

N° 778

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le premier bilan du financement des maisons France services,

Par M. Bernard DELCROS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	13
I. LES MAISONS FRANCE SERVICES, UN OUTIL DE COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE QUI RÉPOND À UN RÉEL BESOIN D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES	17
A. DES MSAP AUX FRANCE SERVICES : L'AMBITION D'UN ACCÈS FACILITÉ AUX SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ	17
1. <i>Une mise en place récente mais s'appuyant sur le réseau des MSAP.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Un objectif de maillage territorial ambitieux mais qui doit être encore approfondi.....</i>	<i>21</i>
B. UN DÉPLOIEMENT DANS L'ENSEMBLE RÉUSSI DES MAISONS FRANCE SERVICES.....	26
1. <i>Une hausse des exigences nationales ayant permis une montée en gamme du dispositif.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Un consensus des élus locaux et des usagers autour du bien-fondé du dispositif</i>	<i>34</i>
3. <i>Face aux craintes sur le terrain, un principe à réaffirmer : l'absence de décharge de l'État sur le réseau France services</i>	<i>36</i>
C. LA PERSISTANCE DE FORTES DISPARITÉS ENTRE MAISONS FRANCE SERVICES, POSANT LA QUESTION DE L'AMBITION GLOBALE DU DISPOSITIF	39
1. <i>Une offre de services mieux structurée et plus étoffée dans les maisons les plus anciennes</i>	<i>39</i>
2. <i>Une qualité de services variable en raison de la diversité des structures porteuses</i>	<i>41</i>
3. <i>Un investissement inégal des opérateurs</i>	<i>42</i>
4. <i>Revoir à la hausse l'ambition du réseau France services.....</i>	<i>44</i>
II. CONSOLIDER LES MAISONS FRANCE SERVICES AFIN D'AMÉLIORER ET DE DÉVELOPPER LE SERVICE AUX USAGERS	45
A. REPENSER LE PILOTAGE DU RÉSEAU FRANCE SERVICES À TOUTES LES ÉCHELLES POUR ATTÉNUER SON HÉTÉROGÉNÉITÉ.....	45
1. <i>Un pilotage du réseau France services au niveau national à améliorer</i>	<i>45</i>
2. <i>Répondre à l'hétérogénéité entre départements : formaliser le rôle d'animation des préfectures.....</i>	<i>49</i>
3. <i>Ancrer France services dans les territoires par le lien avec les communes</i>	<i>52</i>
B. RENFORCER LA FORMATION ET LA RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLE DES AGENTS FRANCE SERVICES	53
1. <i>Une formation initiale jugée insuffisante.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Un réel besoin de formation continue, qui doit être davantage structurée</i>	<i>55</i>
3. <i>Un besoin de reconnaissance du métier d'agent France Services</i>	<i>56</i>

C. CONSOLIDER ET DÉVELOPPER L’OFFRE DE SERVICES ET FACILITER L’ACCÈS AUX MAISONS FRANCE SERVICES.....	58
1. Un enjeu central d’identification et d’appropriation par les usagers qui nécessite de clarifier la communication autour du dispositif.....	58
2. Renforcer les exigences de respect du cahier des charges envers les opérateurs	60
3. Élargir le nombre d’opérateurs pour mieux répondre aux besoins des usagers.....	61
4. Des enjeux de mobilité à mieux prendre en compte pour rapprocher les usagers des services.....	63
III. PÉRENNISER, DIVERSIFIER ET RENFORCER LE FINANCEMENT DU PROGRAMME FRANCE SERVICES.....	65
A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE ÉTAT, OPÉRATEURS ET PORTEURS DE PROJETS	65
1. Un système de double financement hérité des MSAP désormais forfaitisé	65
2. Une contribution de l’État en hausse du fait de l’augmentation du nombre de maisons France services	68
3. Les contributions financières des partenaires nationaux : la question de la prise en compte de l’activité dans les maisons France services	74
B. UN FINANCEMENT DEVENU INSUFFISANT ET UN RESTE À CHARGE TROP ÉLEVÉ, EN PREMIER LIEU POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	82
1. Un niveau de financement trop bas au regard du coût moyen d’une maison France services et de l’importance que l’État accorde au programme.....	82
2. La forfaitisation, un acquis à maintenir pour garantir un socle commun dans tous les territoires	89
3. Diversifier les sources de financement des maisons France services	91
C. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE À SIMPLIFIER	95
1. Un triple financement complexe, désincitatif pour les opérateurs des ministères et manquant de visibilité	95
2. Simplifier la gestion budgétaire pour améliorer la transparence et la visibilité du programme	95
EXAMEN EN COMMISSION.....	99
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	115
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	119
ANNEXE : PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONSULTATION SUR LA PLATEFORME DU SÉNAT OUVERTE AUX ÉLUS LOCAUX.....	123

L'ESSENTIEL

I. DES MSAP AUX FRANCE SERVICES : POUR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

A. UN DÉPLOIEMENT RÉUSSI GRÂCE À LA MONTÉE EN GAMME DU PROGRAMME FRANCE SERVICES

Inscrit comme une priorité de l'Agenda rural avec pour ambition de faciliter l'accès aux services publics pour tous les usagers, le réseau France Services créé en 2019 résulte en partie du dispositif des 1 300 maisons de services au public (MSAP), lui-même né de la structuration au niveau national d'initiatives locales antérieures. Il s'agit d'un **réseau de services publics mutualisés** devant permettre aux usagers d'effectuer différentes démarches administratives dans un lieu unique.

L'évolution des MSAP vers les France services a permis une réelle montée en gamme des maisons grâce à un cadre plus clair, un cahier des charges exigeant et des partenariats conclus avec des opérateurs nationaux, permettant ainsi de répondre partiellement aux insuffisances de certaines MSAP.

Neuf partenaires nationaux sont désormais associés au réseau France services et participent à son financement : la CNAF ; la CNAM ; la CNAV ; la MSA ; Pôle Emploi ; La Poste ; la direction générale des finances publiques (DGFIP) ; le ministère de la Justice et enfin l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) rattachée au ministère de l'intérieur. Les maisons France services ont également intégré de nombreux acteurs locaux, atteignant parfois jusqu'à une quarantaine de partenaires.

Le nombre de maisons France services a presque doublé en deux ans pour atteindre **2 197 maisons en avril 2022**, contre 1 123 MSAP labellisées en 2019, à la fois en secteur rural et en quartiers prioritaires de la ville. **3,5 millions de demandes cumulées** ont été enregistrées en 2021.

La mise en place de bus en complément des structures fixes constitue en outre une réelle plus-value : **106 bus France services sont aujourd'hui déployés**. Ce mode d'offre mobile peut utilement être développé pour répondre aux besoins locaux.

L'intérêt du programme France services est indéniable et réside essentiellement dans la proximité et la dimension « humaine » de l'accompagnement apporté aux usagers, dans un contexte de numérisation de la société et de développement de plateformes téléphoniques excluant une partie de la population de l'accès aux services publics.

Le dispositif est d'ailleurs bien perçu, comme l'ont confirmé les auditions et déplacements effectués par le rapporteur spécial : **93,4 % des usagers sont satisfaits de leur démarche en France services. Quant aux 520 élus locaux interrogés par la plateforme de consultation du Sénat, seuls 6,5 % considèrent que le dispositif n'est pas pertinent.**

B. UN MAILLAGE TERRITORIAL À PARFAIRE

L'objectif de départ était d'implanter une maison France services par canton, à moins de 30 minutes du domicile de chaque usager, ce qui correspond à une cible de 2 500 maisons, soit un maillage environ deux fois plus dense que celui des MSAP.

L'extension des périmètres des cantons découlant de la loi du 17 mai 2013 rend ce maillage inadapté. Le réseau France services doit coller davantage à la proximité et à la réalité du quotidien des usagers. Le maillage le plus pertinent en secteur rural est celui d'une maison France services dans chaque petite centralité, autrement dit dans chaque bourg centre jouant un rôle de pôle de services pour le bassin de vie environnant.

Les maisons France services sont en majorité portées par des collectivités territoriales, qui représentent **64 % des structures. La Poste porte quant à elle 18 % des maisons et le réseau associatif 15 %.** Le reste est partagé entre l'État (1 % des France services sont localisées dans des sous-préfectures) et la MSA. **Le nombre de maisons et leur fréquentation connaissent également d'importantes variations selon les départements.**

II. VERS DES MAISONS FRANCE SERVICES NOUVELLE GÉNÉRATION

A. UN CAP À FRANCHIR : RENFORCER L'OFFRE ET LA QUALITÉ DES SERVICES

1. Améliorer la formation et la valorisation professionnelle des agents France services

Le métier d'agent France services nécessite à la fois des **capacités d'accueil et de médiation, tendant parfois vers de l'accompagnement social, et une maîtrise de fond des procédures administratives** de l'ensemble des opérateurs. Il s'agit donc d'un poste très polyvalent qui fait appel à des compétences bien plus larges que pour les MSAP.

Le bon fonctionnement des MFS ne peut donc s'appuyer uniquement sur des contrats de courte durée ou des services civiques. **Aujourd'hui l'enjeu est de stabiliser les équipes d'accueil, de mieux les former et de mieux reconnaître ces métiers devenus essentiels.**

Si le cadre national de formation constitue effectivement un progrès par rapport aux MSAP, celui-ci apparaît encore trop limité et insuffisamment opérationnel, trop condensé, inadapté aux demandes spécifiques de chaque territoire et son contenu n'est pas toujours en phase avec l'exercice réel de ce métier.

La formation continue doit aussi être développée et réorientée vers davantage de formations au niveau départemental en lieu et place des webinaires nationaux et en priorisant les formations les plus en adéquation avec le quotidien des agents, selon les territoires.

2. Consolider l'offre de services actuelle et mieux respecter le cahier des charges

L'idée fondamentale de France services est l'apport d'une aide dite « de premier niveau » par les agents France services. Dès lors qu'une demande est plus complexe, l'agent France Services doit théoriquement prendre contact avec l'opérateur, dont l'investissement local est très variable selon les partenaires et les départements. Il est donc indispensable de s'assurer que les opérateurs respectent bien leurs obligations figurant dans le cahier des charges national, en particulier un interlocuteur dédié et des lignes téléphoniques directes avec les agents France services.

De nouveaux services peuvent également être mis en place par les partenaires actuels. Ainsi, dans une approche de proximité, il paraît opportun d'équiper chaque maison située dans une commune n'offrant pas ce service, **d'un dispositif de recueil d'empreintes permettant d'établir des titres sécurisés.**

La mise en place d'un cahier des charges exigeant et commun à l'ensemble des maisons avec la présence de deux agents dans chaque structure est un vrai progrès en termes d'égalité d'accès aux services publics. Il serait regrettable de revenir sur cette avancée en réduisant l'ambition du cahier des charges dans certaines zones, ouvrant ainsi la voie à un réseau France services à deux vitesses.

Par ailleurs, **les conseillers numériques adossés aux maisons France services jouent un rôle essentiel en faveur de l'inclusion numérique** et doivent absolument être pérennisés. Ce dispositif doit garantir une véritable visibilité budgétaire au programme en maintenant le niveau actuel de participation de l'État sur la durée.

3. Renforcer l'ambition des France services en intégrant de nouveaux opérateurs nationaux

France services est un réseau dynamique dont le déploiement ne peut être considéré comme achevé à l'heure actuelle. En effet un **grand nombre d'opérateurs nationaux ont vocation à rejoindre le réseau France services et la plupart des ministères devraient à terme y être associés.**

À titre d'exemple, il apparaît indispensable que France Rénov', pour lequel le besoin d'accompagnement individuel est considérable, soit formellement associé à France services et qu'à ce titre le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires devienne un nouvel opérateur national.

Il paraît également souhaitable que les départements, dont les prérogatives font écho aux objectifs du réseau France services, puissent être davantage associés, si possible en tant qu'opérateurs.

Toutefois les maisons France services ne peuvent en aucun cas constituer un substitut à l'offre existante de services publics dont elles sont complémentaires. L'absence de décharge de l'État et des opérateurs sur le réseau France services, sans accord préalable des collectivités locales et compensation financière, doit rester la règle.

4. Repenser le pilotage à toutes les échelles pour renforcer l'animation du réseau France services

Le rôle d'impulsion, de coordination et de pilotage du réseau est assuré par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La Banque des territoires participe également à l'animation du réseau. La mutualité sociale agricole (MSA) et La Poste, qui portent des maisons France services, sont également associées à la gouvernance nationale.

La multiplicité des acteurs impliqués dans le programme France services implique de mettre l'accent sur l'animation **du réseau à l'échelle départementale. La mobilisation des préfetures est une condition essentielle de la réussite du programme France services.** L'ANCT doit formaliser un cadre départemental d'animation en s'inspirant des bonnes pratiques dans certains départements. **Le réseau des animateurs départementaux de l'ANCT**, en cours de mise en place, qui consiste à déployer dans tous les départements un agent dédié sur la base d'un demi-ETP, semble aller dans le bon sens. Le pilotage plus fin du réseau France services passe également par une fiabilisation du système de suivi et des données fournies par les agents d'accueil.

En outre, afin d'ancrer le dispositif France services dans les territoires au plus près des habitants, **l'animation du réseau ne peut se faire sans un lien étroit avec les communes**, notamment en maintenant un contact continu avec les secrétaires de mairie, qui constituent historiquement le premier relais de services publics de proximité.

B. UNE NÉCESSITÉ : LA CONSOLIDATION DU FINANCEMENT DU PROGRAMME FRANCE SERVICES

1. Un système de financement associant État, opérateurs et porteurs de projets

Le système de financement des maisons France services est le fruit de l'accord trouvé en 2019 entre l'État et les opérateurs. La montée en puissance du nombre de maisons France services rend indispensable une remise à jour de ces paramètres, s'agissant tant du niveau de financement apporté par l'État et les opérateurs que du mode de calcul des contributions.

Actuellement, **chaque France services est financée par un forfait de 30 000 euros par an et par maison.** Ce financement s'appuie sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), côté État et sur le fonds national France services (FNFS), côté opérateurs.

En 2022, les crédits du FNADT dédiés aux maisons France Services ont atteint **36,4 millions d'euros, contre 28,3 millions d'euros en 2021.** Cette hausse est liée à l'augmentation rapide du nombre de maisons.

La contribution de chaque partenaire (opérateur ou ministère) au fonds national France Services (FNFS) a été calculée suivant une **clé de répartition à partir des visites annuelles constatées et de leurs usagers potentiels au niveau national.** Les niveaux de contribution ont augmenté au cours des dernières années, proportionnellement au rythme de la densification du réseau. **Toutefois, ces montants doivent être mis en regard des budgets respectifs des différents opérateurs** et des bénéfices que ceux-ci tirent parfois du désengorgement de leurs antennes locales par le biais de France services.

Plusieurs opérateurs ont exprimé le souhait de réviser le système de financement pour calculer celui-ci en fonction des données réelles de fréquentation observées sur le réseau France services. **Si la révision des modalités de calcul des contributions peut paraître à terme nécessaire et juste, elle ne doit pas conduire à basculer vers une forme de paiement à l'acte qui présenterait de nombreux inconvénients.** Le mode de calcul doit *in fine* être repensé mais cette évolution doit être progressive.

2. Revoir la participation financière de l'État qui doit être à la hauteur des ambitions affichées du programme France services

a) Un financement devenu insuffisant et essentiellement à la charge des collectivités territoriales

Le **coût de fonctionnement annuel moyen d'une maison France services est d'environ 110 000 euros** et 150 000 euros pour les France services postales. Le reste à charge moyen pour les porteurs de projet, une fois décompté le forfait de 30 000 euros, est donc de 80 000 euros par an et par maison. En d'autres termes, **le forfait finance actuellement à peine plus du quart du coût de fonctionnement réel d'une maison France services**. Il **n'a pas évolué depuis les MSAP, alors même que le coût de fonctionnement des maisons est nettement supérieur** en raison d'un cahier des charges beaucoup plus exigeant.

Ce modèle financier n'est plus soutenable pour les porteurs de projet, notamment pour les collectivités rurales qui assurent parfois le fonctionnement et le financement de plusieurs maisons en raison de la faible densité de population et de l'étendue de leur territoire, alors même que leurs capacités financières sont souvent les plus faibles.

Le rapporteur spécial a en outre pu constater que **ces coûts de fonctionnement sont assez fréquemment sous-estimés localement**, certaines collectivités ne prenant pas en compte l'intégralité des frais liés à la maison France services.

b) Une nécessité : mieux accompagner les collectivités pour atteindre l'ambition du programme France services porté par l'État.

Pour tenir compte de ces réalités, la **participation cumulée de l'État et des opérateurs nationaux devrait être portée à 50 % du coût minimum d'une maison France services, soit 50 000 euros par maison**, pour un reste à charge compris en 50 000 et 70 000 euros en moyenne.

Cela représente une hausse de 20 000 euros par maison, soit, sur la base de 2 500 France services, 25 millions d'euros supplémentaires pour l'État et 25 millions d'euros pour les opérateurs. L'arrivée des nouveaux opérateurs pourrait permettre d'absorber la hausse du niveau de financement, qui ne serait pas supportée par les partenaires actuels.

Il est particulièrement important que le **financement des maisons reste forfaitaire** et ne soit en aucun cas modulé selon la fréquentation. Cela pénaliserait les collectivités rurales, les plus fragiles du fait d'une faible densité de population et qui doivent parfois assurer le financement de plusieurs maisons en raison de l'étendue de leur territoire.

Le rapporteur spécial ajoute qu'aucune conclusion sur le bon fonctionnement d'une maison ne peut s'appuyer sur la fréquentation en valeur absolue. Seule la mesure d'une **fréquentation relative à la population desservie par la maison France services** peut contribuer à évaluer la réussite et le bon fonctionnement d'une maison.

Dans la mesure où France services est aujourd'hui l'une des actions phares de l'État pour maintenir des services publics dans tous les territoires, celui-ci doit impérativement accompagner financièrement les porteurs des maisons France services à la hauteur de l'ambition du programme.

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Axe 1 : pérenniser le modèle financier des maisons France services pour garantir sa soutenabilité

Recommandation n° 1 : Porter la contribution cumulée de l'État et des opérateurs à 50 % du coût minimal d'une maison, soit 50 000 euros par an et par maison, tout en maintenant la parité entre État et opérateurs nationaux. (*État et opérateurs*)

Recommandation n° 2 : Pérenniser le dispositif des conseillers numériques France services en les adossant aux maisons et garantir une véritable visibilité budgétaire au programme en maintenant le niveau actuel de participation de l'État sur la durée. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL - ANCT*)

Recommandation n° 3 : Maintenir le modèle de financement forfaitaire, en évitant tout recours à des systèmes de modulation selon la fréquentation qui ouvrirait la voie à des maisons France services à deux vitesses. (*DGCL - ANCT*)

Recommandation n° 4 : Mobiliser les fonds européens, (notamment le fonds social européen) pour accompagner les actions d'inclusion sociale et numérique portées par les maisons France services. (*Direction du budget - DGCL*)

Recommandation n° 5 : Rebaser les contributions des différents ministères sur le programme 112 en mettant fin au système de transit par le fonds national France services. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL*)

Recommandation n° 6 : Encourager la mutualisation des services avec les structures locales, en particulier en secteur rural. (*Porteurs de projets*)

Axe 2 : élargir l'offre de services, diversifier les partenaires nationaux et revoir les modalités de leur participation financière

Recommandation n° 7 : Veiller à ce que tous les opérateurs nationaux respectent le cahier des charges dans chaque département. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - ANCT - préfectures de département*)

Recommandation n° 8 : Étendre le nombre d'opérateurs nationaux (comme par exemple le réseau France Renov') dès la prochaine convention en 2023. À moyen terme, inciter l'ensemble des guichets des ministères à intégrer France services. (*Ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires - Ministère de la transformation et de la fonction publiques*)

Recommandation n° 9 : Dans les communes où il n'existe pas de système de recueil des données, favoriser la délivrance de titres d'identité dans les maisons France services. (*Ministère de l'intérieur - ANTS*)

Recommandation n° 10 : Repenser les modalités de calcul de la contribution des opérateurs au fonds national France services lors de la négociation de la prochaine convention, sans basculer sur une tarification entièrement fondée sur le nombre d'actes. (*Direction du budget - DGCL*)

Recommandation n° 11 : Supprimer la prise en compte des contributions en nature des différents opérateurs figurant dans l'actuelle convention. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – DGCL – ANCT*)

Recommandation n° 12 : Porter de trois à cinq ans la durée des conventions cadres avec les opérateurs pour davantage de visibilité donnée aux acteurs locaux. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL-ANCT*)

Recommandation n° 13 : Formaliser la participation des départements au déploiement de France services. (*ANCT – Départements*)

Axe 3 : valoriser et encadrer le métier d'agent France services

Recommandation n° 14 : Renforcer la formation initiale des agents France services et la porter à 9 jours au minimum en trois sessions, en développant le contenu sur les spécificités des métiers des opérateurs, afin qu'au moins une demi-journée soit consacrée à chaque opérateur du socle national. (*ANCT – Banque des territoires – opérateurs*)

Recommandation n° 15 : Adapter le cadre de formation continue pour développer les ateliers au niveau départemental et privilégier des formations resserrées et centrées sur les besoins des agents. (*ANCT – Banque des territoires – opérateurs*)

Recommandation n° 16 : Élaborer une fiche de poste type au niveau national afin de formaliser les missions du métier d'agent France service et de valoriser ce métier. (*ANCT*)

Recommandation n° 17 : Limiter le recours à des contrats de courte durée ou des services civiques en tant qu'agents France services. (*Porteurs de projets*)

Axe 4 : poursuivre le déploiement du réseau France services sur le territoire et améliorer son pilotage

Recommandation n° 18 : Aller plus loin dans le déploiement territorial du programme France services, pour cibler l'implantation d'une maison par bourg centre jouant le rôle de pôle de services, en milieu rural à faible densité de population. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT*)

Recommandation n° 19 : Accentuer le développement de France services vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT*)

Recommandation n° 20 : Formaliser lors de la prochaine convention les différentes instances de gouvernance du réseau France services et la mise en place d'un agent dédié dans chaque préfecture. (*ANCT*)

Recommandation n° 21 : Développer les bus France services en complément du maillage des structures France fixes. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT*)

Recommandation n° 22 : Établir un cadre commun d'animation du réseau à l'échelle départementale pour uniformiser l'action des préfectures de département. (*ANCT - Banque des territoires – préfectures de département*)

Axe 5 : consolider le cahier des charges France services et améliorer la connaissance du réseau

Recommandation n° 23 : Maintenir un cahier des charges commun à toutes les maisons France services en conservant dans le cahier des charges le principe de deux agents minimum par maison. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - ANCT*)

Recommandation n° 24 : Formaliser davantage la distinction entre premier et second niveau de service dans le cadre du « bouquet de services » intégré à la convention France services. (*ANCT*)

Recommandation n° 25 : Poursuivre l'amélioration des outils de *reporting* du réseau France services et de la fiabilité des données. (*ANCT - Banque des territoires*)

Recommandation n° 26 : Clarifier la communication nationale autour de France services et développer la communication à l'échelle locale. (*ANCT*)

Recommandation n° 27 : Encourager au travers du cahier des charges l'aménagement d'espaces de vie, d'information et d'échanges au sein des maisons France services. (*ANCT*)

I. LES MAISONS FRANCE SERVICES, UN OUTIL DE COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE QUI RÉPOND À UN RÉEL BESOIN D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

A. DES MSAP AUX FRANCE SERVICES : L'AMBITION D'UN ACCÈS FACILITÉ AUX SERVICES PUBLICS DE PROXIMITÉ

Si le réseau des maisons France services, créé en 2019, semble trop récent pour en livrer une évaluation approfondie, il convient de garder à l'esprit que celui des **maisons de services au public (MSAP) préexistait. Le programme France services s'est appuyé sur un maillage territorial déjà dense et sur l'expérience des collectivités et associations** dans la gestion de ces maisons.

