins des usagers. En réponse à cette question, l'évaluation conduite par les juridictions financières permet de conclure que la qualité de l'offre de services du réseau est largement reconnue par les usagers.

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

Pour être clair, à travers France services, les usagers retrouvent la présence de l'État dans les territoires. Face au sentiment de relégation territoriale exprimé par le mouvement social des « gilets jaunes » entre autres, le déploiement de points d'accueil sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la première phase du programme a permis d'apporter une réponse rapide aux préoccupations d'une partie de la population.

Grâce à l'accompagnement individuel, les démarches sont facilitées et le « fardeau administratif », comme certains l'appellent, allégé. Les usagers trouvent en France services une relation de services « humanisée et humanisante ». Le réseau a ainsi une influence sur le sentiment d'abandon des populations éloignées des métropoles.

Les premières conclusions de notre rapport sont claires : le programme France services a permis des premiers résultats qui sont, pour le moins, encourageants.

Toutefois, les conditions d'une réussite du programme dans la durée ne sont pas encore pleinement réunies. C'est l'objet de la deuxième partie de ce rapport, qui répond à notre seconde question évaluative : les moyens financiers et humains du dispositif lui permettent-ils d'en assurer un fonctionnement pérenne ?

II. J'en viens donc aux conditions de la pérennité du programme France services en matière de stratégie et de pilotage, et de moyens financiers comme humains.

En premier lieu, les conditions de la pérennité du programme France services ne sont pas encore pleinement réunies, notamment du point de vue de sa stratégie et de sa gouvernance.

Le dispositif France services ne pourra être consolidé et pérennisé qu'à la condition qu'un scénario de développement ambitieux et soutenable, à moyen terme, soit rapidement arrêté. Après une phase de déploiement rapide, la Cour recommande que le programme France services clarifie désormais ses orientations stratégiques pour l'avenir, pour faire gagner le dispositif en lisibilité et en soutenabilité.

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

Toujours en termes de stratégie, la pérennisation du programme France services doit passer par une meilleure prise en compte des spécificités des territoires et des populations. C'est pourquoi la Cour recommande de prendre en compte le réseau France services dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Au-delà de cette meilleure connaissance des publics, le réseau doit aussi être, lui-même, mieux connu. Il doit parfaire sa notoriété auprès du grand public, celle-ci reposant principalement sur le « bouche-à-oreille ».

La meilleure prise en compte des spécificités des populations demande également d'agir davantage en faveur de l'inclusion des usagers éloignés des pratiques numériques. La charte nationale d'engagement de 2019 a confié aux espaces France services un rôle essentiel en faveur de l'inclusion numérique.

Les usagers France services ont très majoritairement besoin d'un accompagnement individuel, que les conseillers France services réalisent efficacement.

Mais, si les conseillers de France services réalisent déjà un accompagnement individuel auprès d'usagers éloignés des pratiques numériques, ils ne peuvent, en revanche, rendre les usagers plus autonomes à l'égard de l'outil numérique. Du moins, ils ne le peuvent pas sans l'appui des autres acteurs de l'inclusion numérique à l'échelle des départements. À ce titre, la mission d'autonomisation numérique des usagers doit être intégrée dans une stratégie portée au niveau départemental, qu'il reste à construire.

Enfin, la gouvernance du programme doit davantage coordonner les parties prenantes et impliquer l'ensemble des opérateurs, à l'échelle nationale comme au niveau local.

D'abord, au niveau national, une meilleure coordination de l'action de l'ANCT serait nécessaire avec les ministères et les opérateurs.

Ensuite, au niveau local, le partenariat avec les opérateurs du bouquet « socle » de l'offre de France services et avec les collectivités territoriales doit être autant clarifié, notamment dans leur rôle de premier accueil social inconditionnel, que renforcé. Plus spécifiquement, les relations entre les conseillers des espaces France services, au contact des usagers (en « *front office* »), et les services des opérateurs, experts sur leurs procédures (en « *back office* »), restent à clarifier. Les représentants locaux des opérateurs n'ont pas tous interprété de la même manière la notion de référent : soit ils ont désigné un référent pour assurer la coordination entre les espaces France services et les agents techniciens d'un opérateur, et organiser les sessions de formation ; soit, ils ont nommé un référent métier, spécialiste de son domaine d'activité, susceptible d'être contacté directement par les conseillers France services.