1. Une mise en place récente mais s'appuyant sur le réseau des MSAP

a) France services, un programme héritier du réseau des MSAP et de ses limites

Loin d'être créé ex-nihilo en 2019, le réseau France services résulte en partie du dispositif des maisons de services au public (MSAP), lui-même né de la **structuration au niveau national d'initiatives locales** ayant parfois plus de vingt ans, dénommées maisons de services publics et mises en place dès 2000¹.

Le réseau des MSAP, créé par la loi NOTRe du 7 août 2015, comptait 1 340 maisons en 2018. Le principe des MSAP, qui est devenu celui des France services, consiste à **rassembler en un même lieu une offre large de services publics en apportant une aide de premier niveau aux usagers pour leurs démarches**, en s'adressant notamment aux populations éloignées du numérique.

Un rapport de la Cour des comptes de 2019² indiquait que les MSAP constituaient un outil intéressant mais avec des résultats encore très inégaux. La Cour livrait également une évaluation très critique sur leur modèle de financement.

Le premier constat soulevé par la Cour des comptes était celui de la **grande hétérogénéité de l'offre et du niveau de services**, dès lors que « *le périmètre des partenaires n'apparai[ssait] pas cohérent* ». La Cour indiquait que « *la qualité de l'offre de services au sein des MSAP est tout aussi hétérogène que l'offre elle-même* ». Ainsi, pour la CAF, les remontées d'information de

¹ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

² L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Cour des comptes, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019.

son réseau indiquaient que **nombre de MSAP n'étaient en 2019 toujours pas en mesure d'accomplir les missions définies dans le cahier des charges national.**

Plusieurs limites mises en évidence par la Cour des comptes trouvent encore à s'appliquer aux maisons France services, comme cela sera développé plus loin. La Cour souligne par exemple que **la coordination territoriale du réseau des MSAP était insuffisante**, étant donné que, « *sur le terrain, l'animation du réseau des MSAP par les préfetures de département va d'une absence totale à une animation très suivie* ». Le maillage territorial des MSAP dépendait surtout de la capacité de portage d'acteurs locaux.

La Cour conclut sur la nécessaire professionnalisation des agents des MSAP, et appelle à ce que **leur formation continue, « cruciale », soit obligatoire.** Elle indique enfin que « *d'une manière générale, les MSAP doivent gagner en notoriété* », le réseau n'étant pas encore assez connu des usagers.

Dans un rapport du Défenseur des droits de 2019¹, celui-ci indiquait que les MSAP constituaient des « *symboles de la mutualisation des moyens permettant de maintenir des services publics de proximité afin de répondre à leur diminution progressive dans les zones rurales et périphériques, elles constituent un outil de proximité de la politique publique d'accessibilité aux services* ». Le rapport, assez sévère, considérait toutefois que les MSAP constituaient « *une réponse généraliste très insuffisante par rapport aux besoins d'accompagnement* ».

Une comparaison étrangère : Service Canada

Service Canada est un guichet permettant l'accès à un grand nombre de services et de prestations du gouvernement, accompagné d'outils dématérialisés tels que « Mon dossier Service Canada ». L'objectif de Service Canada est de fournir aux canadiens **un seul point d'accès aux services gouvernementaux** en présentiel ou par téléphone, internet ou courrier. Le programme permet notamment aux citoyens de consulter et de mettre à jour en ligne leurs renseignements sur l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada (RPC) et la Sécurité de la vieillesse (SV).

À la différence des maisons France services, Service Canada est multi-canal : **le terme recoupe des centres physiques mais aussi des centres d'appel et des procédures en ligne.** La gestion de Service Canada dépend du ministère de la famille et plus particulièrement du sous-ministère de l'emploi et du développement social (EDSC).

Service Canada a été créé en septembre 2005. Il existe actuellement 500 bureaux Service Canada et 200 unités mobiles qui se rendent dans les territoires les plus isolés. Service Canada collabore avec 14 autres départements et agences afin de fournir plus de 50 programmes et services gouvernementaux. La principale différence avec les maisons France services est qu'il s'agit d'un **programme gouvernemental entièrement financé par l'État, dans lequel les collectivités ne sont pas directement impliquées.**

¹ *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, Défenseur des droits, 2019.*

b) Une réponse à une demande accrue de proximité des services publics

L'un des résultats des consultations menées à l'occasion du grand débat national en 2019 était le sentiment des citoyens que l'État et l'administration s'étaient éloignés des citoyens. **Seuls 52 % des participants déclaraient avoir accès au service public dont ils avaient besoin.** En outre, 49 % des répondants indiquaient avoir déjà renoncé à des droits ou allocations en raison de démarches administratives jugées trop complexes¹. Comme l'a indiqué au rapporteur spécial le représentant de la Défenseure des droits, ces résultats « traduisent une prise de conscience de la **limite du 100 % dématérialisé** » s'agissant des démarches administratives.

Les principales attentes des Français en termes d'accessibilité des services publics

Baromètre de l'Institut Delouvrier et la direction interministérielle de la transformation publique - Janvier 2022

Le baromètre publié annuellement par l'institut Delouvrier avec la DITP met l'accent sur les attentes fortes des usagers en termes de proximité et d'accessibilité des services publics. Les résultats semblent indiquer le ressenti d'une dégradation de l'accessibilité des services publics à la suite de la crise sanitaire.

39 % des Français estiment ainsi que depuis la crise sanitaire, les services publics sont moins accessibles (contre 17 % qui pensent qu'ils le sont plus et 42 % autant) et 33 % qu'ils sont moins proches de leurs usagers (contre 16 % qui pensent qu'ils le sont plus et 49 % autant).

Les auteurs du baromètre soulignent que **la dimension de proximité est plus que jamais fondamentale pour les usagers.** Les deux principales attentes formulées à l'égard des services publics sont en effet de 1) répondre à leurs demandes dans les délais annoncés et les informer sur l'avancement de leur dossier (cité par 46% des Français) et 2) le fait d'être joignables par téléphone ou en face-à-face et de leur faciliter les démarches en ligne (41 %). À cet égard, France services constitue une réponse directe à ces préoccupations.

Les auteurs précisent que « *alors que notre baromètre montre qu'en 15 ans, Internet s'est imposé comme le premier mode de contact des usagers avec les différents services publics (à l'exception notable de la police et de la gendarmerie), ces résultats rappellent le besoin exprimé par les Français d'avoir des services publics qui offrent aussi la **possibilité d'un contact direct et « humain » avec les agents*** ». Le rapporteur spécial ne saurait également trop souligner l'importance de cet aspect.

Le Président de la République a donc annoncé en **avril 2019 le déploiement de France Services**, un réseau de services publics mutualisés, devant permettre aux usagers de procéder aux principales démarches administratives du quotidien dans un lieu unique, **à moins de 30 minutes de leur domicile.**

¹ Baromètre des résultats de l'action publique France Services : des lieux au service du public dans les territoires, Clara Pisani-Ferry pour Terra Nova, avril 2021.

La circulaire¹ du 1^{er} juillet 2019 qui crée formellement France Services ne fait cependant pas mystère du rôle des structures préexistantes. Elle indique notamment que « *cette nouvelle ambition s'appuie sur une refonte complète du réseau existant des maisons de services au public (MSAP)* ».

L'homologation des structures France services est toutefois conditionnée au respect de **30 critères obligatoires de qualité de service**. Depuis le 1^{er} janvier 2022, les MSAP qui ne répondent pas aux critères France Services ne sont d'ailleurs plus labellisées et ne bénéficient plus de financements de l'État et de ses partenaires.

D'après la circulaire de 2019, le réseau France Services poursuit trois objectifs :

- une **plus grande accessibilité des services publics** au travers d'accueils physiques polyvalents (maisons France services proprement dites mais aussi la création de bus France Services) ;

- une **plus grande simplicité des démarches administratives** avec le regroupement en un même lieu des services de l'État, des opérateurs et des collectivités territoriales « *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* » ;

- pour répondre aux critiques émises à l'encontre des MSAP, « *une qualité de service substantiellement renforcée* » par la définition d'un **panier de services commun à l'ensemble du réseau** France Services.

Les maisons France services dans la loi

Le cadre juridique des maisons France services n'a été élevé au niveau législatif qu'en 2021 par l'article 160 de la loi dite « 3DS »².

Celle-ci dispose que « *afin d'améliorer, pour tous les usagers, la qualité des services au public et leur accessibilité, en milieu rural et en milieu urbain, des conventions, dénommées conventions France Services, peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'État, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population* ».

Le texte précise que « *la convention, qui doit respecter un référentiel approuvé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ainsi que le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, définit l'offre de services proposée, qui peut être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés, ainsi que la nature des prestations fournies. L'ensemble des services ainsi offerts porte le label « France Services »* ».

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

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

2. Un objectif de maillage territorial ambitieux mais qui doit être encore approfondi

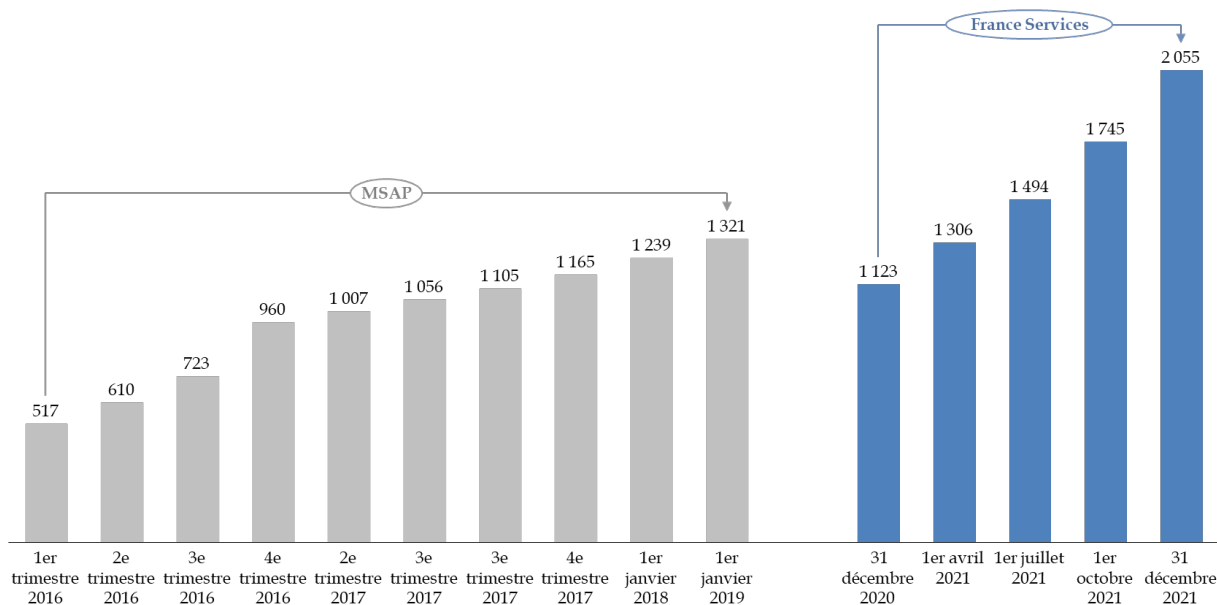
a) L'objectif gouvernemental d'une maison par canton bientôt atteint

Dès 2019, l'objectif annoncé est que l'ensemble du territoire se situe à moins de 30 minutes d'une maison France services, ce qui correspond à une **cible d'environ 2 500 maisons, soit environ une par canton**. Le réseau France services a donc un maillage plus dense que celui des MSAP (de 1 340 MSAP à 2 500 France services).

Le nombre de maisons France services labellisées a cru très rapidement depuis 2019. Il a **presque doublé en deux ans, passant de 1 123 maisons labellisées à leur création** (c'est-à-dire l'essentiel des anciennes MSAP) à 2 055 en janvier 2022 et **2 197 en avril 2022**. Le nombre de maisons France services labellisées croît par « vagues » successives d'environ 15 points tous les trimestres.

L'objectif des 2 500 maisons labellisées devrait être atteint à la fin de l'année 2022. Déjà, depuis le 1^{er} janvier 2022, le territoire national est couvert à 95 % par une France services à moins de 30 minutes.

Évolution du nombre de MSAP puis de France services labellisées



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire transmis par le rapporteur spécial

La circulaire de 2019 précédemment mentionnée définit plusieurs types de territoires prioritaires pour les nouveaux projets d'implantation France Services : les zones éloignées d'une offre existante de services publics ; les petites centralités et les quartiers prioritaires de la politique de la

ville ; les lieux de passage habituels des habitants des territoires concernés (tiers lieux, médiathèques, cité scolaire, etc.) et les territoires d'outre-mer.

Le rapporteur spécial se félicite de la croissance rapide du nombre de maisons France services, qui traduit une véritable densification du maillage territorial par rapport au réseau des MSAP.

Cette densification a également permis de s'assurer que des France services étaient présentes y compris dans des petites ou des très petites collectivités. Sur les **522 élus locaux ayant répondu au questionnaire publié en mars 2022 par le rapporteur spécial sur la plateforme de consultation dédiée du Sénat**, 40 % répondent pour des très petites collectivités (moins de 1 000 habitants) ; 31 % pour des petites collectivités (entre 1 000 et 5 000 habitants), 10 % pour des collectivités moyennes (entre 5 000 et 10 000 habitants) et enfin 19 % pour des collectivités comportant plus de 10 000 habitants (dont deux départements).

b) Mais une cible à rehausser pour atteindre une maison par bourg centre

Cependant, le rapporteur spécial souligne que **la cible d'une maison France services par canton n'est pas satisfaisante**, dans la mesure où l'élargissement des cantons consécutif à la loi du 17 mai 2013¹ a entraîné une déconnexion entre la maille du canton et la présence d'un pôle de services structurant. En conséquence, dans des territoires très ruraux, un même canton peut comporter plusieurs bourgs-centre.

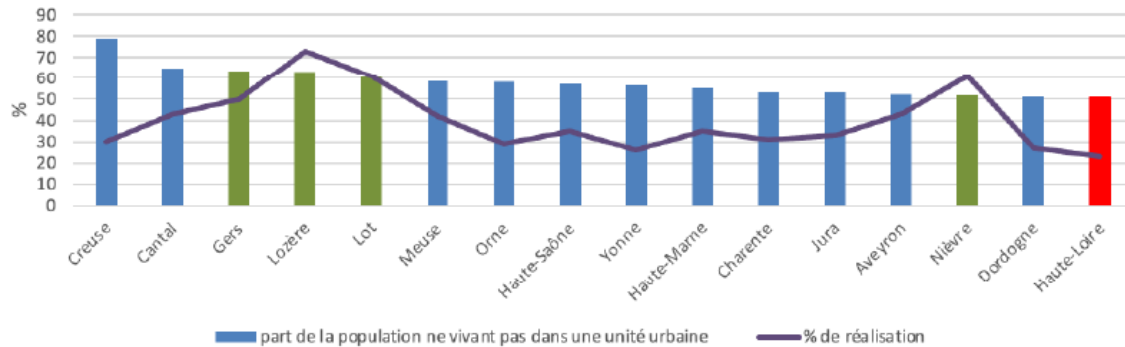
S'agissant de l'objectif d'une maison France services à moins de 30 minutes, qui est l'indicateur de performance qui figure dans les documents budgétaires, le rapporteur spécial souligne qu'**en l'absence de transports publics**, ce qui est fréquemment le cas en zone très rurale, l'accès à la maison France services demeure complexe.

Le rapport de Terra Nova cité plus haut, publié en janvier 2022, indique que, par rapport à l'objectif affiché d'une maison France services par canton, les départements qui sont les plus proches de l'atteinte de cet objectif ne sont pas ceux où le besoin s'en fait le plus sentir. Le rapport indique ainsi qu'il « *est difficile de voir se dessiner une dynamique cohérente de développement des structures de France Services, même dans les territoires les plus prioritaires. La faible densité semble être le seul critère réellement aligné avec les efforts de réalisation* ».

¹ Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

Pourcentage de réalisation de l'objectif France services en fonction de la part de population rurale dans le département

(en %)



En violet : atteinte de l'objectif du nombre de maisons France services dans le département.

En vert : départements inclus dans les 20 % des départements ayant atteint le plus rapidement les objectifs de déploiement territorial France services.

En rouge, ceux inclus parmi les départements les plus en retard.

En bleu, départements compris dans les catégories intermédiaires.

Source : Terra Nova

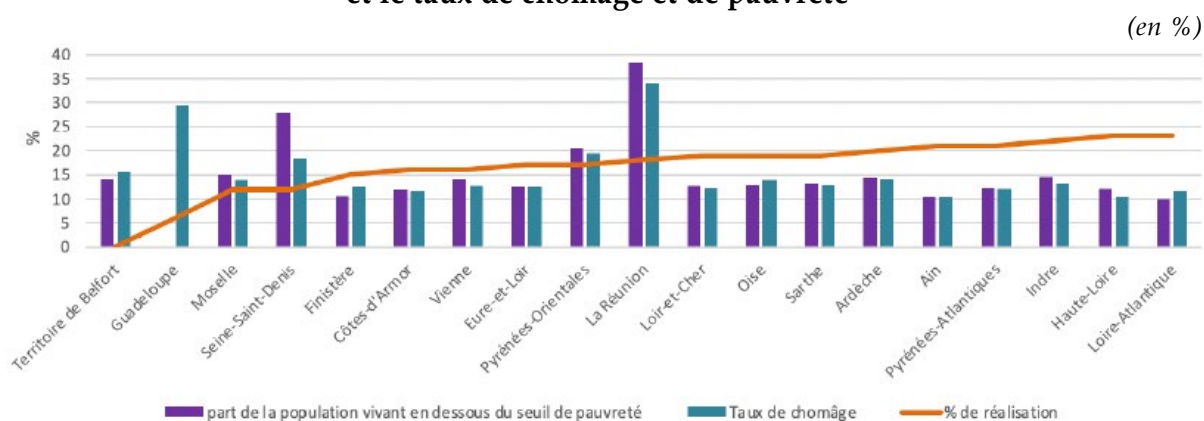
Le rapporteur spécial souligne que **le réseau France services doit coller davantage à la proximité du quotidien**. Il considère que la maille la plus indiquée est celle **d'une maison France services dans chaque petite centralité, autrement dit dans chaque bourg centre ayant une fonction de pôle de services pour le bassin de vie environnant**. Cela implique de ne pas considérer que le déploiement du programme est achevé une fois l'objectif des 2 500 France services atteint. Il doit s'agir d'une première étape, même si le rapporteur spécial est bien conscient que le rythme des labellisations futures ne peut être le même que celui ayant eu cours lors des deux dernières années. **Le processus doit cependant se poursuivre.**

Recommandation n° 18 : Aller plus loin dans le déploiement territorial du programme France services, pour cibler l'implantation d'une maison par bourg centre jouant le rôle de pôle de services, en milieu rural à faible densité de population. (Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT)

c) Une ouverture à d'autres usagers éloignés des services publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Le rapport de Terra Nova conclut également que, contrairement à ce qui pourrait être espéré, **les départements les plus pauvres ou ayant le plus fort taux de chômage ne sont pas les plus performants en termes de labellisation de structures France Services**. Un accent particulier doit donc être mis sur ces départements dans le cadre du programme France services.

Lien entre le déploiement des maisons France services et le taux de chômage et de pauvreté



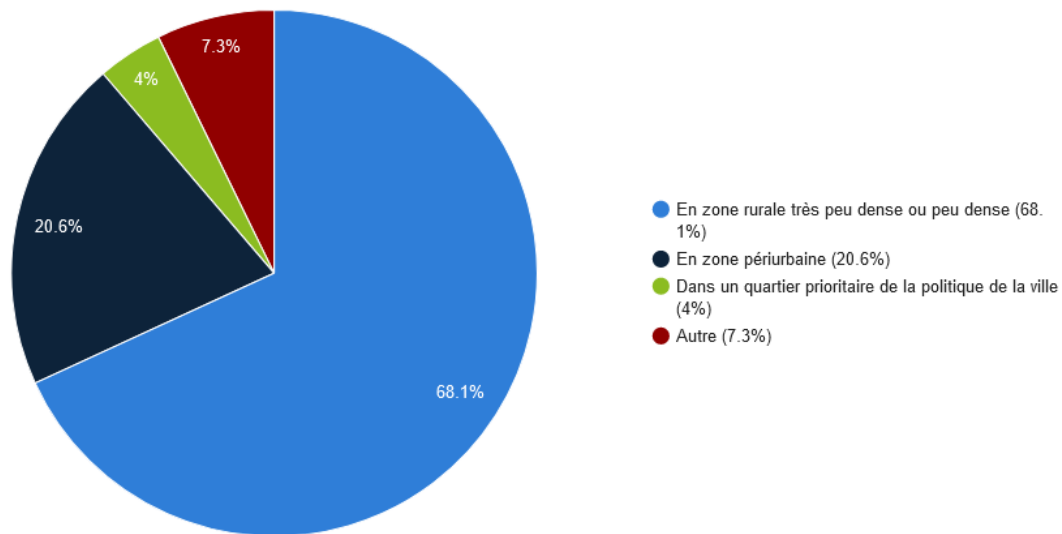
En orange : atteinte de l'objectif du nombre de maisons France services dans le département.

Source : Terra Nova

Le rapporteur spécial considère que l'orientation donnée en 2019 vers une implantation croissante des maisons dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a des résultats très positifs. Rien n'interdisait théoriquement de créer une MSAP en QPV, mais la quasi-totalité d'entre elles étaient cependant localisées en zone rurale. Aujourd'hui, **environ 15 % des maisons France services sont situées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville**. Cette proportion est parfois plus élevée : le rapporteur spécial a par exemple constaté lors d'un déplacement dans le département du Nord que plus d'un tiers (34 %) des France services du département étaient situées en QPV pour 14 % de la population du département située en QPV.

Les résultats de la consultation menée par le rapporteur spécial montrent la **diversité d'implantation des structures France services**.

Répartition des réponses des élus locaux par type de territoire sur la localisation de la France services :



Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

Le représentant de la Défenseure des droits a alerté le rapporteur spécial sur les difficultés d'accès aux services publics propres aux quartiers de la politique de la ville, où la question ne se pose pas nécessairement en termes de distance mais où « l'aller vers » et l'accompagnement individualisé, en particulier s'agissant du numérique, sont tout autant nécessaires. **Il est par exemple regrettable qu'une métropole comme Marseille ne dispose que de 9 France services pour 800 000 habitants.**

Le rapporteur spécial insiste sur le fait que le maillage territorial des France services doit refléter à la fois la diversité et les besoins des publics.

Recommandation n° 19 : Accentuer le développement de France services vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). (Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT)

B. UN DÉPLOIEMENT DANS L'ENSEMBLE RÉUSSI DES MAISONS FRANCE SERVICES

1. Une hausse des exigences nationales ayant permis une montée en gamme du dispositif

Le passage des MSAP aux France services a permis une réelle montée en gamme des maisons. Au-delà des objectifs quantitatifs de maillage du territoire, France services constitue un progrès qualitatif, grâce à un **cadre plus clair**, permettant de répondre partiellement aux critiques émises à l'encontre des MSAP.

a) Un élargissement du socle national d'opérateurs présents dans toutes les maisons

Sept opérateurs nationaux étaient associés au réseau des MSAP : Pôle emploi ; la caisse nationale d'assurances familiales (CNAF), la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ; la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ; la mutualité sociale agricole (MSA), La Poste et Gaz Réseau Distribution France (GRDF).

Cependant, tous les partenaires n'étaient pas systématiquement présents dans les MSAP. Selon la Cour des comptes citant un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), **une MSAP réunissait en moyenne 3,6 partenaires.**

À ce titre, les maisons France services constituent un réel progrès. La convention France services associe en effet non plus sept mais neuf opérateurs. Ces partenaires sont : **la CNAF ; la CNAM ; la CNAV ; la MSA ; Pôle Emploi ; La Poste ; la direction générale des finances publiques (DGFIP) ; le ministère de la Justice et enfin l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) avec le ministère de l'intérieur.**

La principale innovation est que, s'agissant de ces opérateurs nationaux, **l'offre France services n'est plus à géométrie variable.** Les neuf partenaires sont associés à toutes les maisons France services ; dont ils assurent le « *back office* ».

b) La mise en place d'un cahier des charges national plus exigeant

(1) Un acquis à conserver : le cahier des charges clair et identique pour toutes les maisons

L'organisation et le fonctionnement des MSAP étaient essentiellement régis par des conventions cadres conclues localement par les participants. Ces conventions locales définissaient les services rendus aux usagers, la zone dans laquelle la maison de services au public exerce son activité, les missions qui y sont assurées et les prestations qu'elle peut

délivrer. En conséquence, comme cela a été souligné plus haut, l'offre de services des MSAP et leur qualité étaient extrêmement variables.

L'un des objectifs de France services était de **pallier cette hétérogénéité au travers de l'établissement d'un référentiel national**, commun à l'ensemble des maisons. Deux documents annexés à la convention signée par l'État et les opérateurs nationaux définissent les conditions de labellisation France services : la « **charte nationale d'engagement** » et le « **bouquet de services** », détaillant le socle de services proposés.

La charte liste les obligations suivantes que doivent désormais respecter les maisons France services :

- la présence de **deux agents** au sein de la structure France services ;
- la réalisation complète de la **formation initiale** des agents à la date d'ouverture de la structure ;
- **l'ouverture de la structure au minimum 5 jours et 24 heures par semaine** ;
- l'engagement des partenaires nationaux auprès de la structure ;
- l'existence au sein de la maison d'un **espace de confidentialité** ;
- la mise à disposition d'au moins un **poste informatique en libre-service**. La charte précise que « *chaque structure France Services est tenue d'assurer un accès libre et gratuit à un point numérique ou à tout outil informatique permettant de réaliser des démarches* » ;
- l'accessibilité du site aux personnes à mobilité réduite ;
- un *reporting* des activités par structure.

Les structures doivent également être équipées de façon à permettre aux usagers d'effectuer des rendez-vous en visioconférence avec les neuf opérateurs socles du programme.

La charte ne représente qu'un socle minimum. Elle indique par exemple que « *toute structure France Services peut proposer des missions spécifiques de médiation numérique visant la mise en autonomie et le développement du pouvoir d'agir des usagers accompagnés* ».

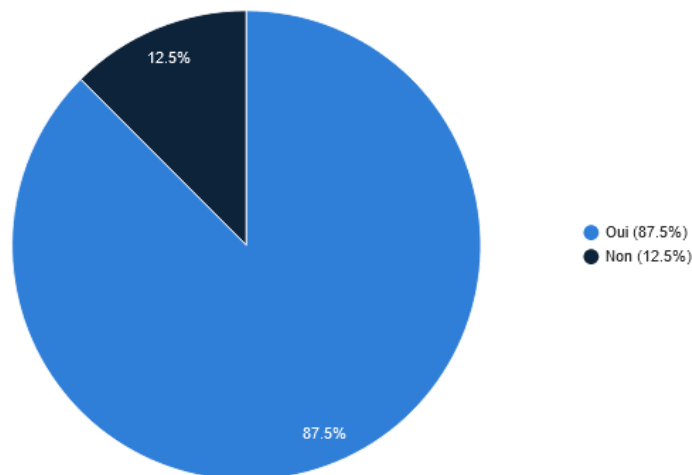
Lors des débats parlementaires sur le projet de loi dite « 3DS », certains amendements visant à assouplir les contraintes du cahier des charges pour les maisons situées dans certaines zones (montagnes ou zones très rurales) avaient été débattus à l'Assemblée nationale. Ils n'avaient pas été adoptés. **Le rapporteur spécial considère que la mise en place d'un cahier des charges commun à l'ensemble des maisons constitue un vrai atout en termes d'égalité d'accès aux services publics.** Il serait regrettable de revenir sur cette avancée en assouplissant le cahier des charges dans certaines zones. Cela reviendrait à **pénaliser encore davantage les usagers**

des zones les plus éloignées en leur offrant une version « dégradée » par rapport aux maisons France services situées dans des zones plus urbaines.

(2) Une procédure de labellisation formalisée

Les labellisations, effectuées par vagues trimestrielles successives au cours des deux dernières années, ont été jugées positivement par les opérateurs entendus par le rapporteur spécial comme par les élus ayant répondu à son questionnaire. **Seuls 12,5 % d'entre eux ont considéré que le bilan de la labellisation de leur maison France services était plutôt négatif.**

Réponses des élus à la question « pour les MSAP ayant été labellisées en France services, jugez-vous que la labellisation a été positive ? »



Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

La procédure de labellisation France services est désormais très encadrée au niveau national.

Le processus de labellisation des maisons France services

Depuis 2021, l'ANCT a eu recours aux services et à l'expertise des organismes de certification de l'Association Française de normalisation (Afnor) et Vitalis afin de mener les études de dossier et les audits de terrain visant à garantir le respect du cahier des charges nécessaire à l'obtention du label France services.

Chaque trimestre, les campagnes de labellisation suivent les étapes suivantes :

- les préfetures de département présentent à l'ANCT la liste des candidatures déposées 3 mois environ avant la phase de labellisation ;

- elles transmettent deux mois avant la labellisation les documents permettant dans un premier temps d'attester sur pièces du respect d'un certain nombre de critères du cahier des charges. Ce contrôle est mené par les équipes d'Afnor-Vitalis en lien avec l'ANCT ;
- cette analyse documentaire est ensuite complétée par des audits de labellisation systématiques, réalisés le mois précédant la labellisation ;
- Afnor-Vitalis transmet à l'ANCT les résultats de chaque visite de terrain sous la forme de rapports d'audit ;
- l'ANCT contrôle le résultat de l'étude documentaire et du rapport d'audit de chaque structure candidate ;
- l'ANCT annonce aux préfets la liste des structures ayant obtenu la labellisation dans leur département. Les préfets annoncent ensuite les résultats aux porteurs de projet.

Source : DGCL

La transformation des MSAP en maisons France services n'était pas automatique. Les MSAP ne respectant pas les 30 points minimum obligatoires de la grille d'audit n'ont pas été homologuées France Services. La circulaire de 2019 mentionnée plus haut indique que ces maisons doivent faire l'objet d'un accompagnement renforcé jusqu'à obtention du niveau de qualité requis.

Le label MSAP s'est éteint le 1^{er} janvier 2022. Les MSAP qui n'ont pas obtenu le label France services avant le 31 décembre 2021 ne perçoivent plus de subvention de fonctionnement depuis cette date. 2022 a cependant constitué pour les MSAP non labellisées encore en activité une année intermédiaire : afin de garantir une continuité dans leurs activités, leur accès à l'outillage informatique des France services (plateforme de suivi d'activité) est maintenu en 2022.

Les MSAP non labellisées France services

Ces maisons ne représentent qu'une très petite minorité. **En mars 2022, 28 MSAP portées par des collectivités ou des associations n'ont pas candidaté à la labellisation France services.** Les MSAP portées par les collectivités qui n'accéderont pas à la labellisation France services sont en majorité des structures qui ont été progressivement remplacées par des France services à proximité en raison de la recomposition des bassins de vie locaux, ou du peu de fréquentation qu'elles connaissent.

L'essentiel des MSAP non labellisées France services sont des structures postales : 199 MSAP postales ne sont pas labellisées France services. Parmi elles, 64 structures anciennement portées par La Poste ont fait l'objet d'un changement de porteur et ont accédé à la labellisation (activité reprise sur le même site ou dans la même commune par une association ou le plus souvent par des collectivités).

D'après la DGCL, les principaux motifs pour lesquels les MSAP postales n'ont pas candidaté à la labellisation sont les suivants :

- labellisation France services dans une commune ou un quartier à proximité de la même ville, davantage en adéquation avec la recomposition des bassins de vie ;

- bureaux de poste ne permettant pas de répondre au cahier des charges France services : petite superficie, travaux nécessaires à l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite ;

- fréquentation trop faible de la structure ne permettant pas au porteur de se projeter dans une labellisation France services.

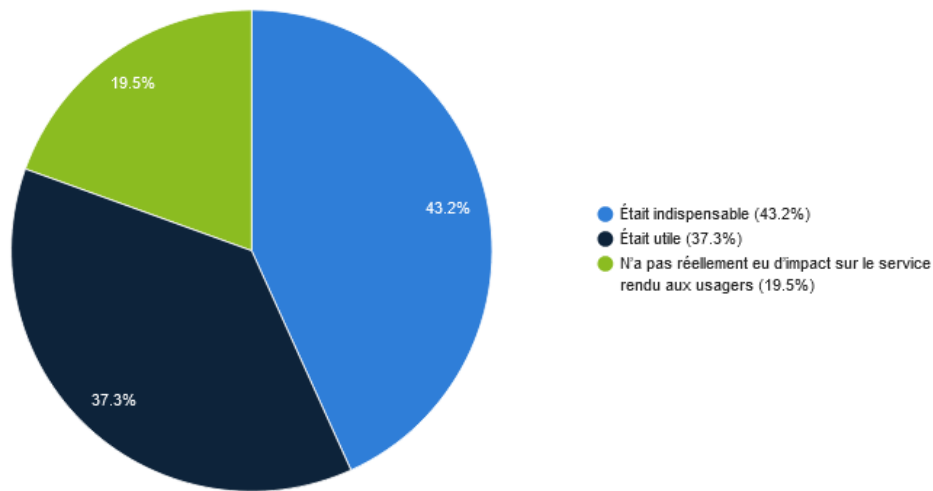
(3) Un progrès par rapport aux MSAP qui doit être conservé : la présence obligatoire d'*a minima* deux agents

L'une des principales nouveautés du cahier des charges France services par rapport aux MSAP est **l'obligation de disposer dans chaque structure d'au moins deux agents polyvalents présents simultanément**. Il demeure cependant une ambiguïté sur la comptabilisation de ces emplois : il peut s'agir ou non de deux équivalents temps plein (ETP). Il s'agit par ailleurs d'un plancher, le nombre d'agents par maison est fréquemment supérieur.

Ce critère de présence peut en outre être apprécié avec une certaine souplesse. **La charte France services indique que la présence de deux agents est « recommandée »**. Elle précise ainsi que « *ces agents peuvent être affectés à temps plein ou à temps partiel, selon les besoins de la structure et en adéquation avec les réalités du territoire. En cas d'impossibilité matérielle à la mise en œuvre de cette recommandation, l'unique agent de la structure France Services s'engage à assurer un service public de proximité qualitatif au moins vingt-quatre heures par semaines, sur cinq jours ouvrés* ».

L'obligation de présence des deux agents n'a pas été facilement acceptée, en particulier pour les petites collectivités portant des France services, pour lesquelles le coût était important sans que les financements n'aient augmenté par ailleurs. Néanmoins, le principe des deux agents semble désormais majoritairement bien accepté. Ainsi, **seuls 20 % des élus interrogés ont répondu que le deuxième agent n'avait pas selon eux entraîné de bénéfice direct pour les usagers**.

Réponse des élus locaux à la question « Jugez-vous que l'obligation de présence d'un deuxième agent dans la maison France services était... »

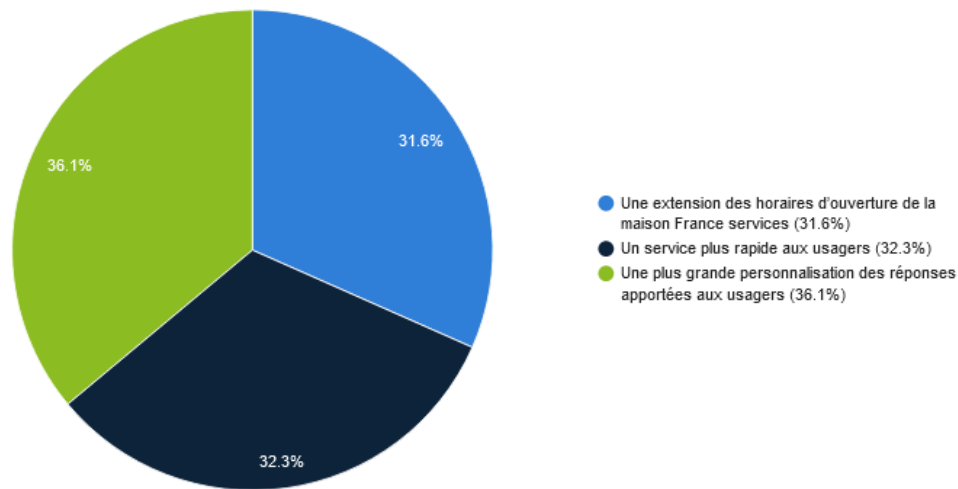


Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

La présence d'au moins deux agents permet d'éviter des ruptures de service, notamment lors des congés. Elle est indispensable pour permettre un accompagnement individualisé de qualité en prenant le temps d'accompagner efficacement les usagers. Elle permet aussi d'étendre les heures d'ouverture des maisons France services et par conséquent de toucher un public plus large qui n'était pas toujours disponible aux horaires restreints constatés dans certaines MSAP.

En conséquence, le rapporteur spécial considère **que le principe des deux agents doit impérativement être maintenu**. Revenir sur ce principe impliquerait de renoncer à une plus grande qualité de services pour les usagers.

Réponse des élus locaux à la question « le bénéfice principal de ce deuxième agent est-il selon vous »



Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

Recommandation n° 23 : Maintenir un cahier des charges commun à toutes les maisons France services en conservant dans le cahier des charges le principe de deux agents minimum par maison. (Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT)

c) La mise en place d'un cadre national de formation des agents France services

La formation des agents, et plus largement leur professionnalisation, constituait l'un des points faibles du réseau des MSAP. Le rapport de la Cour des comptes de 2019 était très clair sur ce point : « **les profils des agents des MSAP sont très hétérogènes. Ils bénéficient d'une formation fournie par chaque opérateur conventionné qui reste inégale en fréquence et en qualité. De son côté, la Caisse des dépôts et consignations réalise des actions d'animation et de formation complémentaires, conformément au mandat qui lui a été donné, mais ces actions demeurent facultatives** ».

Désormais, **la formation initiale des agents de chaque France services constitue un prérequis à la labellisation. Elle est assurée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dans le cadre d'une convention de partenariat avec l'ANCT et la Banque des territoires.** Pour les agents de droit privé (association, agents des maisons portées par la MSA et postiers), qui ne sont pas éligibles à la formation du CNFPT, la formation est assurée par la Banque des territoires.

La formation initiale s'étend sur **cinq jours et demi**. Elle est composée de deux parties : la première, dite « **formation socle** » est dédiée aux compétences générales du métier d'agent France services pour l'accueil et l'accompagnement des usagers. La seconde partie correspond à la **formation « métier »** avec l'intervention de formateurs des neuf opérateurs. Des sessions sont organisées à l'initiative des préfetures de département dès qu'une ou plusieurs candidatures sont présentées à une campagne de labellisation.

Le contenu de la formation initiale des agents France services

La première partie de la formation se décline en plusieurs modules. Le premier module « L'accompagnement des usagers par le chargé d'accueil France services » est suivi en présentiel sur une durée de 2,5 jours. Son contenu est le suivant :

- identifier les enjeux de la fonction d'accueil au sein d'une France services - de s'approprier les rôles et missions de l'agent ;
- identifier les attentes des usagers ;
- s'approprier les méthodes et outils pour un accueil efficace et de qualité ;
- adapter son accueil aux différentes situations ;
- accompagner l'utilisateur vers l'autonomie dans ses démarches papiers ou dématérialisées ;
- comprendre les enjeux et l'utilité du *reporting*.

Le deuxième module, « Enjeux et bonnes pratiques de la médiation numérique » poursuit 3 objectifs : qualifier les enjeux de la transition numérique des territoires ; identifier ce qu'est la médiation numérique ; permettre aux participants de découvrir des outils, des ressources adaptées pour accompagner leur réflexion. Le module 3 est une formation à distance portant sur l'outil de saisie de l'activité des agents France services (« Administration + ») et les enjeux du programme Services Publics +.

La formation métiers se déroule sur 3 jours et prévoit l'intervention de formateurs des neuf opérateurs selon le séquençage suivant :

- préfecture : la posture attendue des agents France services, « j'actualise ma situation administrative » ;
- CAF-MSA-CNAM : « Je fais une démarche administrative santé et j'attends un enfant » ;
- CAF-MSA-La Poste : « Je gère mon habitat » ;
- Pôle Emploi : « Je suis en recherche d'emploi » ;
- CNAV-MSA : « Je prépare ma retraite, j'ai perdu un proche » ;
- DDFIP : « Je comprends ma situation fiscale » ;
- Ministère de la justice : « Je fais face à un litige » ;
- CAF-MSA-La Poste-DDFIP-CNAM : « Je suis en situation de précarité » ;
- CAF : « Je me sépare ».

Les agents France services bénéficient également de formations continues. Celles-ci sont majoritairement réalisées à distance, pour une durée d'une à trois heures (soit 20 à 30 heures de formation par an).

2. Un consensus des élus locaux et des usagers autour du bien-fondé du dispositif

L'intérêt du programme France services est selon le rapporteur spécial indéniable. Le dispositif est d'ailleurs bien perçu par l'ensemble des acteurs, les usagers des services publics en premier lieu, mais aussi par les porteurs de projet, au premier rang desquels les collectivités territoriales.

a) Une satisfaction globale des usagers qui se traduit par une fréquentation en hausse rapide

Lors de ses déplacements, le rapporteur spécial a pu échanger avec de nombreux usagers de différentes maisons. L'impression globale qui en ressort est celle d'un **ressenti effectivement très positif, la principale limite soulevée étant le manque de visibilité du dispositif**.

L'Agence nationale de la cohésion territoriale (ANCT) met en place progressivement un **suivi de la satisfaction des usagers**, à travers le baromètre Marianne (pour lequel France services a reçu une note de 7,4/10 en 2021) ; par 500 bornes de recueil d'avis implantées dans des maisons et par des enquêtes mystère en cours de réalisation dans 650 France services dont les résultats sont attendus prochainement.

L'ANCT indique notamment que les 500 bornes permettant aux usagers de remplir à la fin de leur visite un questionnaire de satisfaction constituent un panel représentatif des différents types de structures France services. Depuis septembre 2021, 98,2 % des répondants recommandent France services sur 12 000 avis récoltés.

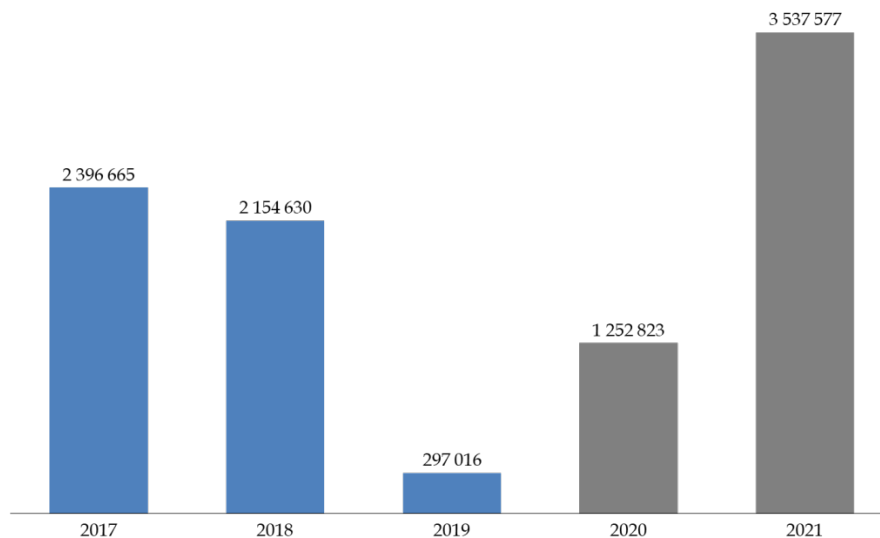
93,4 % des usagers sont satisfaits de leur démarche en France services et 87 % jugent la réponse apportée adaptée à leur demande ; 82 % jugent les locaux agréables ; 82 % estiment l'équipement informatique en excellent état ; 89 % confirment avoir reçu un accueil courtois et 83 % disent avoir été pris en charge dès leur arrivée.

Tous les intervenants entendus par le rapporteur soulignent que **l'apport principal du réseau France services est à la fois la fourniture d'une aide administrative et la possibilité d'avoir un contact humain, de s'adapter aux usagers et à la diversité des publics et des besoins**. La neutralité du lieu France services permet en outre de toucher des usagers très éloignés des services publics et qui ne feraient pas forcément la démarche jusqu'aux opérateurs. En ce sens, France services semble remplir son objectif.

En conséquence, **la fréquentation des maisons France services croît pour atteindre plus de 3,5 millions de demandes cumulées sur l'année 2021**. Les fréquentations en 2020 ne sont pas complètement représentatives, dès lors que le déploiement du programme France services a été perturbé par

la crise sanitaire, qui a entraîné une fermeture des structures et un nombre d'usagers accueillis inférieur à ce qui était attendu.

Fréquentations cumulées annuelles



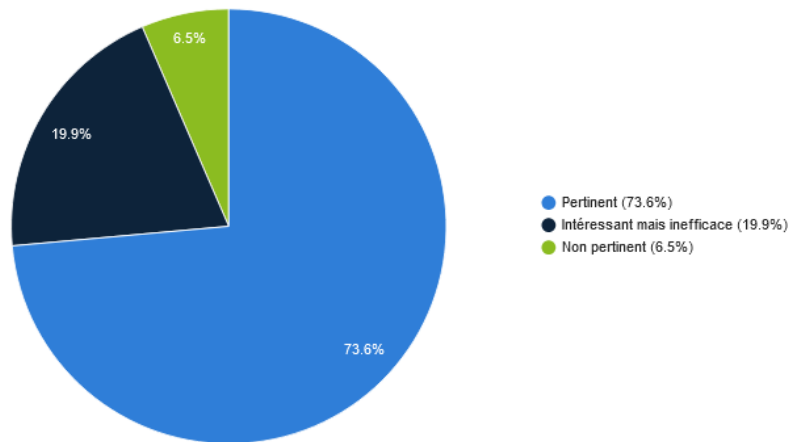
Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

b) Un dispositif jugé pertinent par les porteurs des France services

S'agissant des porteurs de projets, la perception du principe de France services est positive, indépendamment des difficultés opérationnelles et de financement qui seront développées plus bas. L'AMF a par exemple indiqué au rapporteur spécial qu'elle constatait une « *réelle utilité de ce dispositif* ».

Seule une très petite minorité des élus interrogés sur les maisons France services ont indiqué que le dispositif ne leur paraissait pas pertinent (6,5 %).

Réponses à la question « quel regard portez-vous sur le dispositif des maisons France services ? »



Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

Cette satisfaction de principe a semblé être partagée par l'ensemble des neuf opérateurs entendus par le rapporteur spécial, qui ont par exemple souligné « *un bilan vraiment positif pour les territoires* » (Pôle emploi) ; ou une « *réelle plus-value des maisons France services* » (CAF).

3. Face aux craintes sur le terrain, un principe à réaffirmer : l'absence de décharge de l'État sur le réseau France services

a) *Les maisons France services doivent être un complément et non un substitut de l'offre existante de services publics de proximité*

Une grande partie des acteurs, usagers comme collectivités territoriales, a exprimé au rapporteur spécial **la crainte que France services ne devienne un réseau de substitution de l'offre proposée actuellement par les opérateurs, contribuant ainsi à accélérer le mouvement de retrait des services publics des espaces ruraux** (que la création des maisons vise précisément à combattre).

Les témoignages recueillis par le rapporteur spécial lors de la consultation des 522 élus locaux qui ont répondu au questionnaire sont souvent très clairs sur ce point : « *Les maisons France services sont efficaces là où les services qu'elles proposent étaient absents* » ; « *Une maison France services ne remplacera jamais la disparition des services de l'État ou des opérateurs. Elle est par contre très efficace dans la fonction de guichet unique* ». D'autres élus indiquent que selon eux, les maisons France services « *ne constituent qu'un pis-aller face au retrait de l'État des territoires ruraux* ».

Ce risque a été mis en évidence dès l'époque des MSAP. La Cour des comptes indiquait par exemple en 2019 que *« si l'implantation d'une MSAP constitue indéniablement un atout pour la collectivité porteuse, qui doit contribuer par conséquent à son financement, les MSAP ne doivent pas pour autant devenir des structures de délestage de l'État et des opérateurs qui y verraient l'occasion de réduire leurs coûts de réseaux en les transférant, au moins partiellement, aux collectivités »*.