La Cour recommande donc d'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.

Après la gouvernance et le pilotage, le deuxième axe de recommandations de la Cour concerne les moyens financiers et humains requis pour la pérennisation du dispositif.

D'abord, le financement doit être adapté aux situations de forte fréquentation et assurer une juste répartition des charges.

La Cour évalue le coût total du programme à environ 350 M€ pour 2024. Sur ces 350M €, 113M proviennent du budget général de l'État, ce qui représente moins de 1 % des crédits de paiement de la mission « cohésion des territoires ».

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

Malgré cette trajectoire, la charge financière pèse toujours davantage sur les porteurs locaux que sur l'État et ses opérateurs. Par ailleurs, le financement national ne tient pas compte des situations de saturation de certains espaces. En outre, si les modalités de répartition du financement entre les opérateurs historiques ont été révisées de manière à mieux refléter les services utilisés, la participation de nouveaux opérateurs entrés dans le programme en 2024 devra être précisée.

À la lumière de ces constats, la Cour recommande de consolider le budget du programme France services, incluant l'ensemble des crédits engagés par l'État ainsi que les coûts estimatifs supportés par les porteurs d'espaces France services.

De plus, la Cour préconise l'instauration d'une subvention forfaitaire supplémentaire, pour assurer la prise en charge du programme dans les espaces confrontés à une fréquentation

supérieure à leurs capacités d'accueil – c'est-à-dire, supérieure à trois accompagnements par heure et par agent.

Au-delà des enjeux financiers, la Cour formule des recommandations sur les moyens humains du programme.

Les fonctions de conseiller France services exigent une certaine maîtrise technique, une capacité d'initiative et des savoirs-être face à des situations parfois complexes. Or, les spécificités de ce métier ne sont pas encore suffisamment valorisées dans les parcours professionnels des conseillers.

De plus, nous constatons que leur formation continue nécessite d'être encore ajustée, le tout dans l'optique de mieux fidéliser les personnels du réseau France services. Les chiffres sont parlants : le taux de rotation des conseillers France services est estimé par l'ANCT à 15 % pour la période 2023 à 2026. Ce taux est presque deux fois plus élevé que le taux de rotation constaté dans les collectivités locales ou leurs établissements, qui était de 8,6 % en 2020. La précarité d'emploi des conseillers recrutés en CDD, le manque d'attractivité salariale des postes au regard de la nature complexe des missions et le manque de perspectives professionnelles constituent des facteurs de rotation des équipes des espaces France services.

Certes, la feuille de route 2023 de France services en faveur de la valorisation du métier vise à « *déprécariser* » ces postes. Mais, l'objectif de valorisation ne sera vraisemblablement pas atteint sauf à mettre en place des logiques de parcours avec les opérateurs.

Afin d'attirer et de fidéliser les candidats, il conviendrait donc de mieux valoriser, notamment d'un point de vue salarial, la richesse de l'expérience acquise dans les fonctions de conseillers France services, et de conforter le positionnement de ceux-ci.

Mesdames, messieurs, il est temps pour moi de conclure mon propos. Je crois ce rapport profondément instructif et utile au débat public, sur un enjeu qui concerne non seulement l'ensemble du territoire français mais aussi l'ensemble des usagers des services publics.

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

Toutefois, comme cette évaluation le montre, les conditions d'une réussite pérenne ne sont pas encore pleinement remplies. La pérennisation du dispositif requiert des évolutions tant en matière de stratégie et de gouvernance, que de moyens humains et financiers.

Compte tenu de la place qu'ils ont acquis pour les habitants qui les connaissent, parmi les services de proximité, les espaces France services participent assurément à une réduction du sentiment d'abandon par les services publics ressenti dans certains territoires. Ce ressenti est relayé par certains géographes et sociologues qui pointent des fractures sociales,

culturelles et spatiales, évoquant une « France périphérique », se sentant en relégation vis-à-vis des métropoles riches, ouvertes et attractives.

Face à un tel sentiment et dans un contexte de « crise de confiance » dans l'action publique, parachever les étapes ultérieures de développement de France services est un axe fondamental. Il s'agit de réussir le dernier kilomètre de l'action publique.

Voilà, j'en ai terminé. Merci de votre attention et de votre intérêt. Je suis maintenant à votre disposition pour vos questions, ainsi que les membres des juridictions financières qui ont instruit ce rapport et que je remercie à nouveau.