Le représentant de la Défenseure des droits a également indiqué redouter que la montée en gamme des France services ne soit *in fine* à double tranchant et a également souligné le *« risque de délestage vers la France services par les agents de l'opérateur »*.

Les réorganisations territoriales menées au cours des dernières années par certains opérateurs ont accentué la crainte que la présence d'une France services n'incite ces derniers à fermer leurs propres structures. C'est par exemple le cas de la **rationalisation du réseau de la DGFIP**. Le lancement du « nouveau réseau de proximité » de la DGFIP s'est en effet traduit la fermeture de trésoreries existantes. Or les maisons France services ne peuvent remplir les missions d'une trésorerie, y compris quand (ce qui n'est pas la norme, le rapporteur spécial le souligne) des agents de la DGFIP y effectuent des permanences. Ce n'est d'ailleurs pas la vocation de ces maisons.

Les réponses fournies par l'Assurance maladie au rapporteur spécial sont à ce titre éclairantes : *« Le réseau de l'Assurance Maladie se caractérise par une présence et un maillage territorial fort avec 2 002 sites d'accueil au 31 décembre 2020. Ce nombre de points d'accueil apparaît facialement stable par rapport à 2014. Il résulte en réalité d'un double mouvement d'ampleur équivalente : une baisse significative de notre nombre de points d'accueils « en propre » (agences et points d'accueil), accompagnée par le développement rapide des MSAP puis France services. L'articulation de nos réseaux est corrélée à l'ancienneté de ces structures et à leur degré de compétence »*.

Le rapporteur spécial ne saurait trop le souligner : la plus-value des maisons France services réside essentiellement dans la proximité et la dimension « humaine » de l'accompagnement apporté aux usagers. Les maisons ne peuvent en aucun cas constituer un substitut à l'offre existante de services publics, dont elles sont un complément. Le rapporteur spécial cite l'exemple de la MSA du Cantal, qui a indiqué que la création de France services n'a pas engendré de diminution des accueils directs des usagers dans les antennes de la MSA, mais a permis de faire venir dans les maisons France services un public qui ne serait pas allé vers un guichet MSA.

b) Une réflexion à mener sur la distinction entre premier et deuxième niveau

Le principe fondamental de France services est l'apport d'une aide dite « de premier niveau » par les agents France services. Ces derniers doivent apporter à l'utilisateur une réponse de niveau 1 sur les demandes relevant du bouquet de services. Dès lors qu'une demande relève du niveau 2, **l'agent France Services doit théoriquement prendre contact avec l'opérateur concerné (back office),** soit par téléphone, soit par un rendez-vous physique ou en visioconférence à la maison France Services la plus proche du domicile de l'utilisateur.

La part de renvoi au deuxième niveau est dans l'ensemble faible. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, **90 % des demandes sont traitées par les agents France Services,** avec des variations selon les opérateurs. La DGFIP a par exemple indiqué que pour l'année 2021, 79 % des demandes d'accompagnement portant sur les finances publiques ont été totalement prises en charge par l'animateur d'une France Services, sans recours au *back office*. C'est le cas de 88 % des demandes concernant Pôle emploi en 2021. Ces données doivent toutefois être prises avec précaution, dans la mesure où **le taux de renvoi vers le deuxième niveau n'est pas statistiquement suffisamment partagé et robuste pour constituer à l'heure actuelle un indicateur de référence.**

Plusieurs opérateurs, ainsi que la plupart des agents France services avec lesquels le rapporteur spécial a pu échanger, soulignent que **la distinction entre premier et deuxième niveau n'est pas clairement définie,** autant pour les agents France services que pour les usagers. On observe parfois que certains agents France services, désirant apporter le meilleur service possible aux usagers, délivrent une information plus pointue sur certains sujets qui devraient relever du deuxième niveau.

Cela ne semble pas devoir être généralisé. D'une part, les agents France services, aussi polyvalents soient-ils, ne peuvent être en capacité de répondre à l'ensemble des questions, le risque d'erreur potentiellement préjudiciable à l'utilisateur étant alors accru. D'autre part, **les agents sont eux-mêmes preneurs d'une clarification de ce qui relève ou non de leurs missions,** afin de ne pas être débordés par des usagers pensant parfois avoir pour interlocuteur des agents des opérateurs. Enfin, le flou entre les compétences de la France services et celles des opérateurs peut encourager la tendance de certains opérateurs à se décharger sur le réseau France services.

France services doit rester une aide de premier niveau, afin de permettre aux agents de se concentrer sur les besoins les plus fréquents en termes de facilitation administrative et numérique davantage que sur les sujets « métiers ».

Le rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire que l'ANCT mène une réflexion approfondie sur ce sujet, en s'inspirant des bonnes pratiques locales. Par exemple, dans le département du Nord, une brochure est actuellement en cours de rédaction par la CAF et la MSA afin de lister plus précisément ce qui relève du premier et du deuxième niveau que ne le fait le bouquet de services.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faudrait interdire aux agents France services de fournir des renseignements complémentaires ou d'aider les usagers sur d'autres services que les neuf partenaires nationaux. Certains opérateurs ont indiqué souhaiter que l'intervention des agents France services réponde à « *tout le bouquet France services mais rien que le bouquet France services* ». Le rapporteur spécial ne partage pas entièrement cette vision. Il estime que **les France services doivent pouvoir apporter aux usagers une aide la plus large possible.** Cependant, sur des dossiers très techniques et en l'absence de système d'information commun aux agents France services et aux opérateurs, il n'est pas possible de penser répondre à l'ensemble des demandes en France services.

Recommandation n° 24 : Formaliser davantage la distinction entre premier et second niveau de service dans le cadre du « bouquet de services » intégré à la convention France services. (ANCT)

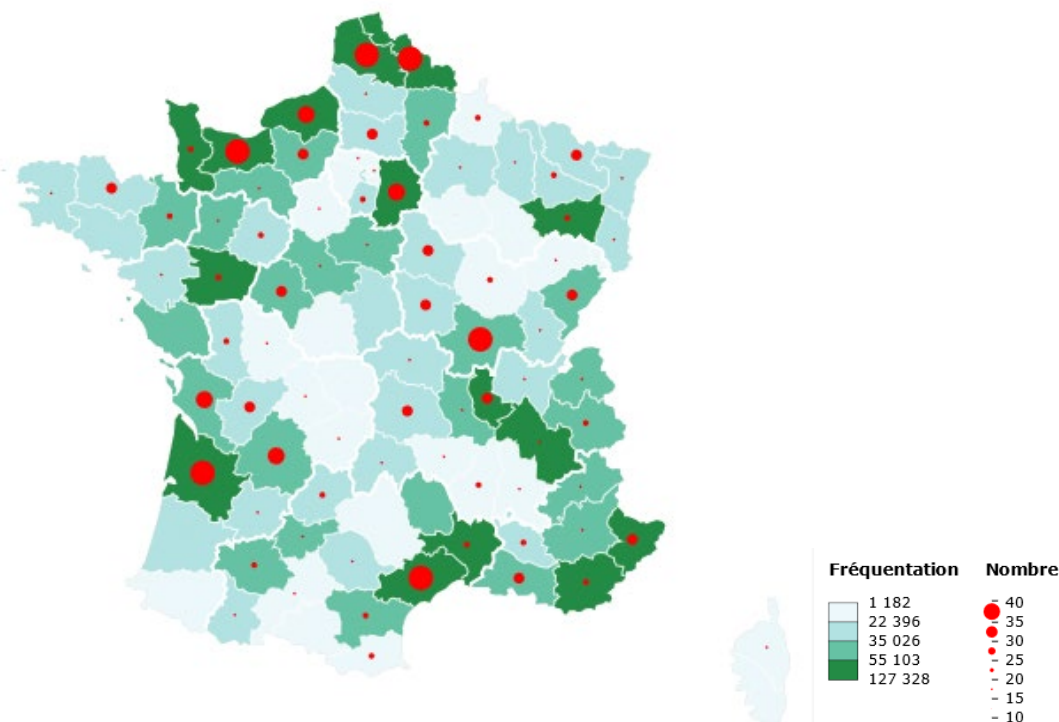
C. LA PERSISTANCE DE FORTES DISPARITÉS ENTRE MAISONS FRANCE SERVICES, POSANT LA QUESTION DE L'AMBITION GLOBALE DU DISPOSITIF

1. Une offre de services mieux structurée et plus étoffée dans les maisons les plus anciennes

Dans la mesure où France services s'est appuyé sur le réseau existant des MSAP, on observe que **les écarts d'offre de services préexistants n'ont pas toujours été résorbés par la mise en place du cahier des charges national.** On constate par exemple d'importantes variations au niveau départemental, tant dans le nombre de France services implantées par département que dans la fréquentation de ces maisons.

Variation de la fréquentation du réseau France services et du nombre de maisons par département au printemps 2022

(en nombre de visites et de maisons)



Source : commission des finances

Les France services, au-delà du bouquet national des neuf opérateurs, ont développé des partenariats locaux en fonction de leurs activités préexistantes ou des besoins des usagers. Les maisons France services les plus anciennes sont parfois implantées depuis plus de 20 ans au cours desquels elles ont noué de nombreuses conventions avec des acteurs locaux. Leur offre de services est par conséquent beaucoup plus étendue que dans les maisons les plus récentes. Le rapporteur spécial a pu ainsi observer des **maisons France services dans lesquelles le nombre de partenaires locaux était supérieur à 30**, dont un grand nombre exercent des permanences dans les maisons.

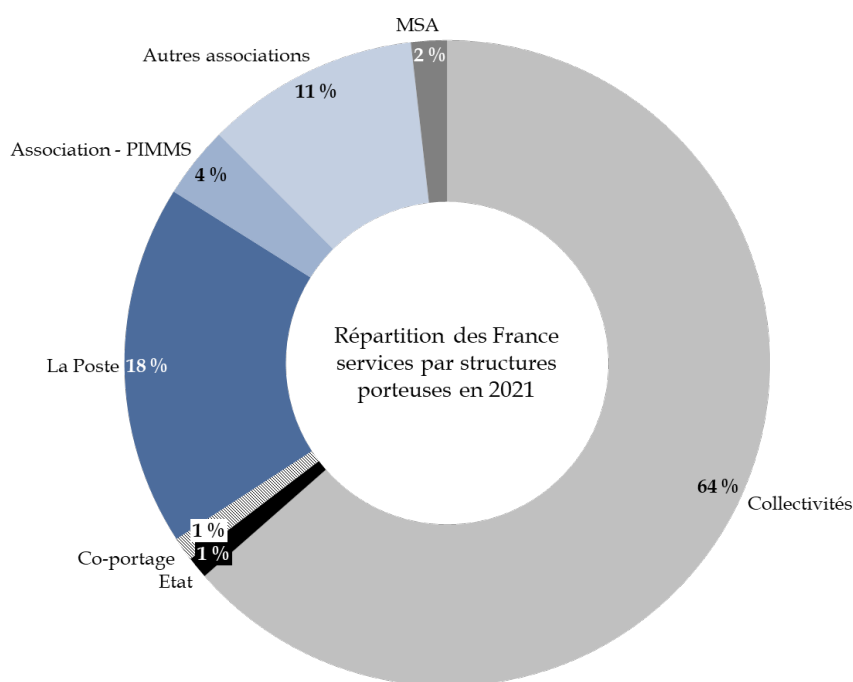
Les principaux partenaires locaux sont : les missions locales, les assistantes sociales, les conciliateurs de justice, les centres d'information sur les droits des femmes et des familles, mais également des maisons départementales des personnes handicapées ou des associations d'aide à certains publics (personnes âgées, jeunes, etc.). Certaines maisons ont indiqué associer d'autres acteurs privés, notamment des mutuelles ou des assurances.

L'ANCT a indiqué au rapporteur spécial ne pas être en possession des données permettant de calculer le nombre moyen de partenaires par maison. Afin d'améliorer la connaissance du réseau, il serait pourtant utile de disposer de ces éléments.

2. Une qualité de services variable en raison de la diversité des structures porteuses

Les maisons France services sont en majorité portées par des **collectivités territoriales** (EPCI ou communes essentiellement, mais également départements), **qui représentent 64 % des structures porteuses**. **La Poste porte quant à elle 18 % des maisons et le réseau associatif 15 %**. Le reste est partagé entre l'État (même si seules 1 % des France services sont localisées dans des sous-préfectures) et la MSA.

Répartition des maisons France services par types de porteurs de projets



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire transmis par le rapporteur spécial

Les facteurs qui jouent le plus sur la qualité et l'offre de services dans les maisons sont l'ancienneté de leur implantation ainsi que l'investissement local des porteurs de projets.

Le rapporteur spécial reprend cependant les constats qui ont été formulés dès les MSAP s'agissant **des maisons France services portées par la Poste**. La Cour des comptes l'indiquait en 2019 dans le rapport précédemment mentionné : « *En dépit du maillage territorial de l'opérateur*

et de sa relation de proximité avec les usagers, la qualité du service rendu n'est pas à la hauteur des attentes. La conciliation de l'activité commerciale des agents de La Poste avec l'offre de prestations au titre des MSAP apparaît difficile ».

Malgré un certain nombre de travaux engagés par La Poste et le fait que 40 % des MSAP postales n'aient pas été labellisées France services, le constat effectué par la Cour reste toujours d'actualité.

Entendue par le rapporteur spécial, la direction de La Poste a reconnu **trois critiques justifiées : une formation encore insuffisante des postiers, des aménagements des bureaux de poste insuffisants pour accueillir des France services dans des conditions optimales et une absence de système de reporting efficace** par rapport aux autres opérateurs.

Les France services portées par La Poste sont majoritairement situées en zone très rurale : selon les réponses transmises par La Poste, 80 % des France services portées par la Poste sont dans des communes de moins de 2 000 habitants. **Trop souvent, les maisons France services postales restent en réalité des bureaux de poste légèrement aménagés.** Le signalement France services y est insuffisant pour que les usagers identifient clairement la maison France services. En outre, **la dimension d'accompagnement numérique individuel n'est pas toujours compatible avec la fréquentation d'un bureau de poste.**

Les France services postales sont insuffisamment intégrées dans l'animation des réseaux France services départementaux. Les échanges entre agents France services et les agents France services de La Poste sont, selon les informations transmises au rapporteur spécial, pratiquement inexistantes dans la plupart des départements. **La transformation d'un bureau de poste en maison France services ne doit en aucun cas avoir pour seule motivation le maintien d'un bureau ouvert dans une commune.** Le rapporteur spécial insiste sur le fait que les maisons postales doivent offrir une qualité de services équivalente aux autres maisons.

Le rapporteur spécial considère que la présence de La Poste parmi les opérateurs France services est justifiée. Pour autant, il lui **semble davantage pertinent de mutualiser les bureaux de poste avec les maisons France services** (comme c'est le cas dans 151 communes) que de transformer un bureau de poste en maison France services.

3. Un investissement inégal des opérateurs

La charte France services indique que théoriquement, « en « back office », les organismes signataires d'une convention avec la structure France Services désignent un correspondant référent, accessible directement par téléphone et par mail ». La circulaire de 2019 indique que « Tous les partenaires seront impérativement présents dans chaque structure en désignant des référents locaux facilement joignables, pour assurer la résolution des cas les plus

complexes sans que l'utilisateur ait à se déplacer dans un autre guichet ou en faisant réaliser par leurs agents des permanences physiques au sein des structures France Services ou en faisant réaliser par leurs agents des rendez-vous en visio-conférence ».

En dépit de cet engagement, le rapporteur spécial a pu constater lors de ses déplacements des situations locales extrêmement contrastées. **Les liens avec les opérateurs sont très inégaux d'un territoire et d'un partenaire à l'autre.**

La montée en puissance du dispositif, impliquant une multiplication des interlocuteurs pour les opérateurs et une croissance des demandes a pu se traduire dans certains cas par un engagement moindre de certains partenaires. Paradoxalement, dans le cas des MSAP historiques, le lien direct entre agents et opérateurs préexistait dans un cadre bilatéral direct et le passage à France services a pu être perçu comme moins fiable et plus complexe.

Les associations d'élus ont également fait part d'un certain nombre de difficultés locales : « *L'une des principales inquiétudes remontant du terrain reste que l'engagement des opérateurs est tout de même plutôt faible* »¹.

La principale conséquence est celle d'une prise en charge plus longue et moins complète des usagers France services. Dans les départements dans lesquels s'est rendu le rapporteur spécial, les agents France services ont indiqué que **la ligne directe avec certains opérateurs pour joindre les agents en *back-office* avait progressivement disparu.** De même, les contacts par mail sont parfois épisodiques, faute d'agents dédiés au lien avec les maisons France services chez les opérateurs concernés.

En effet, **si les opérateurs entendus au niveau national par le rapporteur spécial ont pour la plupart indiqué avoir sanctuarisé un ETP dédié, cela ne semble pas toujours être le cas en réalité.** En conséquence, les agents des opérateurs, parfois eux-mêmes débordés, ne font pas toujours passer les demandes France services en priorité. Il a été signalé à de nombreuses reprises des délais de réponses supérieurs à 3 ou 4 jours, ce qui implique pour l'utilisateur des allers-retours infructueux avec la France services. La messagerie A+, essentiellement dédiée aux situations les plus urgentes ou les plus bloquées, fonctionne, mais les réponses arrivent le plus souvent davantage en 72 heures qu'en 48 heures comme l'indique le cahier des charges.

¹ Réponses de l'AMF au questionnaire transmis par le rapporteur spécial.

4. Revoir à la hausse l'ambition du réseau France services

Le rapporteur spécial considère que **le réseau France services doit tendre vers un modèle plus ambitieux**, dans lequel la maison France services ne représente pas seulement une interface avec les administrations, mais un **véritable pôle d'attraction pour les usagers et plus largement les habitants**.

Il ne faut en aucun cas réduire l'ambition des maisons France services à constituer des guichets uniques administratifs ou des points d'accès numérique. Le rapporteur spécial considère au contraire que tout ce qui concourt à rapprocher les services publics des citoyens et à renforcer la cohésion sociale a sa place dans des France services : mise à disposition de la presse, association avec un tiers lieu ou un espace de *coworking*, lieu de participation citoyenne, *etc.*

Cela implique des **investissements et une réflexion sur la scénographie des maisons**. Cette dimension devra être intégrée lors de la révision du cahier des charges.

<p>Recommandation n° 27 : Encourager au travers du cahier des charges l'aménagement d'espaces de vie, d'information et d'échanges au sein des maisons France services. (ANCT)</p>
--

II. CONSOLIDER LES MAISONS FRANCE SERVICES AFIN D'AMÉLIORER ET DE DÉVELOPPER LE SERVICE AUX USAGERS

A. REPENSER LE PILOTAGE DU RÉSEAU FRANCE SERVICES À TOUTES LES ÉCHELLES POUR ATTÉNUER SON HÉTÉROGÉNÉITÉ

Une fois la phase de déploiement et le maillage géographique quasiment finalisés, il est nécessaire de passer à la phase d'animation du réseau. La multiplicité des acteurs impliqués dans le programme France services et les fortes variations selon les territoires et les maisons impliquent de mettre un **accent tout particulier sur l'échelon départemental, qui doit s'assurer de la cohérence et de la cohésion du réseau.**

1. Un pilotage du réseau France services au niveau national à améliorer

a) *L'animation nationale du réseau France services, partagée entre plusieurs acteurs*

(1) Une gouvernance nationale complexe

La gestion au niveau national du programme France services est partagée entre plusieurs acteurs.

Le rôle d'impulsion, de coordination et de pilotage du réseau est assuré par l'ANCT. La direction générale des collectivités locales (DGCL), en tant que responsable du programme 112, assure la gestion budgétaire et financière des crédits. La Banque des territoires, branche de la Caisse des dépôts et consignations, participe également à l'animation du réseau par le biais d'une convention signée avec l'ANCT. La MSA et La Poste, qui portent des maisons France services, sont également associées à la gouvernance nationale.

L'ANCT est l'interlocuteur national des opérateurs pour le déploiement de ce programme. La circulaire de 2019 est toutefois peu disert sur la gouvernance du réseau. Elle indique que « sera réuni chaque semestre un **comité de pilotage stratégique** », en présence des ministres concernés, de la Banque des territoires, des opérateurs partenaires et des associations d'élus. La circulaire renvoie au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), dont les missions ont été reprises par l'ANCT, le suivi du programme par l'organisation de réunions trimestrielles avec l'ensemble des partenaires.

Trois comités existent, mais sont peu formalisés et relèvent de la pratique plus que d'un cadre de gouvernance formalisé. Une réunion bimensuelle a lieu avec la Banque des territoires, la DGCL, l'ANCT et la Poste pour piloter le déploiement de France services. Une réunion technique est également réalisée par l'ANCT tous les quinze jours avec les opérateurs.

Un comité stratégique avec l'ensemble des acteurs (DGCL, ANCT, La Poste, opérateurs, associations d'élus et Banque des territoires) est réalisé quant à lui tous les trois mois. Il s'agit d'une innovation récente, qui semblait indispensable afin d'associer les opérateurs autrement que lors des réunions techniques. Il serait cependant sans doute utile **de formaliser cette pratique afin de clarifier le rôle des différentes instances** et de lui donner une existence autre que coutumière.

Recommandation n° 20 : Formaliser lors de la prochaine convention les différentes instances de gouvernance du réseau France services et la mise en place d'un agent dédié dans chaque préfecture. (ANCT)

(2) Une animation nationale du réseau à parfaire

Le pilotage du réseau France services, autour de l'ANCT et de ses partenaires, s'est nettement amélioré par rapport au réseau des MSAP.

Les effectifs de l'agence spécifiquement dédiés au programme France services restent cependant limités. Seuls trois chargés de mission, encadrés par une cheffe de projet et un directeur de programme et son adjoint, sont dédiés à la coordination des bientôt 2 500 France services et des neuf partenaires nationaux.

Emplois dédiés au pilotage et à l'animation du réseau France services

(en ETP)

ANCT	DGCL	Banque des territoires
6	3	8

Source : commission des finances

L'animation du réseau France services organisée par l'ANCT et la Banque des territoires se fait pour l'instant essentiellement à distance, par le biais de newsletters et de webinaires dédiés à la formation continue des agents. Ont également été organisées **13 rencontres régionales France services (soit une rencontre par an et par région)**. Si l'initiative semble très appréciée, il est nécessaire d'étendre le principe de ces rencontres à l'échelle départementale, afin de permettre à tous les agents France services d'y assister.

Les opérateurs entendus par le rapporteur spécial ont indiqué que l'ANCT n'était selon eux pas suffisamment force de proposition pour l'amélioration de l'articulation entre le réseau France Services et les réseaux des partenaires. « *Dans ce domaine, son action se limite à annoncer des intentions d'amélioration et à solliciter les partenaires pour qu'ils communiquent leurs suggestions ou transmettent leurs bonnes pratiques* »¹.

En outre, **l'animation au niveau départemental est renvoyée aux préfetures, ce qui induit de fortes variations selon les départements**. Le réseau des **animateurs départementaux** de l'ANCT, en cours de mise en place, qui consiste à déployer dans tous les départements une aide à l'animation auprès des préfetures, semble aller dans le bon sens. Il est cependant trop tôt pour une première évaluation.

b) Améliorer le système de suivi pour une vision globale et précise des besoins des usagers

La Banque de territoires met à disposition du réseau France Services et des agents la **plateforme France Services**, qui constitue le principal outil de suivi du réseau. Le suivi d'activité, sous forme de tableaux de bord, doit permettre de recenser les activités de chaque France Services, chaque démarche effectuée par un usager devant être rentrée sur la plateforme.

Son rôle de « pilotage par la donnée » est en réalité très limité, du fait de son **caractère uniquement déclaratif**, dont la fiabilité est d'autant plus limitée que les agents n'ont pas toujours le temps de la remplir et passent fréquemment par une étape intermédiaire sur papier. Même si la Banque des territoires a indiqué au rapporteur spécial mesurer « l'effet déclaratif » en fonction de l'heure d'envoi de déclaration, les marges d'erreur demeurent importantes et se traduisent par une grande hétérogénéité dans les saisines d'activité sur la plateforme.

Les agents France services soulignent dans l'ensemble l'aspect compliqué à l'usage et l'inadaptation partielle de la plateforme. En particulier, celle-ci ne permet pour l'instant que de rentrer les démarches des opérateurs nationaux. Les agents mettent également en avant les difficultés de nomenclature qu'ils peuvent rencontrer lors de la saisine de leur activité. **Les agents France services ont indiqué au rapporteur spécial qu'il était à cette heure impossible de prendre en compte le caractère itinérant des bus France services dans le logiciel de reporting**, qui ne sont donc pas intégrés dans les résultats nationaux.

En outre, les porteurs de projet, et surtout les collectivités, **maintiennent fréquemment leur propre système de suivi des données en doublon du système national**. Étant donné la perte de temps que cela représente pour les agents, cette double saisine est inutile et devrait

¹ Réponse du ministère de l'Intérieur au questionnaire transmis par le rapporteur spécial.

disparaître au profit de la plateforme nationale, qu'il faut améliorer mais qui permet une harmonisation minimale des résultats.

Les opérateurs considèrent qu'ils ne disposent pas suffisamment de données statistiques pour s'appuyer sur celles-ci dans le déploiement du réseau France services. La Banque des territoires indique quant à elle que les opérateurs ne se sont pas pleinement emparés des possibilités de traitement des données offertes par la plateforme France services et l'interface de restitution des données. **Il est évident que la plateforme de suivi créée par la Banque des territoires ne peut, en l'absence d'interconnexion des systèmes d'information, être comparée avec le système de suivi mis en place par les opérateurs auparavant. Ceux-ci doivent toutefois s'approprier les outils existants en les intégrant dans leurs stratégies locales.**

Il importe surtout de **fiabiliser le système de reporting** afin de pouvoir ajuster le réseau et surtout mesurer sa valeur ajoutée. La question de la consolidation du système de suivi et de mesure de la fréquentation est surtout indispensable dans l'optique de l'évolution des modes de financement qui sera décrite plus bas. Dans un premier temps, le rapporteur spécial considère qu'un simple système de capteurs de fréquentation (ou compteurs de personnes), installés à l'entrée des maisons France services permettrait de garantir à moindre coût la comptabilisation de la fréquentation des maisons et s'assurer par comparaison de la fiabilité des données renseignées sur la plateforme de *reporting*.

Il semble nécessaire que l'ANCT continue à sensibiliser les agents France services, mais aussi les élus locaux, pour disposer d'une base de données fiable et harmonisée au niveau national.

En tout état de cause, **la performance du réseau ne pourra être évaluée sans un système de suivi robuste, permettant de mesurer l'apport direct des maisons France services et de mieux qualifier les besoins des utilisateurs.**

<p>Recommandation n° 25 : Poursuivre l'amélioration des outils de <i>reporting</i> du réseau France services et de la fiabilité des données (ANCT – Banque des territoires)</p>
--

Le rapporteur spécial souligne cependant que **la fréquentation mesurée en valeur absolue d'une maison France services n'a pas de signification réelle** et ne constitue pas en tant que tel un critère permettant d'évaluer la performance d'une maison. La fréquentation ne constitue une donnée pertinente que rapportée à la population de la zone de chalandise d'une maison donnée.

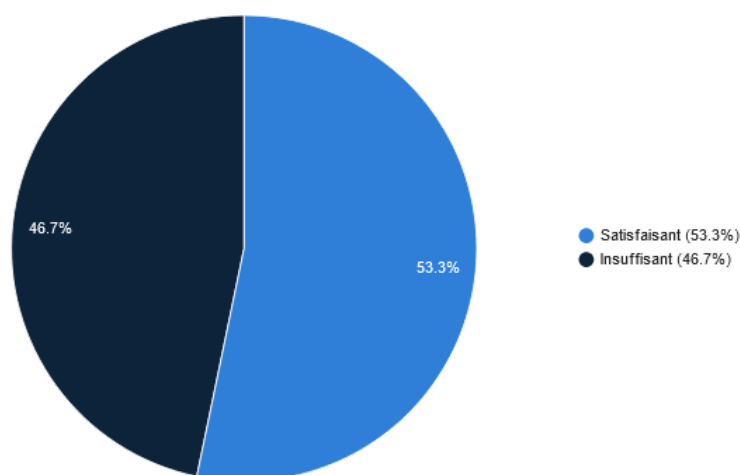
2. Répondre à l'hétérogénéité entre départements : formaliser le rôle d'animation des préfectures

La mobilisation des préfectures départementales est une condition essentielle de la réussite du programme France services, tant lors de la labellisation des maisons que par la suite, afin de faire vivre le réseau des maisons et des agents France services.

a) Assurer la cohérence du réseau au niveau départemental lors de l'implantation des maisons France services

En amont de l'animation du réseau, **le rôle des préfectures est fondamental dans son déploiement**. Ce sont les préfectures de département qui identifient les maisons à labelliser, conduisent le processus de labellisation, échangent avec les porteurs de projets et l'ensemble des partenaires. Concernant l'accompagnement par l'État au cours du processus de mise en place des maisons France services, les élus locaux sont partagés sur leur perception. **Près de la moitié des élus locaux s'estiment insatisfaits de la manière dont ils ont été accompagnés par les services de l'État.**

Réponse des élus locaux à la question « Jugez-vous que l'accompagnement par l'État était... »



Source : plateforme de consultation des élus locaux du Sénat

Les choix d'implantation des maisons France services semblent avoir dans l'ensemble été peu problématiques. Toutefois, certains opérateurs ont pu faire remonter des situations locales, faute de diagnostic territorial adéquat, entraînant par exemple des doublons avec leurs propres réseaux. Il s'agit cependant essentiellement de cas hérités de l'implantation d'anciennes MSAP.

Le réseau France services doit s'inscrire dans le cadre des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). C'est d'ailleurs ce qui figure dans la Charte nationale France services : « *tout projet France Services doit être étroitement articulé avec le schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public. Lorsque ce schéma n'est pas encore arrêté, le projet doit s'inscrire dans le maillage préexistant des implantations locales des opérateurs partenaires. L'offre de services pourra par ailleurs s'appuyer sur d'autres schémas stratégiques locaux, comme les schémas départementaux de l'autonomie ou du handicap* ».

S'agissant des MSAP, la Cour des comptes indiquait en 2019 que le maillage devait « *résulter d'une approche locale et non d'objectifs quantitatifs nationaux* », ayant abouti à une **déconnexion entre l'implantation de certaines maisons et les besoins locaux identifiés dans les SDAASP.**

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. La Banque des territoires a ainsi déclaré lors de son audition que les **maisons France services ne répondait que partiellement au besoin de rapprochement et d'accès aux services publics exprimés dans les schémas départementaux**¹.

b) Des préfetures inégalement impliquées dans l'animation du programme France services

En 2019, la Cour des comptes soulevait **l'insuffisance de la coordination territoriale des MSAP** et indiquait que « *sur le terrain, l'animation du réseau des MSAP par les préfetures de département va d'une absence totale à une animation très suivie* ». Malgré l'accent mis sur le réseau France services, ce constat semble malheureusement encore en partie valable.

La Charte nationale France services indique qu'au « *niveau départemental, les préfets sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique publique* ». Le référent « *accessibilité des services au public* » de la préfecture doit veiller au respect du bouquet de services et de la charte d'engagement. C'est lui qui coordonne les différents partenaires du socle France services en centralisant et en diffusant les informations et qui s'assure de leur respect du cahier des charges. **Les préfetures de départements ont donc un rôle central dans l'animation du réseau France services.**

À cet effet, il existe théoriquement **un référent France services par préfecture, ce qui ne signifie pas un ETP.** En réalité, le rapporteur spécial a pu observer des écarts importants **selon les préfetures**, et l'association des départements de France a indiqué le cas d'un département où il n'existe aucun lien avec la préfecture sur le sujet France services. L'animation du réseau au niveau départemental est très dépendante de l'implication directe des services de l'État dans le département, qui est parfois lacunaire.

¹ Audition de la Banque des territoires.

Comme indiqué plus haut, depuis l'année précédente, l'ANCT a **créé un réseau d'animateurs départementaux correspondant à un demi ETP**, ce qui permet de venir en appui aux préfetures pour France services. S'il est trop récent pour être évalué, ce dispositif constitue sur le principe un progrès qui doit être souligné.

Les obligations des préfetures en matière d'animation du réseau France services sont pour l'heure assez limitées. Selon la Charte, les préfets doivent réunir au minimum deux fois par an un comité départemental d'accès aux services publics, en présence des partenaires de France Services, des associations d'élus et du président de la commission départementale de présence postale territoriale. Au niveau de chaque maison, les partenaires de la structure France services, le représentant de la préfeture de département, les élus locaux du territoire et le porteur de la structure France Services doivent se réunir en **comité de pilotage au minimum une fois par an. La comitologie est parfois un peu plus développée dans certains départements**, où sont mis en place à la fois des comités de pilotage et des comités techniques au sein de l'EPCI. Si cela permet aux différents acteurs d'échanger et de s'impliquer, cela ne facilite pas pour autant la gouvernance départementale et engendre parfois des doublons.

Afin de limiter l'hétérogénéité de l'animation d'un département à l'autre, il est nécessaire d'une part que **l'ANCT formalise un cadre départemental d'animation** et d'autre part de **s'inspirer des bonnes pratiques dans certains départements.**

Recommandation n° 22 : Établir un cadre commun d'animation du réseau à l'échelle départementale pour uniformiser l'action des préfetures de département. (ANCT – Banque des territoires – préfetures de département)

Concernant les modalités de l'animation du réseau France services, elle doit garantir un **partage d'expérience entre l'ensemble des acteurs et surtout des agents France services dans le département.** Il est nécessaire de **créer du lien entre les agents France services du département**, confrontés parfois à des territoires et des populations diverses, notamment par le biais de rencontres *a minima* bisannuelles.

En outre, dans plusieurs départements qui ont anciennement œuvré sur les problématiques d'accès aux services publics, **le Conseil départemental est associé à l'animation du réseau, qu'il co-anime parfois avec la préfeture.** Si cela semble être de bonne politique dans la mesure où le département constitue un acteur fondamental sur ces sujets, **cela ne peut conduire à ce que les services de l'État limitent leur action dans le pilotage départemental de France services.**

3. Ancrer France services dans les territoires par le lien avec les communes

a) Mettre en avant l'articulation du réseau France services et des services publics locaux auprès des élus des territoires

La mairie constitue historiquement la première France services, au sens où il s'agit du principal relais de proximité avec les services publics présents dans l'ensemble des territoires. Il est donc nécessaire que le réseau France services se développe en coopération étroite avec les communes.

Le programme France services est encore insuffisamment identifié par les élus locaux dans certains territoires. Les témoignages recueillis sur la plateforme de consultation des élus du Sénat l'indiquent : « *Peu de publicité faite sur ces maisons et c'est bien dommage. Beaucoup de maires ruraux ne connaissent pas précisément le fonctionnement, le rôle, les horaires, les possibilités. À titre personnel, si je ne m'y étais pas intéressé, je n'aurais jamais eu connaissance de l'étendue des possibilités* » ; « *toutes les collectivités du secteur ne se sont pas approprié France Service pour référence* » ; « *nous n'avons que très peu d'informations sur la maison France Service la plus proche. Nous n'avons pas de contact avec eux et ne faisons pas appel à leur services* » ; « *manque d'information général* », etc.

Il est donc indispensable de mettre en place **un important travail de communication auprès des élus locaux**. Les associations d'élus entendues par le rapporteur spécial ont exprimé leur souhait de travailler avec l'ANCT à un **dispositif qui permettrait un meilleur lien entre les mairies et France services**. Le rapporteur spécial considère que c'est impératif, en particulier en milieu rural peu dense, afin d'ancrer durablement France services en faisant en sorte que les élus et les secrétaires de mairie se l'approprient pleinement, en particulier dans les toutes petites collectivités.

De la mairie à la France services : les dispositifs de recueils

Le dispositif de recueil des empreintes (DR) permet l'enregistrement d'une demande de passeport ou de carte d'identité avant transmission du dossier en préfecture et la personnalisation du passeport par le centre de production. Les DR sont très majoritairement installés en mairie. Toutefois, 12 maisons France services actuellement sont équipées de DR et 4 le seront très prochainement.

À ce jour, 180 France services ont fait l'objet d'un accord entre le maire et la France services et sont susceptibles de demander un DR si elles le souhaitent.

Le rapporteur spécial considère que les DR ont toute leur place dans les maisons France services. Le mouvement initié sur un petit échantillon de maisons France services devrait donc se poursuivre.

Recommandation n° 9 : Dans les communes où il n'existe pas de système de recueil des données, favoriser la délivrance de titres d'identité dans les maisons France services (*Ministère de l'intérieur - ANTS*)

b) Associer davantage les secrétariats de mairie, première porte d'entrée des maisons France services

Les secrétaires de mairie assurent des missions qui sont aujourd'hui également celles des agents France services. La mise en place du programme France services a d'ailleurs pu susciter chez certains élus (notamment exprimée au travers de la consultation effectuée par le rapporteur spécial) la crainte que le rôle d'accompagnement des secrétariats de mairie ne soit amoindri. Or, **les agents France services ne remplacent pas les secrétaires de mairie, mais ont des rôles complémentaires.**

Il est essentiel d'associer les secrétariats de mairie au déploiement de France services, afin de bien articuler les missions des uns et des autres. En particulier, il est nécessaire que les secrétaires de mairie connaissent bien le rôle des maisons France services afin de pouvoir y renvoyer les usagers si nécessaire : les communes doivent être un relais vers les France services.

L'ANCT a engagé avec l'association des maires ruraux (AMRF) un travail en ce sens, au travers de **l'organisation d'une journée nationale en novembre 2021 avec les secrétaires de mairie.** Cette journée nationale devrait être rééditée en novembre 2022, ce dont se félicite le rapporteur spécial. Ces efforts doivent être poursuivis.

B. RENFORCER LA FORMATION ET LA RECONNAISSANCE PROFESSIONNELLE DES AGENTS FRANCE SERVICES

1. Une formation initiale jugée insuffisante

Si l'existence d'un **cadre national de formation des agents France services constitue effectivement un progrès par rapport aux MSAP, celui-ci apparaît encore très limité et insuffisamment opérationnel.**

La **formation initiale est pilotée par la Banque des territoires**, qui finance l'intégralité de la formation des agents non territoriaux et la partie métier de la formation des agents territoriaux. L'autre partie du financement de la formation des agents territoriaux, dédiée aux compétences propres aux agents, revient au CNFPT.

La Banque des Territoires a élaboré et animé avec l'ANCT des ateliers pour remonter les besoins des agents en termes de formation lors des rencontres régionales. Les agents ont indiqué que la formation est « **trop dense et intense ; hétérogène selon le territoire et surtout selon les agents**

envoyés par les opérateurs locaux pour former sur la partie métier ». Les agents souhaiteraient que la formation soit plus longue avec des cas concrets. Ces demandes rejoignent celles entendues par le rapporteur spécial lors de son déplacement dans le Cantal : **formation initiale « trop condensée », inadaptée aux demandes spécifiques du territoire et dont le contenu n'est pas forcément adapté à l'exercice réel de leur métier.**

La partie générale de la formation, sur deux jours et demi, est trop générique et théorique pour des agents qui exerçaient déjà souvent des métiers d'accueil avant d'être agents France services. La MSA l'a par exemple indiqué au rapporteur spécial : *« les agents MSA qui sont déjà formés à l'accueil participent aux formations qui ne leur apportent que peu de nouvelles connaissances »*. C'est également le cas de nombre d'agents territoriaux qui maîtrisent les savoir-faire relatifs à l'accueil de public. Il serait souhaitable que **cette partie de la formation initiale soit revue afin de davantage tenir compte de l'expérience des agents France services.**

C'est néanmoins **la formation dite « métier », réalisée par les opérateurs eux-mêmes, qui concentre l'essentiel des critiques.** D'une durée totale de trois jours à partager entre les neuf partenaires, **la formation sur les spécificités de chaque opérateur est ainsi réduite à la portion congrue.** La DGFIP intervient par exemple sur deux situations de vie (« je comprends ma situation fiscale » et « je suis en situation de précarité financière ») sur une durée d'environ deux heures et demie seulement. D'autres opérateurs, comme le ministère de l'Intérieur/ANTS, ne disposent que d'une heure et demie de formation. Il est évident **qu'un tel volume horaire ne permet pas de réellement garantir aux agents une formation** qui leur permette de répondre aux demandes précises des usagers.

Dans certains départements, comme le Nord dans lequel s'est rendu le rapporteur spécial, **les préfetures ont d'elles-mêmes allongé la durée de la formation initiale, pour atteindre huit à neuf jours.** Le coût de cet allongement est absorbé par les opérateurs. Ce modèle devrait pouvoir être étendu à l'ensemble des départements sous le pilotage de l'ANCT. Toutefois, afin de ne pas saturer les agents avec une formation trop dense, **il serait opportun de scinder cette formation rallongée en plusieurs sessions.**

Recommandation n° 14 : Renforcer la formation initiale des agents France services et la porter à 9 jours au minimum en trois sessions, en développant le contenu sur les spécificités des métiers des opérateurs, afin qu'au moins une demi-journée soit consacrée à chaque opérateur du socle national. (ANCT – Banque des territoires – opérateurs)

En outre, le rapporteur spécial a pu constater que des sessions d'immersion des agents France services dans les antennes locales des opérateurs étaient parfois organisées et très appréciées par les agents. Il serait intéressant de **développer ces immersions en les intégrant obligatoirement à la formation initiale des agents.**

2. Un réel besoin de formation continue, qui doit être davantage structurée

Au vu des lacunes citées plus haut, **la formation initiale ne peut être le solde de tout compte.** En outre, alors que les procédures et les services des opérateurs évoluent constamment, la formation continue est indispensable pour maintenir le niveau de compétence des agents France services.

Depuis 2020, la formation initiale des agents France services est complétée par une **formation continue, co-organisée et planifiée par la Banque des territoires et l'ANCT.** La Banque des Territoires communique via la newsletter du programme qu'elle rédige, les plannings liés à la formation continue et envoie les invitations aux agents. L'ANCT arrête de son côté le calendrier tournant selon les opérateurs.

Le cadre de formation continue ne semble cependant déjà plus adapté. Les formations ont lieu sous la forme d'un **webinaire national mensuel** rassemblant plusieurs centaines d'agents, qui facilite peu les interactions et la prise en compte des spécificités de certaines maisons.

Les agents ont signalé que **ces formations étaient en outre trop nombreuses**, dans la mesure où plusieurs opérateurs ne suivent pas le cadre national et proposent leurs propres formations en parallèle. C'est le cas de la DGFIP qui n'a pas souhaité s'intégrer dans le dispositif de webinaire national de l'ANCT. Le rapporteur spécial le regrette, étant donné que cela nuit à la coordination globale du cadre de formation continue. Il est donc nécessaire de **mieux cibler les formations prioritaires** pour permettre aux agents de pouvoir réellement les suivre. C'est d'autant plus indispensable qu'il n'existe généralement pas de plage horaire dédiée à la formation continue dans l'emploi du temps des agents France services, et que les agents sont donc contraints de suivre les webinaires dans les moments de faible fréquentation ou sur leur temps personnel.

La formation continue doit donc être réorientée :

- **vers davantage de formations en présentiel** ou en visioconférence au niveau départemental en lieu et place des webinaraires nationaux. Cela doit s'inscrire dans le rôle d'animation et de coordination du réseau des préfetures et des animateurs départementaux de l'ANCT ;

- **en priorisant les formations les plus en adéquation avec le quotidien des agents** afin de coller au mieux à leurs besoins ;

- en s'assurant auprès des employeurs des agents France services que ces derniers puissent **dégager un temps consacré à la formation continue**.

Recommandation n° 15 : Adapter le cadre de formation continue pour développer les ateliers au niveau départemental et privilégier des formations resserrées et centrées sur les besoins des agents. (ANCT – Banque des territoires – opérateurs)

3. Un besoin de reconnaissance du métier d'agent France Services

a) *Un métier polyvalent qui nécessite des compétences particulières et qui ne peut uniquement reposer sur des contrats de courte durée*

Le métier d'agent France services nécessite autant des **capacités d'accueil et de médiation, tendant parfois vers de l'accompagnement social, qu'une maîtrise de fond des procédures administratives** de l'ensemble des opérateurs. En outre, on constate une hausse du niveau d'expertise attendu des agents, face à la plus grande diversité et l'augmentation du niveau de complexité des demandes auxquelles ils doivent répondre.

Il s'agit donc d'un **poste très polyvalent faisant appel à de nombreuses compétences**. Les associations d'élus, qui emploient le plus grand nombre d'agents, estiment qu'il serait nécessaire de cadrer au niveau national le profil type et les compétences recherchées auprès des agents France services. Il serait en effet sans doute utile que l'ANCT fasse paraître au niveau national un guide de recrutement ou une fiche de poste type.

Recommandation n° 16 : Élaborer une fiche de poste type au niveau national afin de formaliser les missions du métier d'agent France service et de valoriser ce métier. (ANCT)

Les échanges avec le rapporteur spécial ont clairement fait émerger le **besoin de reconnaissance professionnelle de ces agents** et des spécificités de leur métier. Il est nécessaire d'approfondir les réflexions en cours sur les moyens de davantage le valoriser. Les sujets de **certification professionnelle et de validation des acquis de l'expérience (VAE)**, évoqués lors des audits, semblent à ce titre des pistes intéressantes à explorer.

En outre, la montée en compétence des agents France services nécessite de prioriser des emplois stables, par le biais de contrats de longue durée.

La Charte nationale d'engagement indique que les structures France Services peuvent recourir aux services civiques afin de renforcer ponctuellement leurs effectifs. Ceux-ci sont encore présents dans bon nombre de maisons et constituent un « *impensé des maisons France services* »¹. S'ils peuvent être utilisés en appoint, le recours aux services civiques ne peut constituer un substitut systématique aux agents France services.

Le Défenseur des droits l'exprimait déjà dans le rapport de 2018 mentionné plus haut : « *l'accompagnement devrait être fait en premier lieu par des agents, formés, expérimentés, et appelés à occuper leurs fonctions durablement, issus des services qui procèdent à des opérations de dématérialisation, afin de maintenir la qualité du service rendu et d'apporter des réponses complètes et concrètes aux usagers* ». Le rapporteur spécial ne peut qu'adhérer à cette analyse, qui est d'autant plus vraie aujourd'hui que le nombre de procédures à maîtriser est grand.

Recommandation n° 17 : Limiter le recours à des contrats de courte durée ou des services civiques en tant qu'agents France services. (*Porteurs de projets*)

b) Affiner la connaissance des ressources humaines des France services

Les agents France services, au nombre d'environ 5 000, forment un ensemble diversifié en termes d'employeurs, de situations contractuelles, de formations et de professions antérieures. Ni l'ANCT ni les préfetures ne disposent d'une autorité hiérarchique sur ces agents.

L'ANCT a donc une connaissance très faible de la situation RH des agents, c'est-à-dire à la fois de leur statut, de leur type de contrat ou de leur ancienneté. Il serait souhaitable de développer cette connaissance pour mieux évaluer le réseau France services. Cela permettrait également d'aider certains porteurs de projets à améliorer la gestion prévisionnelle de ces emplois.

¹ *Audition de la Banque des territoires.*

C. CONSOLIDER ET DÉVELOPPER L'OFFRE DE SERVICES ET FACILITER L'ACCÈS AUX MAISONS FRANCE SERVICES

1. Un enjeu central d'identification et d'appropriation par les usagers qui nécessite de clarifier la communication autour du dispositif

a) Le réseau France services reste insuffisamment identifié par les usagers

On observe une réelle intensification du rythme d'accompagnements par maison (11 visites par jour et par structure en moyenne nationale contre 6 par jour et par lieu dans le cadre des MSAP), ce qui indique entre autres que les structures sont mieux identifiées qu'auparavant. **Le dispositif reste cependant confidentiel en volume.** À titre d'exemple, **seuls 3 % des assurés interrogés par la CNAV connaissent le dispositif**, même s'ils en sont majoritairement satisfaits. Le programme est toutefois encore récent et l'appropriation par les usagers n'est pas immédiate. Ces chiffres sont donc appelés à progresser.

On constate cependant de fortes divergences selon les zones. **Le programme France services est davantage connu en milieu rural où les maisons de services, puis les MSAP, étaient présentes.** Mais il est également fréquent que la maison France services ne soit pas encore repérée sous ce nom dans le territoire, où elle demeure la « maison des services ».

L'ANCT a mis en place au cours des deux dernières années une **campagne de communication** visant à faire connaître auprès du grand public les structures France services, sous forme de spots télévisuels également diffusés sur internet. Cette stratégie semble cependant insuffisante car elle **ne touche pas forcément les publics cibles, souvent éloignés de la communication institutionnelle.** Il semblerait davantage pertinent de mettre l'accent sur des campagnes de proximité adaptées au territoire.

Malgré les efforts de signalétique, le rapporteur spécial a également pu constater un **déficit d'identification des maisons France services dans l'espace public.** Si le logo France services figure sur le bâtiment, il est rarement assez visible. Même si l'ANCT met à disposition des porteurs de projet des kits de communication incluant également des panneaux d'affichage, il est nécessaire d'aller plus loin en inscrivant dans le cahier des charges une exigence de visibilité de la maison.

b) Clarifier la communication nationale pour davantage de lisibilité

Si elle a le mérite d'exister, la campagne nationale de communication souffre de deux limites.

Affiche de la campagne nationale de communication France services



Source : ministère de la cohésion des territoires

D'une part, elle peut **donner à un usager non averti l'illusion que la maison France services peut dispenser une aide de toute nature** et que les agents France services peuvent régler l'ensemble des dossiers, voire sont des agents des opérateurs rassemblés dans une même structure. Il est impossible de distinguer dans la communication que les maisons France services ne dispensent généralement qu'un premier niveau d'aide et sont complémentaires des services existants.

Le risque principal est que, face à un dossier complexe qui nécessite de passer le relais à l'opérateur, l'utilisateur ait l'impression que la maison France services a failli dans sa mission d'accompagnement et ne lui a pas fourni l'aide attendue, ce qui serait *in fine* contre-productif et pourrait accentuer un sentiment d'éloignement vis-à-vis des services publics.

D'autre part, à en croire la communication nationale, France services ne serait qu'un dispositif de l'État. Les associations d'élus ont déploré l'absence de prise en compte des collectivités locales dans les supports nationaux, sans quoi France services n'existerait pourtant pas. L'AMF a par exemple indiqué dans ses réponses au questionnaire que « l'État présentait ce dispositif de proximité comme résultant de la seule initiative d'opérateurs nationaux, en gommant la part décisive qu'y prennent les acteurs locaux ». Il est donc nécessaire de clarifier ce point en **mettant davantage en avant les collectivités et les autres porteurs de maisons dans la mise en place du programme France services.**

Recommandation n° 26 : Clarifier la communication nationale autour de France services et développer la communication à l'échelle locale. (ANCT)

2. Renforcer les exigences de respect du cahier des charges envers les opérateurs

Comme indiqué précédemment, **l'investissement local des opérateurs est très variable selon les partenaires et les départements.** Il est donc crucial de s'assurer du respect du cahier des charges. L'enjeu est d'autant plus important que France services doit recréer du lien entre l'utilisateur et les administrations : il n'est pas envisageable que la non-réponse des opérateurs en *back-office* entraîne chez des usagers déjà éloignés des services publics le sentiment que même les agents France services échouent là où eux-mêmes n'ont pas réussi. Le représentant de la Défenseure des droits a indiqué être « préoccupé par un « *risque d'écart entre la promesse France services d'un accès direct aux services publics concernés et la réalité de la France services* », crainte partagée par le rapporteur spécial.

Le lien avec les opérateurs ne se traduit que trop rarement par l'instauration de véritables **permanences physiques** dans les France services. La présence physique des opérateurs en France services ne doit pas être systématique, mais elle doit rester en revanche une possibilité selon les périodes et les opérateurs. Par exemple, une permanence de la DGFIP en France services peut être très bénéfique lors des campagnes de déclaration d'impôt, là où elle ne s'impose pas le reste de l'année. Les permanences physiques peuvent également répondre à des problématiques locales.

Il est en outre indispensable de **s'assurer du maintien de lignes téléphoniques directes et dédiées aux agents France services en *back-office*,** qui est une obligation figurant dans le cahier des charges mais dont la réalité montre qu'elle n'est pas toujours respectée. Lorsque cette ligne directe existe, l'absence d'emploi dédié au lien avec les France services chez les opérateurs

implique qu'en cas d'engorgement, le lien téléphonique ne puisse plus être assuré et la communication par mail est alors la seule option.

Il est indispensable d'instaurer des **outils adaptés à la mise en place d'un lien facilité avec les agents** en s'inspirant des bonnes pratiques existant dans certains départements et pour certains opérateurs. Le rapporteur spécial souligne par exemple la **création d'agendas partagés entre les agents France services et certains opérateurs**, permettant aux agents France services de planifier un rendez-vous avec l'opérateur dès le premier contact avec l'utilisateur. Cet usage devrait être, sinon généralisé, du moins très encouragé par l'ANCT. De même, plusieurs opérateurs ont mis en place des **outils efficaces de visio-accueil communs avec les France services**.

Recommandation n° 7 : Veiller à ce que tous les opérateurs nationaux respectent le cahier des charges dans chaque département. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT – préfectures de département*)

3. Élargir le nombre d'opérateurs pour mieux répondre aux besoins des usagers

Le rapporteur spécial a pu entendre qu'il serait préférable de stabiliser dans un premier temps le réseau France services. **La consolidation de l'offre de services ne s'oppose pourtant pas à son extension**. Bien au contraire, **France services est un réseau dynamique qui ne peut être considéré comme achevé à l'heure actuelle**.

La principale limite à l'extension de l'offre est la difficulté pour les agents France services de maîtriser les procédures d'un nombre trop grand d'opérateurs. Le rapporteur spécial considère cependant **qu'un grand nombre d'opérateurs nationaux ont vocation à terme à rejoindre le réseau France services**.

Deux expérimentations sont d'ailleurs en cours depuis quelques mois avec le **réseau Information jeunesse** (dans deux régions) et avec la Banque de France pour les questions de surendettement. **Si ces expérimentations étaient généralisées, toutes les maisons France services pourraient à terme délivrer des informations à destination des jeunes**.

Ces expérimentations sont positives et mériteraient d'être étendues.

Le rapporteur spécial regrette que la SNCF et EDF, qui faisaient partie des opérateurs des MSAP, aient souhaité ne pas intégrer France services du fait de la participation financière que cela impliquait. Leur présence dans les maisons France services aurait du sens, en particulier alors que la SNCF continue de dématérialiser ses procédures de vente de billets.

Le **désengagement de l'Agirc-Arrco**, pourtant associé à la création de France services en 2019 mais qui s'est finalement retiré du réseau, est également regrettable. Les réflexions en cours pour associer le réseau des **centres régionaux des œuvres universitaires (Crous) ou la confédération des buralistes doivent en parallèle être approfondies.**

Beaucoup de ministères n'ont pas encore identifié l'intérêt que représentent les France services. **L'ensemble des ministères devrait sur le long terme être associés aux maisons France services pour que France services devienne un guichet de premier niveau des services de l'État.**

La ministre de la transformation et de la fonction publiques avait annoncé en février 2022 que les **250 démarches de l'Observatoire des démarches en ligne** (c'est-à-dire les 250 démarches les plus utilisées par les Français) seraient prises en charge par les agents France services d'ici à fin 2022. Cela paraît toutefois **très ambitieux dans un délai aussi court**, alors que de nombreuses démarches n'appartiennent pas au champ de compétence des opérateurs actuels mais à d'autres ministères (ministère de l'agriculture, ministère de l'économie, ministère de l'éducation nationale...). **La montée en compétence des agents France services sur un si grand nombre de procédures semble d'ailleurs difficile à atteindre.** En outre, cela impliquerait de revoir complètement le système de financement des maisons, le poids du réseau France services ne pouvant se concentrer sur les quelques ministères actuellement contributeurs.

À court terme, **il semble plus utile de se concentrer sur quelques nouveaux partenaires prioritaires.** C'est particulièrement le cas du **réseau France Rénov'**. Le besoin d'accompagnement individuel dans le cadre de Ma Prime Rénov' est énorme du fait de la complexité des procédures, et il est indispensable de mettre l'accent sur son accessibilité, même si selon le ministère, les agents France services bénéficient d'ores et déjà de formations pour accompagner et orienter cette démarche depuis mi-2021. **Il serait donc logique et souhaitable que le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (plus particulièrement le réseau France Rénov' géré par l'agence nationale de l'habitat - Anah) soit formellement associé à France services en devenant un nouvel opérateur national.**

Recommandation n° 8 : Étendre le nombre d'opérateurs nationaux (comme par exemple le réseau France Rénov') dès la prochaine convention en 2023. À moyen terme, inciter l'ensemble des guichets des ministères à intégrer France services. *(Ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires – Ministère de la transformation et de la fonction publiques)*

Au-delà des nouveaux opérateurs nationaux qui devraient être envisagés, le rapporteur spécial considère **qu'il serait souhaitable de renforcer les partenariats avec les départements**. Les compétences des départements font en effet écho aux objectifs du réseau France services : on pense notamment à l'action sociale, à la lecture publique, à la gestion des bourses à destination des étudiants, à l'accompagnement au numérique réseau (c'est-à-dire la mise en place de la fibre internet), etc. D'ailleurs, à l'exception de quelques départements qui n'ont pas souhaité s'impliquer dans le réseau France services, **la plupart d'entre eux sont déjà acteurs du programme France services, à des niveaux d'engagement très différents**.

La participation des départements peut prendre plusieurs formes : **transformation des maisons départementales en France services** (Calvados, Rhône, Essonne) ; création et financement de **bus France services** (de nombreux départements dont le Nord ou le Cantal) ; **animation du réseau** (Calvados, Vosges) ; mise en place de **formations complémentaires** (Vosges) ; **financement du réseau directement auprès des porteurs de France services** (Manche) ou simplement **permanences de services départementaux** (dont les assistantes sociales) dans les maisons France services.

La signature d'une convention nationale entre l'État et les départements permettrait de clarifier l'association de ces derniers au réseau France services et d'en faire de réels opérateurs.

<p>Recommandation n° 13 : Formaliser la participation des départements au déploiement de France services. (ANCT – <i>Départements</i>)</p>

4. Des enjeux de mobilité à mieux prendre en compte pour rapprocher les usagers des services

L'une des nouveautés de France services par rapport aux MSAP est la mise en place des maisons itinérantes, sous la forme de bus. En mars 2022, **106 bus France services étaient déployés, soit 9 % des structures France services**. Une pirogue France services est également déployée en Guyane.

Les bus France services sont **portés à 54 % par des collectivités territoriales, essentiellement des départements** ; 37 % par des associations (dont 14 % par le réseau Pimms) ; et 6 % par la MSA (3 sont co-portés par la MSA et des EPCI).

Les bus France services font l'objet de la même procédure de labellisation que les France services fixes.

Concernant leur financement, les bus France services font l'objet d'une **aide à l'investissement** particulière. Les bus circulant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'une aide à hauteur de **60 000 euros** entièrement prise en charge par la Banque des territoires. Les autres bénéficient d'un financement de 30 000 euros devant être complété pour l'autre moitié par des dotations d'investissement (DSIL ou DETR). **S'agissant des dépenses de fonctionnement, les bus France services bénéficient du même forfait de 30 000 euros que les maisons, calculés selon les mêmes modalités.**

Le rapporteur spécial souligne l'intérêt de ces bus, qui permettent de rayonner au-delà des maisons France services en **se rapprochant des usagers. Le bus permet également de s'aligner sur les temps forts de la commune** (notamment les jours de marché). À ce titre, il semble nécessaire de **renforcer la flotte de bus France services.**

Afin que le passage d'un bus France services reste pertinent, il faut toutefois que son trajet s'articule de façon complémentaire à celui du réseau fixe. **Le passage doit en outre être régulier, afin que les usagers identifient son passage en amont,** et à une fréquence suffisamment rapprochée pour que le bus puisse devenir une réelle habitude.

<p>Recommandation n° 21 : Développer les bus France services en complément du maillage des structures France fixes. <i>(Ministère de la transformation et de la fonction publiques - ANCT)</i></p>

Au-delà des bus France services, **la question de la mobilité des usagers vers les maisons France services a été insuffisamment prise en compte.** Si toutes les maisons doivent être accessibles à moins de 30 minutes, **cette distance peut cependant devenir rédhitoire faute de moyens de transport suffisants.** Or, les maisons France services ciblent des publics (notamment des seniors) qui ont parfois des difficultés à se déplacer, dans des territoires où le réseau de transport en commun ne permet pas toujours de se rendre à la maison France services la plus proche.

« **L'aller vers** » constitue **pourtant une dimension indispensable du programme France services.** Le rapporteur spécial considère que, dans les territoires ruraux où il n'existe pas de services de transport en commun, **l'instauration d'un service de transport à la demande peut constituer une solution efficace.** Elle nécessite cependant un **accompagnement financier des petites collectivités,** sous peine de voir augmenter les coûts additionnels à celui de la maison France services elle-même.

III. PÉRENNISER, DIVERSIFIER ET RENFORCER LE FINANCEMENT DU PROGRAMME FRANCE SERVICES

A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE ÉTAT, OPÉRATEURS ET PORTEURS DE PROJETS

Le système de financement des maisons France services est à l'heure actuelle le fruit du compromis qui avait été trouvé entre l'État et les opérateurs pour le financement des MSAP. L'accroissement du nombre de maisons France services rend indispensable une remise à jour de ces paramètres, s'agissant tant du niveau de financement apporté par l'État et les opérateurs que du mode de calcul des contributions.

1. Un système de double financement hérité des MSAP désormais forfaitisé

Le système de double contribution de l'État et des opérateurs aux maisons France services au travers de deux fonds différents découle de l'architecture financière des MSAP.

a) Les limites du modèle de financement des MSAP

Le financement des MSAP s'appuyait d'une part sur le **fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** côté État, toujours utilisé pour les maisons France services, et d'autre part sur un fonds *ad hoc*, le **fonds national inter-opérateurs (FIO)**, côté opérateurs, créé en 2015.

Le fonds inter-opérateurs a été doté de 19,4 millions d'euros à sa création avec une montée en charge progressive sur 3 ans, en vue de financer 1 000 maisons. Le fonds fonctionnait dès ses débuts sur un principe de financement paritaire entre État et opérateurs, pour un **montant total variable mais compris entre 20 000 et 30 000 euros par maison**.

Le fonds inter-opérateurs était en **déséquilibre constant**. Son déficit s'élevait pour la seule année 2018 à 8,4 millions d'euros et à 12,6 millions d'euros depuis 2015. La Cour des comptes avait donc en 2019 qualifié ce mode de financement « *d'impasse* »¹, indiquant que « *pour faire face à ce déséquilibre structurel de financement, qui se traduit par un décalage dans le versement des subventions, il serait souhaitable que de nouveaux partenaires participent au fonds inter-opérateurs, en sus des sept opérateurs initiaux* ».

¹ L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Cour des comptes, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019.

Les structures postales étaient quant à elles financées par le fonds postal national de péréquation territoriale, à hauteur de 50 % des charges d'une MSAP postale, estimées à 32 000 euros. Le solde était financé comme pour les autres MSAP par le fonds inter-opérateurs.

D'autre part, la Cour indique qu'une part significative du financement des MSAP était « *assumée par les collectivités locales, ce qui n'est pas de nature à en garantir la pérennité* ». Le coût de fonctionnement des 650 MSAP non postales était évalué par la Cour à 42 millions d'euros, soit **65 000 d'euros en moyenne par maison**, pour un financement État et opérateurs compris entre 20 000 et 30 000 euros, soit un **reste à charge moyen de 35 000 euros minimum**, le plus souvent supporté par les collectivités. D'après la Cour des comptes, pour l'État, le coût du fonctionnement des MSAP représentait 27 millions d'euros.

Autre limite du système de financement des MSAP, la Cour des comptes pointait un coût de la demande unitaire très élevé, d'environ 55 euros par demande formulée dans une MSAP, compte tenu de la faiblesse de la fréquentation des maisons.

Coût de la demande unitaire dans les MSAP en 2017

(en euros)

Opérateurs	Participation (en €)	Demandes unitaires ⁸⁸	Participation en € par demande unitaire
<i>Pôle emploi</i>	1 464 460	43 488	34
<i>CNAF</i>	1 384 003	35 370	39
<i>CNAMTS</i>	1 259 294	18 913	67
<i>MSA</i>	1 095 160	5 140	213
<i>CNAV</i>	635 748	11 167	57
<i>La Poste</i>	338 056	4 330	78
<i>GRDF</i>	327 596	161	2 035
Total	6 504 317	118 569	55

Source : Cour des comptes, 2019

Ce coût de la demande unitaire était plus particulièrement élevé pour certains opérateurs : 213 euros pour la MSA, 67 euros pour la CNAM ou 57 euros pour la CNAV, « *à mettre en regard de celui d'une visite d'un allocataire ou d'un assuré au sein de leurs propres réseaux. Pour la branche famille par exemple, le coût d'une visite dans un point de contact du réseau CAF s'élève à 10 euros, alors que la visite en MSAP relative à un sujet CAF s'élève à 39 euros* ».

Selon la Cour des comptes, les principales difficultés du système de financement des MSAP étaient donc les suivantes :

- un poids du financement reposant en grande partie sur les collectivités ;
- le déficit du fonds inter-opérateur ;
- les inégalités du financement selon les maisons du fait du financement variable.

Si plusieurs de ces aspects ont été améliorés dans le cadre des maisons France services, certaines de ces difficultés persistent cependant et seront développées plus bas.

b) Le maintien en 2019 de l'architecture budgétaire des MSAP, malgré la mise en place d'un système forfaitaire

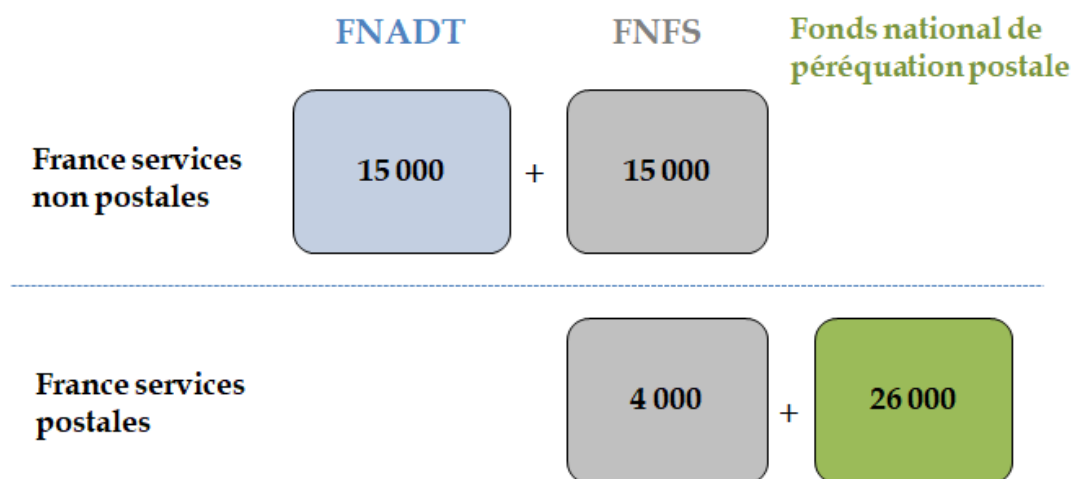
En 2019, lors de la transformation des MSAP en France services, le choix a été fait de **forfaitiser les financements, afin de limiter les inégalités entre maisons et entre territoires**. Désormais, la subvention attribuée aux structures labellisées est de 30 000 euros par maison, soit une somme qui correspond à ce que percevaient déjà la majeure partie des MSAP. Ce forfait se décompose comme suit :

- pour les structures postales, le fonds postal national de péréquation territoriale finance 26 000 euros et le fonds national France Services (FNFS) finance à hauteur de 4 000 euros ;

- pour les structures non postales, le FNFS finance à hauteur de 15 000 euros ; le FNADT apporte également un financement de 15 000 euros par an et par maison.

Le système de financement paritaire entre État et opérateurs a quant à lui été maintenu. En dehors du cas particulier des France services postales, **le forfait est pris en charge à 50 % par le FNADT et à 50 % par un nouveau fonds, le fonds national France Services (FNFS)**, né de la transformation du fonds inter-opérateurs. Ce changement a permis d'apurer la dette du FIO en négociant son annulation avec les opérateurs au travers de contributions complémentaires de certains partenaires.

Schéma du financement du forfait de 30 000 accordé aux maisons France services
(en euros)



Source : commission des finances

2. Une contribution de l'État en hausse du fait de l'augmentation du nombre de maisons France services

Le mode de financement de France services, impliquant les différents partenaires nationaux, l'ANCT, la DGCL et la Banque des territoires, rend complexe le calcul des dépenses totales relatives au programme France services et la prise en compte du reste à charge pour les porteurs de la maison.

a) *Les dépenses de l'État financent essentiellement la moitié du forfait accordé à chaque maison*

(1) Des dépenses d'investissement par le biais des dotations aux collectivités dont l'ampleur reste limitée

Les dépenses d'investissement de l'État pour le réseau France services sont indirectes. Elles passent par les dotations d'investissement que sont la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Entre 2020 et 2021, la DETR a financé 231 projets pour un montant total de subvention de 12,6 millions d'euros. Sur la même période, la DSIL a financé 78 France services pour un montant total de subvention de 6,9 millions d'euros.

D'après la DGCL, depuis 2020, **15 % des France services ont fait l'objet d'un financement au titre de la DSIL ou de la DETR**. Le taux de subvention moyen est d'environ 35 %.

Nombre de maison France services ayant bénéficié de dotations d'investissement

(en euros et en pourcentage)

		Nombre de maisons France services subventionnées	Coût total des opérations	Montant total de subvention allouée	Taux de subvention moyen
2020	DETR	69	14 766 149,86	5 363 783,61	36,32 %
	DSIL	20	9 679 181,22	2 558 815,20	26,44 %
2021	DETR	162	20 082 311,62	7 259 569,58	36,15 %
	DSIL	58	11 198 143,57	4 340 074,23	38,76 %
Total		309	55 725 786,27	19 522 242,62	35,03 %

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Pour mémoire, la DSIL et la DETR à l'échelle nationale représentent ensemble 1,5 milliard.

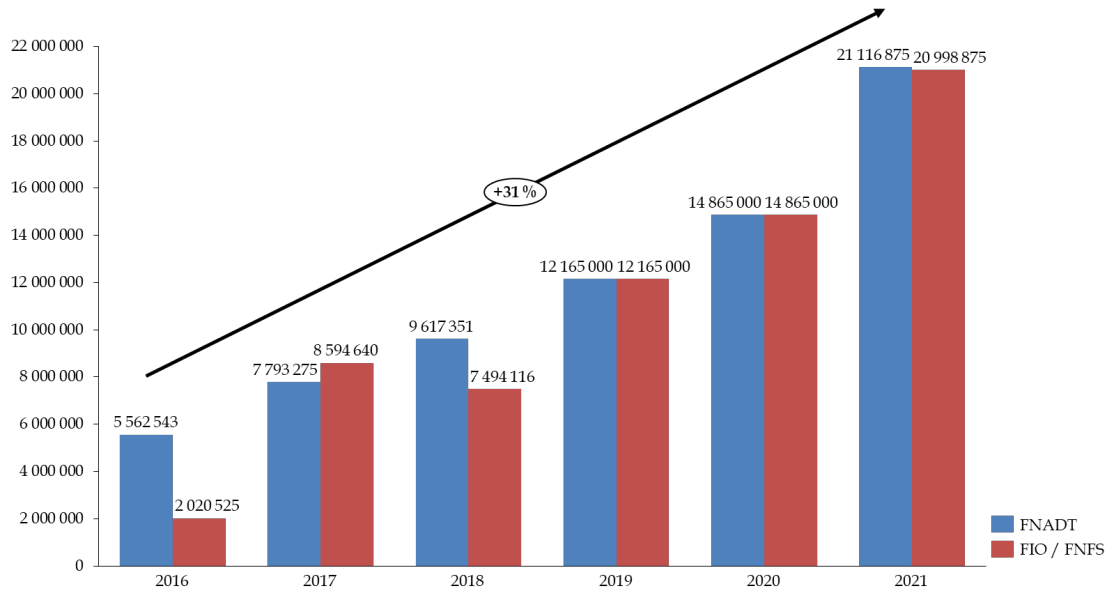
(2) Des dépenses de fonctionnement concentrées sur le programme 112 de la mission Cohésion des territoires

Les dépenses de fonctionnement des MSAP puis des maisons France services sont depuis 2015 prises en charge par le FNADT, qui figure sur le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires ». Plus précisément, les France services figurent sur la section dite « générale » de ce fonds, la section dite « locale » finançant essentiellement les contrats de plan État-régions.

On constate depuis 2018 une **augmentation continue des crédits programmés pour les MSAP et le programme France Services, qui s'explique par le développement du réseau sur la période.** Ces dépenses ont ainsi augmenté de 31 % depuis 2016, première année du financement des MSAP sur le programme 112, pour atteindre **21 millions d'euros en 2021 et 36 millions d'euros en 2022. Cela représente une hausse de 28 % sur la seule dernière année, résultant des différentes vagues de labellisation.** On constate notamment sur le graphique ci-après que le financement est désormais réellement paritaire entre FNADT et FNSF, ce qui n'était pas le cas précédemment du fait des déficits successifs du FIO.

Évolution du montant des dépenses de fonctionnement entre les MSAP et les maisons France Services

(en euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

En 2022, les crédits dédiés aux maisons France Services ont augmenté de 8 millions d'euros par rapport à l'année précédente, pour atteindre **36,4 millions d'euros, contre 28,3 millions d'euros en 2021.**

La part des crédits pour France Service au titre du programme 112, passe de 6 % des autorisations d'engagement (AE) et 4 % des crédits de paiement (CP) programmés en loi de finances initiale (LFI) 2018 à 16 % des AE et 12 % des CP en LFI 2021.

Évolution des crédits du programme 112

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	LFI 2020		LFI 2021		PLF 2022 (Programme 112)		Évolution 2022/2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11 : FNADT section locale	124	111	75	103	84	90	12%	-13%
<i>Contrat de projets État-Régions</i>	108	101	66	102	66	85	0%	-17%
<i>Contrat de convergence et de transformation</i>	5	4	5	1	5	2	0%	200%
<i>Pactes territoriaux</i>	11	6	3	1	12	3	265%	465%
<i>Plan de transformation et d'investissement pour la Corse**</i>								
Action 12 : FNADT section générale	25	33	34	39	61	66	77%	68%
<i>Restructuration des sites de défense</i>	3	6	2	5	1	5	-33%	-4%
<i>Maisons France services</i>	19	19	28	28	36	36	28%	28%
<i>Centres bourgs</i>	0	1	0	0	0	0		
<i>Crédits à la discrétion du ministre</i>	2	4	2	4	2	4	0%	0%
<i>Auto-développement en montagne</i>	1	1	1	1	1	1	0%	0%
<i>Programmes ANCT - agenda rural</i>	0	0	0	0	19	19		
<i>Fabriques de territoire</i>	0	0	0	0	0	0		
Action 13 : Soutien aux opérateurs	56	56	65	65	65	65	0%	0%
Action 14 : PAT, Pacte État-métropoles et contrats de ruralité	3	44	0	23		19		-16%
TOTAL	208	244	175	230	210	240	20%	4%

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

D'après un récent rapport non publié de l'inspection générale de l'administration¹ que le rapporteur spécial a pu consulter, **les dépenses de fonctionnement des maisons représentent 87 % des dépenses du programme France services, 6 % étant dédiés au pilotage du programme et 7 % aux dépenses d'animation et de formation.**

¹Mission d'expertise sur le modèle de financement du réseau France services, inspection générale de l'administration, juin 2021.

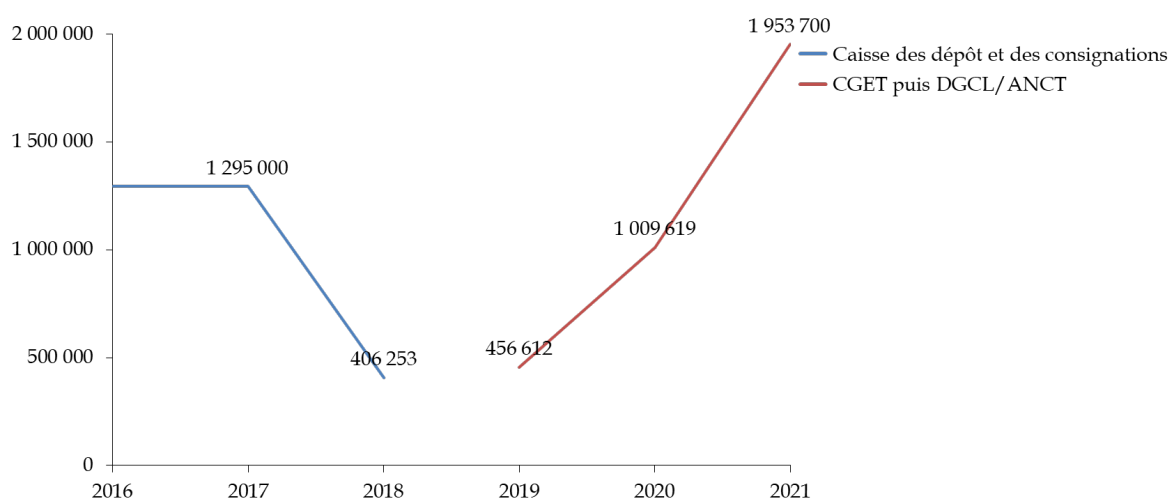
b) Une comptabilisation complexe des dépenses d'animation

Les dépenses d'animation des MSAP jusqu'en 2018 étaient portées par la Caisse des dépôts et consignations. Elles ont ensuite été internalisées au CGET puis partagées entre la DGCL et l'ANCT lors de la mise en œuvre de France Services.

Au sein de l'ANCT, l'équipe du programme France services est constituée de 6 ETP. **Parmi ces derniers, seul un est chargé du suivi de l'animation du réseau.** Eu égard à l'importance du programme France services, **le rapporteur spécial s'interroge sur le dimensionnement de ces équipes par rapport aux besoins de coordination et d'animation du réseau,** sans compter l'appui à l'ingénierie qui incombe dans les faits aux préfetures.

En conséquence, **les dépenses de l'État pour l'animation du réseau restent à l'heure actuelle très limitées et s'élevaient à moins de 2 millions d'euros en 2021 et un million d'euros seulement en 2020.**

Coût d'animation du dispositif MSAP / France Services



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Il faut également ajouter à ces sommes les **dépenses d'animation de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, en vertu de la convention conclue entre l'ANCT et la CDC qui confie une partie de l'animation du réseau France services à la Banque des territoires¹. Dans le cadre du partenariat stratégique, **une enveloppe de 13 millions d'euros triennale a été mise en place pour accompagner le programme**, à savoir 10 millions

¹ Convention de partenariat 2020-2022 relative à l'accompagnement, l'animation du programme France services et à la transformation du réseau des Maisons de services au public, entre la Caisse des dépôts et des consignations et l'ANCT, 12 novembre 2019.

pour l'animation, la formation et la réalisation de la plateforme et 3 millions d'euros pour financer les bus France services.

Dépenses de la Banque des territoires pour le réseau France services

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	Total
Animation et formation	0,12	0,379	2,612	1,604	4,715
Plateforme France services	0,175	2,245	1,35	/	3,77

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

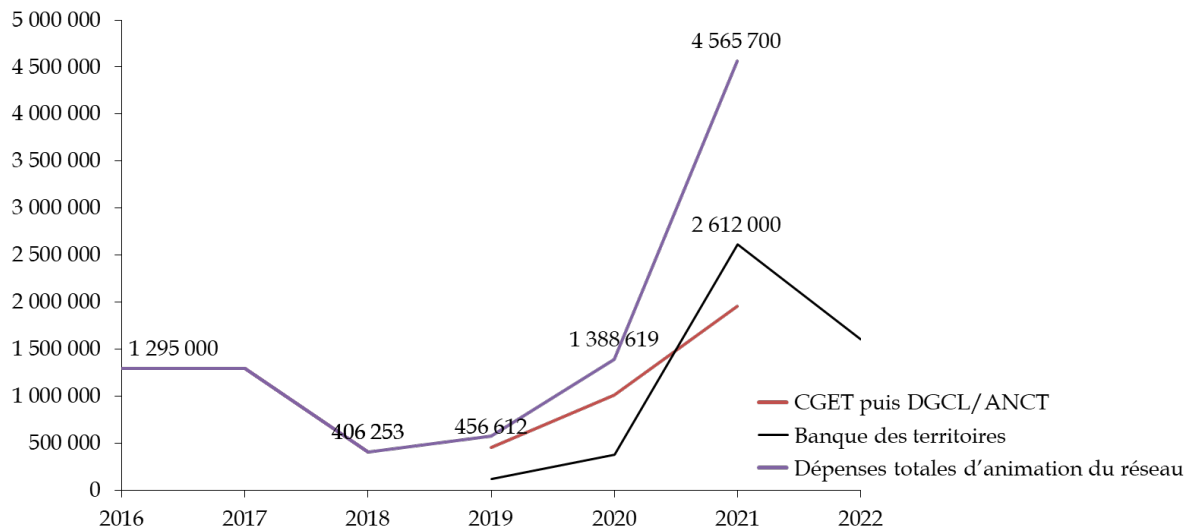
Au niveau de la Banque des territoires, une équipe de 8 personnes est mise à disposition pour accompagner l'animation et la coordination du réseau, au sein de laquelle trois personnes sont en charge de l'animation nationale. Ces ETP représentent une dépense annuelle de 500 000 euros. Là encore, **la question du sous-dimensionnement de ces équipes a été soulevée à de nombreuses reprises** lors des déplacements effectués par le rapporteur spécial.

La multiplicité des acteurs rend complexe la comptabilisation des dépenses totales d'animation, d'autant que certaines actions, par exemple la stratégie de communication, sont partagées entre l'ANCT et la Banque des territoires. En outre, **les actions de formation étant généralement intégrées aux dépenses d'animation, le rapporteur spécial n'a pu les isoler**. C'est également le cas des dépenses de pilotage du réseau, la frontière entre animation et pilotage étant mal définie, notamment dans le cas des équipes de l'ANCT. La mission IGA aboutit à un **total de 3,89 millions d'euros de dépenses de pilotage dont les 6 ETP de l'ANCT** et 3 millions de dépenses de communication.

Le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mieux retracer et isoler ces dépenses dans les documents budgétaires.

Dépenses totales d'animation et de pilotage du réseau

(en euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

3. Les contributions financières des partenaires nationaux : la question de la prise en compte de l'activité dans les maisons France services

a) Un mode de calcul initial des contributions des opérateurs basé sur la fréquentation potentielle

En 2019, lors de la forfaitisation, la **contribution de chaque** partenaire (opérateur ou ministère) au fonds national France Services (FNFS) a été calculée suivant une **clé de répartition à partir des visites annuelles constatées et de leurs usagers potentiels au niveau national**, ce qui conduit à trois blocs de contributeurs finançant chacun à hauteur de :

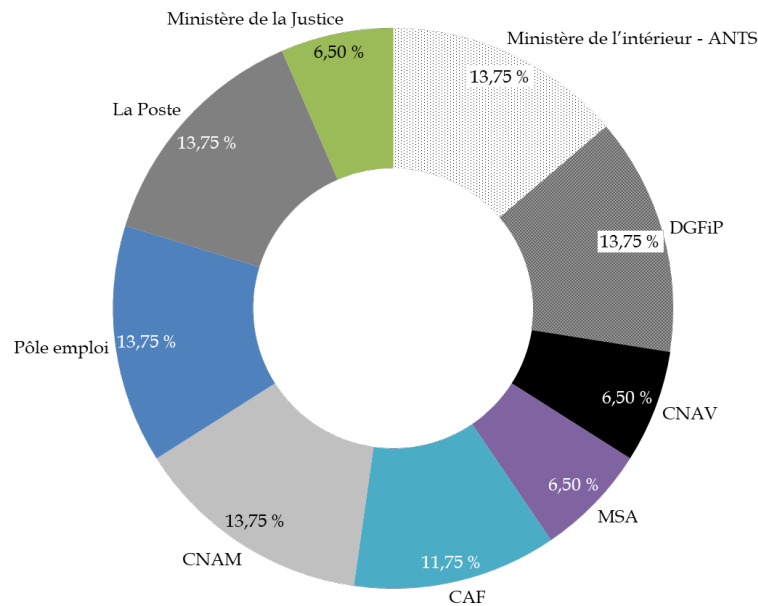
- 13,75 % lorsqu'il y aurait plus de 12 millions de contacts physiques/usagers potentiels du service public par an ;

- 11,75 % entre 5 et 12 millions de contacts physiques/usagers potentiels par an ;

- 6,5 % lorsqu'il y aurait moins de 5 millions de contacts physiques/usagers potentiels par an.

La contribution de chaque opérateur est calculée par l'ANCT en N-1. **La clé de répartition créée en 2019 est actuellement toujours utilisée, mais la répartition des contributions a évolué du fait notamment du début de la contribution du ministère de la Justice en 2021 et du désengagement de l'Agirc-Arrco dont la participation avait été prise en compte dans le calcul préalable des contributions 2021.**

Part de la contribution des différents opérateurs au FNFS en 2022



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Ce système a donc abouti à la **répartition des opérateurs en trois groupes** :

- le premier, dont les contributions sont les plus élevées, regroupe la Poste, l'ANTS, la DGFIP, la CNAV et Pôle emploi ;
- le deuxième concerne les contributions intermédiaires. En 2021, seule la CAF appartient à cette catégorie ;
- les plus petits contributeurs sont à l'heure actuelle le ministère de la justice, la CNAV et la MSA.

b) Une contribution certes à la hausse mais qui ne met pas en jeu la soutenabilité financière du programme pour les différents opérateurs

Les opérateurs ayant le plus contribué au réseau depuis la création du FIO sont Pôle emploi et la CNAM, suivis de la CNAV et la MSA. Sur 2021, première année avec l'intégralité des opérateurs actuels, les premiers contributeurs sont la CNAM et la DGFIP, à hauteur de 3,272 millions d'euros chacun.

Contribution des opérateurs au fonds inter-opérateurs / fonds national France services

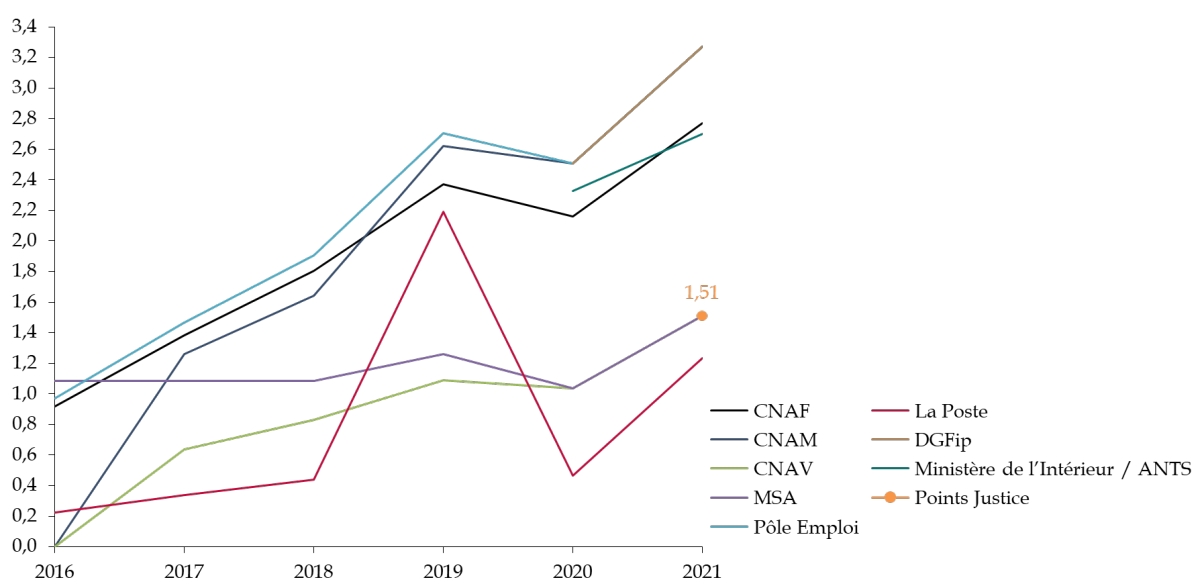
(en euros)

Opérateurs	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
CNAF	917 156	1 384 003	1 802 948	2 369 995	2 160 000	2 768 700	13 772 797
CNAM	834 513	1 259 294	1 640 489	2 619 595	2 505 600	3 272 100	14 751 186
CNAV	421 300	635 748	828 193	1 090 558	1 036 800	1 510 200	6 613 357
GRDF	217 093	327 596	426 761	128 159	-	-	1 099 609
MSA	1 082 525	1 082 525	1 082 525	1 261 436	1 036 800	1 510 200	8 317 447
Pôle Emploi	970 474	1 464 460	1 907 761	2 705 034	2 505 600	3 272 100	15 530 463
La Poste	224 024	338 056	440 387	2 192 400	465 600	1 232 100	4 892 567
DGFip	-	-	-	-	2 505 600	3 272 100	5 777 700
Ministère de l'intérieur / ANTS	-	-	-	-	2 325 600	2 702 100	5 027 700
Justice	-	-	-	-	-	1 510 200	1 510 200
Total	4 667 085	6 491 682	8 129 064	12 367 177	14 541 600	21 049 800	21 049 800

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Les niveaux de contribution ont augmenté au cours des dernières années, pour chaque opérateur, proportionnellement au rythme de la densification du réseau.

Évolution de la contribution des différents opérateurs



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Cette hausse devrait se poursuivre en 2022 suivant la dynamique de poursuite des labellisations. La participation des opérateurs devrait s'élever par exemple à 3,9 millions d'euros pour la CAF, soit une hausse de plus d'un million d'euros par rapport à 2021 ; à 4,6 millions en 2022 pour le ministère de l'intérieur (+1,9 million d'euros) ; à 2,5 millions pour la Poste (+ 1,3 million d'euros).

Lors des auditions, les opérateurs ont indiqué que cette hausse continue avait été perçue comme très brutale, voire remettant en question la soutenabilité financière du programme. Cette vision doit être nuancée : d'une part, **la hausse des contributions atteindra un plafond dès que le nombre de maisons France services sera stabilisé**. D'autre part, cette croissance était prévisible car l'objectif final de 2500 maisons a été affichée dès 2019.

En outre, le rapporteur spécial insiste sur le fait que **ces montants doivent être mis en regard des budgets respectifs des différents opérateurs et des bénéficiaires que ceux-ci tirent du désengorgement de leurs antennes locales par le biais de France services**. Une hausse d'un million d'euros ne saurait par exemple remettre en cause la participation de la CAF alors que les recettes de la branche Famille s'élevaient en 2021 à 49,6 milliards d'euros. Ce constat peut d'ailleurs être étendu à l'ensemble des opérateurs.

En conséquence, **si des pistes d'ouverture à de nouveaux partenaires nationaux doivent être développées comme cela a été proposé plus haut, la trajectoire financière des dépenses France services demeure soutenable pour les opérateurs actuels**.

c) Les enjeux de la renégociation de la prochaine convention avec les partenaires

(1) Un écart entre la fréquentation potentielle utilisée dans le mode de calcul de la contribution des opérateurs et la fréquentation réelle des maisons

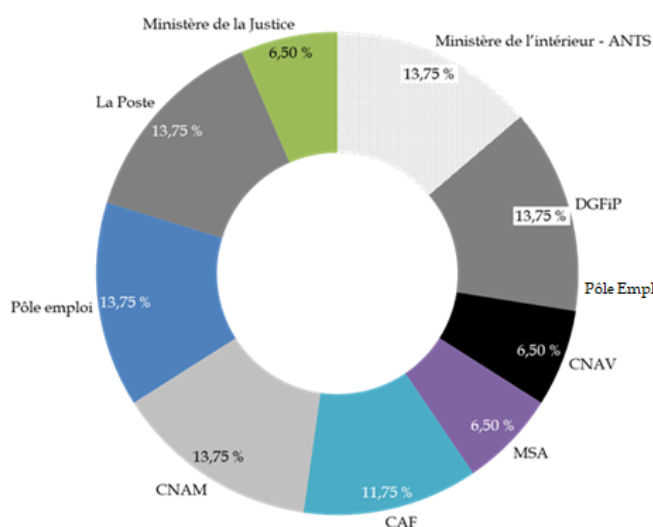
L'accord cadre national France Services signé en novembre 2019 prévoyait une **clause de révision des critères d'évaluation de la contribution des opérateurs**, qui serait arrêtée pour 2021-2022, en prenant éventuellement en compte la part effective des démarches effectuées au titre des services proposés par chaque partenaire rapportée à l'ensemble des démarches effectuées auprès des structures France services.

Cette clause n'ayant pour instant pas été mise en œuvre, **le système de calcul reste basé comme en 2019 sur des fréquentations potentielles**, et non sur les fréquentations réelles au cours des trois dernières années. La DGCL a notamment indiqué au rapporteur spécial que « *la part supportée par les opérateurs doit être interrogée en termes de volume global alors que la fréquentation du réseau augmente, et en termes de répartition afin d'être cohérente avec la réalité de la fréquentation* ».

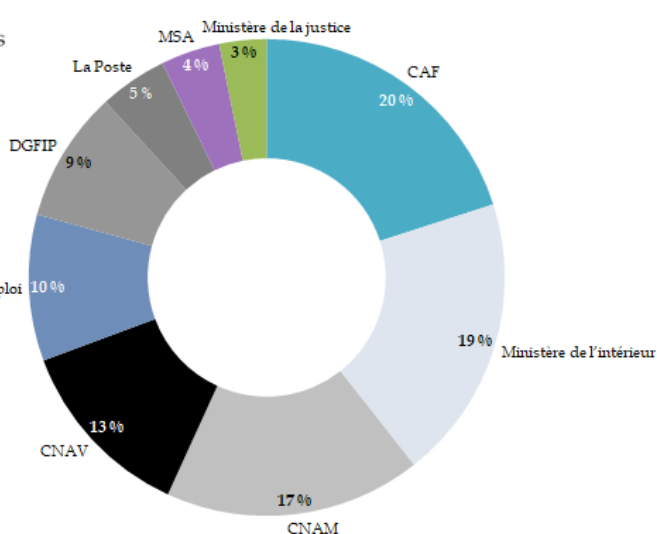
Plusieurs opérateurs ont exprimé au rapporteur spécial leur souhait de réviser le système de financement pour calculer celui-ci en fonction des données réelles de fréquentation observées sur le réseau France services.

C'est en particulier le cas de la Poste, qui contribue à hauteur de 13,75 % pour l'année 2022 pour une utilisation moyenne des citoyens du panier d'offre de services postaux inférieure à 5 %. C'est également le cas de la DGFiP, qui contribue elle aussi à hauteur de 13,75 % pour 10 % des demandes d'actes effectuées en France services en 2021. Pôle emploi et la MSA seraient également bénéficiaires. Les autres opérateurs verraient quant à eux leurs contributions augmenter, parfois substantiellement dans le cas de la CNAF, de l'ANTS et de la CNAM.

Contributions des opérateurs en 2022



Contributions dans l'hypothèse d'une contribution sur la base de la fréquentation réelle entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 mars 2022



Source : commission des finances d'après les données de l'ANCT

À l'été 2020, le programme France services a proposé aux opérateurs partenaires du réseau, contributeurs au FNFS, de modifier la clé de répartition pensée sur la base d'un public potentiel pour calculer désormais les contributions sur les démarches réellement effectuées pour le compte des opérateurs dans le réseau. Cependant ce passage « au réel » n'a pas pu selon la DGCL être acté à cette date pour deux raisons. D'une part, les données d'activité étaient basées sur un nombre restreint de France services labellisées à ce stade du déploiement. D'autre part, les données d'activité

n'étaient pas considérées comme représentatives du fait de la crise sanitaire.

Si la réévaluation des contributions paraît à terme nécessaire et juste, elle ne doit en aucun cas conduire à basculer vers une forme de paiement à l'acte. La DGCL, s'appuyant sur les constats de la mission de l'IGA, a indiqué au rapporteur spécial qu'un calcul des contributions des partenaires fondé sur l'activité effective des France services, « *paraît à la fois prématuré et désincitatif* ». Prématuré du fait d'un recul insuffisant et de la perturbation découlant de la crise sanitaire, et **désincitatif du fait du risque de désengagement de l'animation du réseau.**

Le principal problème, qui rejoint la recommandation de fiabilisation de la mesure de la fréquentation exprimée plus haut par le rapporteur spécial, est que **le système de reporting, ne dispose pas encore de la fiabilité suffisante pour que les clés de financement soient entièrement fondées dessus.** Les opérateurs eux-mêmes ne disent pas autre chose, comme la MSA ayant indiqué en réponse au questionnaire que « *cette évolution nécessiterait toutefois notamment un suivi fiable des données d'activité des France Services par la banque des territoires* ».

Si le rapporteur spécial considère qu'une révision du mode de calcul doit *in fine* avoir lieu, dans la mesure où les règles de fonctionnement de 2019 vont finir par s'avérer caduques, cette évolution doit être progressive. Le système de calcul ne pourra, même à terme, être uniquement fondé sur la fréquentation réelle. **La prochaine convention conclue avec les opérateurs pourrait permettre d'introduire un calcul hybride. Celui-ci pourrait comporter une part de prise en compte de la fréquentation réelle et le maintien partiel des modalités de calcul existantes, qui deviendrait la part « fixe » de la contribution des opérateurs en maintenant le principe actuel des trois groupes.**

Recommandation n° 10 : Repenser les modalités de calcul de la contribution des opérateurs au fonds national France services lors de la négociation de la prochaine convention, sans basculer sur une tarification entièrement fondée sur le nombre d'actes (*Direction du budget – DGCL*)

(2) L'enjeu de la prise en compte ou non des contributions en nature

Comme mentionné précédemment, certains opérateurs contribuent également de façon indirecte au programme France services et estiment que ces dépenses devraient être valorisées. L'accord cadre national France Services de 2019 prévoyait également une **clause de révision des critères d'évaluation de la contribution des opérateurs afin d'intégrer leurs dépenses en nature.**

Le ministère de la justice estime ainsi qu'aux 1,5 million d'euros versés au FNFS s'ajoutent 2 millions d'euros qui correspondent au coût des permanences tenues dans les Point justice implantés dans une France Services, finançant des prestations à des avocats ou des associations. Le rapporteur spécial considère que, dans la mesure où il s'agit d'accès au droit et où ces permanences sont en l'absence de France services tenues dans les Points justice, **ces dépenses ne peuvent être perçues comme justifiant une baisse de la contribution globale de l'opérateur.**

Ces arguments peuvent être étendus aux autres opérateurs qui participent en nature, soit par la mise à disposition de personnel (cas qui n'a pas été observé par le rapporteur spécial mais qui existe de façon sporadique) soit par la participation à des formations supplémentaires. **Le renforcement des actions de formation, indispensable comme cela a été mentionné plus haut, participe de l'amélioration globale du front office de ces opérateurs** et devrait théoriquement limiter le taux de renvoi au deuxième niveau, c'est-à-dire aux opérateurs eux-mêmes.

Le ministère de l'intérieur signale également qu'il contribue au travers de l'animation du réseau par les préfetures. Dans ce dernier cas, le rapporteur spécial est d'avis qu'il s'agit du cadre normal de l'action déconcentrée de l'État. **La comptabilisation de la contribution « en nature » du ministère de l'intérieur au programme France services ne se justifie pas selon lui davantage que pour l'ensemble des programmes pilotés nationalement par l'ANCT.**

Recommandation n° 11 : Supprimer la prise en compte des contributions en nature des différents opérateurs figurant dans l'actuelle convention. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL - ANCT*)

(3) Donner de la visibilité : espacer davantage la renégociation des conventions cadres avec les opérateurs

Au-delà du niveau et du mode de calcul de la contribution des opérateurs, se pose la **question de la fréquence de révision des conventions reliant l'État et les opérateurs** et, plus généralement, de la **visibilité budgétaire du programme pour les opérateurs et les collectivités.**

D'après les informations fournies au rapporteur spécial, les opérateurs considèrent que la détermination actuelle des contributions offre peu de visibilité. **Les appels de fonds pour le FNFS sont trop tardifs par rapport aux périodes d'élaboration des budgets.** Il serait donc nécessaire d'anticiper davantage cette étape pour les années à venir. L'ANCT a indiqué avoir conscience de cet aspect.

Les opérateurs regrettent d'ailleurs le **manque de transparence de la gestion du FNFS**. Pôle emploi a par exemple indiqué au rapporteur spécial qu'à « *ce jour, nous ne disposons d'aucune visibilité sur l'état financier du FNFS (éventuels reliquats non utilisés ou éventuelle dette à résorber), malgré nos demandes répétées auprès de l'ANCT suite aux interrogations de notre conseil d'administration* ». Les données concernant l'appel de fonds 2022 n'ont pas été fournies au rapporteur spécial lui-même.

Enfin, pour améliorer la visibilité budgétaire du programme, il serait opportun **d'espacer davantage la renégociation des conventions cadre entre l'État et les opérateurs**. Une révision triennale semble maintenant d'autant moins s'imposer que le nombre de France services devrait augmenter dans de moindres proportions au cours des prochaines années.

Cette question se pose particulièrement dans l'hypothèse d'une modification des modes de calcul pour prendre en compte la fréquentation réelle. En effet, réviser trop fréquemment les contributions pour les adapter à la fréquentation réelle limiterait d'autant la lisibilité budgétaire du programme France services. **Une réévaluation annuelle apparaît donc à exclure pour cette raison**. La part réelle pourrait être réévaluée à **échéance de cinq ans**, le maintien d'une révision triennale paraissant être un facteur d'instabilité et permettrait de « lisser » les anomalies liées à certaines années ou à l'intégration de nouveaux partenaires nationaux. Une renégociation quinquennale permettrait également d'adopter le rythme de renégociation des conventions d'objectif et de gestion (COG) liant l'État et les organismes de sécurité sociale.

Recommandation n° 12 : Porter de trois à cinq ans la durée des conventions cadres avec les opérateurs pour davantage de visibilité donnée aux acteurs locaux.
(Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL-ANCT)

B. UN FINANCEMENT DEVENU INSUFFISANT ET UN RESTE À CHARGE TROP ÉLEVÉ, EN PREMIER LIEU POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Un niveau de financement trop bas au regard du coût moyen d'une maison France services et de l'importance que l'État accorde au programme

a) Un coût des maisons France services élevé

(1) Un coût moyen des maisons France services supérieur à 100 000 euros

D'après la DGCL, le coût moyen de fonctionnement des MSAP s'établissait à 65 000 euros par an en 2017.

La montée en gamme découlant du cahier des charges des maisons France services, en particulier l'obligation du recrutement d'un second agent, a entraîné une augmentation des dépenses des structures, sans que le forfait n'ait quant à lui augmenté.

La DGCL a indiqué au rapporteur spécial que « *au niveau national, il n'existe pas de consolidation de données quant aux coûts de fonctionnement des France services* ». L'IGA est cependant parvenue à **chiffrer à environ 110 000 euros le coût moyen annuel d'une maison en 2020**, sur la base de 376 réponses au questionnaire de la mission. La Poste estime quant à elle que le coût moyen de fonctionnement annuel d'une France services portée par la Poste est de 150 000 euros environ, dont les deux tiers sont constitués de frais de personnel.

Cependant, des écarts importants persistent selon les maisons, essentiellement liés au nombre d'agents présents dans la France services. **Le coût d'une maison France services en quartier prioritaire de la politique de la ville est ainsi estimé à 200 131 euros**, soit près du double du coût moyen. Comme indiqué plus haut, cet écart est lié à un nombre d'agents autour de 4,5 en moyenne.

Coût moyen d'une maison France services en 2020 selon son implantation

Implantation de la maison France services	Nombre moyen d'agents par maison	Coût moyen (en euros)
Zone rurale	2,2	93 843
Péri-urbain	2,5	101 479
Quartier prioritaire de la politique de la ville	4,5	200 131
Outre-mer	4,2	77 444

Source : commission des finances d'après la DGCL et d'après l'IGA

Au-delà de l'implantation, le coût moyen d'une maison France services varie également selon le type de porteur de projet. **Les dépenses prévisionnelles en 2021 étaient les plus élevées pour les maisons qui étaient rattachées au réseau Pimms** (dont le nombre d'ETP est très élevé : 5,7 ETP en moyenne) et dont la majorité des implantations se situent en zone urbaine et QPV, soit en moyenne 210 000 euros. En revanche, le coût moyen d'une MSAP Pimms était à peu près équivalent, le passage à France services n'ayant selon l'IGA entraîné une hausse que de 1 % du budget annuel environ.

Viennent ensuite les départements dont les maisons et les bus ont un coût moyen de 124 000 euros pour 2,8 ETP. Les France services portées par des associations (hors Pimms) se situent autour de 110 000 euros de dépenses annuelles avec 2,1 ETP en moyenne. Enfin, **les autres collectivités, communes et EPCI, prévoient respectivement 91 939 et 103 555 euros de dépenses en 2021 pour 2,5 et 2,2 ETP.**

Ce sont les maisons portées par des collectivités qui ont le plus touchées par le passage des MSAP aux France services (+ 26 % en moyenne entre 2019 et 2020).

Il convient de noter que, selon les informations transmises au rapporteur spécial, ces chiffres **n'intègrent pas les coûts de formation des agents France services au niveau local.** Une modélisation devrait être en cours pour les estimer plus précisément, ce qui est impératif pour avoir une vision exhaustive du coût du programme.

- (2) Mieux intégrer les coûts de fonctionnement des collectivités dans l'évaluation du coût des maisons

Le rapporteur spécial a pu constater à de multiples reprises lors des déplacements qu'il a effectués que **les budgets des maisons France services n'intégraient généralement pas l'ensemble des coûts qui en découlent** (mise à disposition et entretien des locaux, fourniture d'énergie, etc.). Il

semble donc que le coût moyen d'une maison puisse être encore plus élevé que les estimations de l'IGA.

Il est nécessaire de **retracer dans une comptabilité analytique, voire si possible un budget annexe, les frais liés au fonctionnement de la maison pour la collectivité.**

Plus largement, **aucune donnée n'existe au niveau national sur l'apport en nature des porteurs de projets, qui augmente encore leur reste à charge.** Le rapporteur spécial considère qu'il serait opportun de consolider ces données au niveau national, ce qui implique que les porteurs de projets prennent en amont conscience de l'ensemble des dépenses pour les intégrer dans leurs budgets.

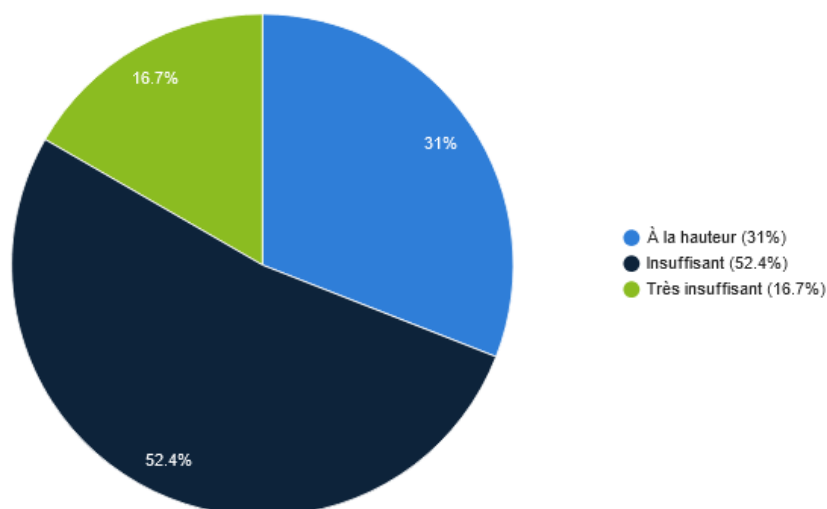
b) Face au coût du programme France services pour les porteurs de projets, une nécessaire hausse de la participation de l'État

(1) Le programme France services est en réalité essentiellement à la charge des porteurs de projets

Si le coût moyen d'une maison France services est d'environ 110 000 euros, le **reste à charge moyen pour les porteurs de projet, une fois décompté le forfait de 30 000 euros, est donc de 80 000 euros.** En d'autres termes, **le forfait finance à peine plus du quart des coûts de fonctionnement d'une maison France services.**

Environ **70 % des élus** ayant répondu à la consultation effectuée par le rapporteur spécial considèrent que le financement apporté par le forfait est **insuffisant ou très insuffisant.**

Réponse des élus locaux à la question « Jugez-vous que le financement apporté annuellement par l'État et les opérateurs au fonctionnement d'une maison France services est »



Source : réponses des élus locaux au questionnaire du rapporteur spécial sur la plateforme de consultation du Sénat

Ces chiffres sont cohérents avec ceux avancés par les associations d'élus. Les réponses de l'AMF au questionnaire adressé par le rapporteur spécial indiquent que *« l'enveloppe qui permettrait de financer pour moitié les anciennes MSAP ne représente plus, en moyenne, que 40 % des charges des structures avec l'obligation d'avoir deux agents présents. Mais elle peut même être réduite à moins de 25 % dans certaines structures »*.

Les estimations de l'IGA vont également dans le même sens. Selon la mission, **seuls 28 % du coût réel du réseau France services sont financés par le FNADT et les opérateurs.**

La mission souligne là encore d'importantes différences selon les porteurs de projet. La mission de l'IGA indique également que **le reste à charge varie selon l'implantation géographique de la maison France services.**

En outre, dans certains territoires (très peuplés ou à l'inverse très peu denses et très étendus), **une même collectivité peut porter plusieurs maisons France services. Le calcul du reste à charge ne dépend alors pas uniquement du coût de la maison mais de celui de l'ensemble des maisons situées sur le territoire de la commune.**

En termes de financement, France services représente donc à l'heure actuelle moins une politique de l'État qu'une politique locale prise en charge essentiellement par les porteurs de projets, et en premier lieu les collectivités.

(2) Une participation de l'État qui doit progresser pour être à la hauteur de l'ambition du programme France services

Il est indéniable que **la participation de l'État a constitué un réel effet levier pour la création de nouvelles maisons France services.** Cependant, la part très importante de reste à charge finira sans doute par avoir un effet désincitatif et pourrait à terme constituer un frein à leur développement.

Alors que France services est un programme considéré comme une réussite du Gouvernement, le rapporteur spécial considère que l'État doit mettre les moyens à la hauteur des enjeux d'accessibilité aux services publics.

Les objectifs sont doubles. D'une part, il est fondamental de s'assurer d'une **réelle pérennisation dans le temps des France services et de leur financement par l'État et les opérateurs.** Le Gouvernement doit en premier lieu rassurer les acteurs locaux sur le soutien financier de l'État au programme France services. En second lieu, il est nécessaire de **donner de la visibilité sur les financements,** non seulement aux opérateurs comme cela a été évoqué plus haut, mais surtout aux porteurs de projets et en premier lieu aux collectivités.

Le deuxième enjeu est bien entendu celui du niveau de financement apporté par l'État et les opérateurs et de la maîtrise du reste à charge pour les porteurs de projet.

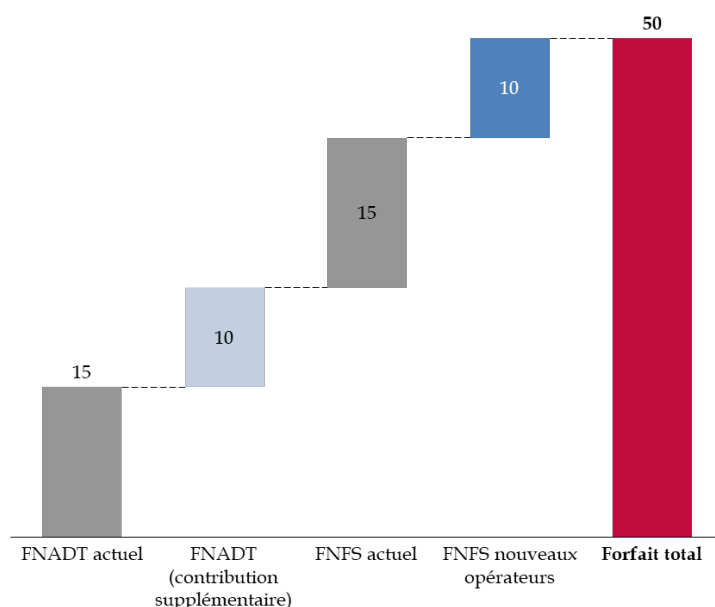
Le montant du forfait doit en outre être aligné avec les ambitions qu'il est nécessaire d'avoir en termes de perspectives de développement de ces maisons et de nombre d'opérateurs.

Selon le rapporteur spécial, la cible doit être un forfait finançant la moitié du coût médian d'une maison France services, soit 50 000 euros par maison, donc un reste à charge compris en 50 000 et 60 000 euros en moyenne.

Cela représente une hausse de 20 000 euros par maison, soit, selon l'objectif de 2 500 France services, 50 millions d'euros supplémentaires. Le financement devant selon le rapporteur spécial rester paritaire entre l'État et les opérateurs, les dépenses sur le programme 112 augmenteraient donc de 25 millions d'euros, soit 61 millions d'euros au total contre 36 millions aujourd'hui.

Cette hausse serait de la même ampleur pour les opérateurs. Dans l'hypothèse d'un nombre d'opérateurs constants, elle serait comprise entre 1,5 et 3 millions d'euros par opérateur, une augmentation qui pour être conséquente n'en semble pas moins absorbable. Néanmoins, le rapporteur spécial est d'avis que de nouveaux partenaires devraient rejoindre le programme, comme il le développera plus bas. Dans cette hypothèse, la hausse serait absorbée par les nouveaux opérateurs, de sorte que la contribution des opérateurs actuels resterait inchangée.

Schéma de financement dans l'hypothèse d'un forfait de 50 000 euros par maison France services



Source : commission des finances

Le rapporteur spécial est conscient de l'importance des montants en jeu. Mais les arguments en faveur de cette hausse sont triples :

- d'une part, il est certain que, **dans la mesure où France services représente aujourd'hui un des programmes phares du Gouvernement et une priorité de l'Agenda rural, celui-ci doit pouvoir mettre les moyens qui correspondent à ses ambitions ;**

- d'autre part, **le modèle financier actuel des maisons France services n'est pas soutenable à moyen terme pour les porteurs de projet**, en particulier pour les collectivités en milieu rural qui financent parfois plusieurs maisons ;

- enfin, les enjeux d'accessibilité et de facilité des services publics méritent selon le rapporteur spécial que l'État y consacre 61 millions, ce qui reste comparativement limité pour une **politique qui fonctionne et qui répond aux besoins de la population.**

Recommandation n° 1 : Porter la contribution cumulée de l'État et des opérateurs à 50 % du coût minimal d'une maison, soit 50 000 euros par an et par maison, tout en maintenant la parité entre État et opérateurs nationaux. (*État et opérateurs*)

c) L'enjeu de la pérennisation des financements des conseillers numériques France services

En parallèle du réseau des maisons France services, le plan France Relance prévoit de financer le **recrutement de 4 000 conseillers numériques France services**. L'État prend en charge la totalité du salaire des conseillers numériques pendant 18 à 24 mois sur la base d'un SMIC et finance également la formation de prise de poste.

Le dispositif Conseillers numériques France Services a été annoncé en novembre 2020 et l'État en a confié l'opérationnalisation à la Banque des Territoires dans le cadre d'une convention de mandat signée en avril 2021 entre la DGCL, l'ANCT et la Caisse des dépôts. Comme pour le programme France services, **l'ANCT est en charge du pilotage du dispositif**, de la coordination territoriale et de la sélection des structures d'accueil en relation avec les préfets de département ainsi que du développement des plateformes numériques de recrutement et d'outillage des structures et des Conseillers numériques.

L'objectif des conseillers numériques France Services est d'accompagner les usagers en difficulté avec le « numérique du quotidien » au travers d'un accompagnement individuel ou d'ateliers collectifs d'initiation au numérique.

Le dispositif monte actuellement en puissance : d'après la DGCL, en mars 2022, **2 441 conseillers numériques déjà formés et en poste avaient d'ores et déjà réalisé plus de 211 007 accompagnements**. L'objectif de 4 011 conseillers numériques recrutés et formés devrait donc être atteint à l'été 2022.

Le rapporteur spécial a pu constater sur le terrain l'efficacité du dispositif, qui répond à un immense besoin d'accompagnement numérique et dont la démarche « d'aller vers » permet de toucher des publics très éloignés des services publics et de leur dématérialisation.

En dépit de leur appellation, **seuls 35 % à 40 % des conseillers numériques France services sont intégrés à des maisons**. Environ 46 % des conseillers numériques sont rattachés à d'autres structures, notamment associatives. Il s'agit donc d'un **programme complémentaire à l'action des agents des espaces France Services et les conseillers numériques n'ont pas vocation à remplacer un agent France services**. Le rapporteur spécial considère toutefois que les conseillers numériques ont toute leur place dans les maisons France services, les missions de ces derniers étant cohérentes avec les objectifs du programme France services. **Il est souhaitable que chaque maison France services puisse accueillir un conseiller numérique, il y va de la réussite de la politique d'inclusion numérique.**

Une mission d'évaluation du dispositif des conseillers numériques par des chercheurs est en cours. Le rapporteur spécial sera très attentif à ses conclusions.

Le budget total du programme sur les deux dernières années était de 200 millions d'euros. **Alors qu'aucun crédit n'est prévu à ce titre au-delà de 2022, le rapporteur spécial s'interroge sur l'avenir de ces recrutements**, alors que le besoin est réel et ne saurait se résoudre par un renfort ponctuel. Il est donc crucial d'aller au-delà des deux ans de financement de l'État, d'autant plus que le coût d'un conseiller numérique s'ajoute souvent pour une collectivité à celui d'une maison France services. **L'État doit donc prolonger son soutien financier à ce dispositif.**

Recommandation n° 2 : Pérenniser le dispositif des conseillers numériques France services en les adossant aux maisons et garantir une véritable visibilité budgétaire au programme en maintenant le niveau actuel de participation de l'État sur la durée. (Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGCL - ANCT).

2. La forfaitisation, un acquis à maintenir pour garantir un socle commun dans tous les territoires

a) Préserver les collectivités les moins riches : la modulation selon la fréquentation, une « fausse bonne idée » qui créerait un réseau à deux vitesses

D'après les informations fournies au rapporteur spécial, il pourrait être envisagé d'introduire des modalités de financement et de fonctionnement différenciées selon les maisons. En particulier, certains considèrent qu'il serait **possible d'augmenter le forfait uniquement pour les maisons France services les plus fréquentées ou celles où les agents sont les plus nombreux**, ce qui revient à accorder une bonification pour les maisons situées en QPV.

Lors de son audition, la DGCL a indiqué qu'il serait possible de différencier les financements en fonction des catégories de maisons France services, en distinguant celles nettement plus fréquentées ; celles dans des zones très vulnérables ou enfin un dispositif spécifique pour les maisons en QPV ayant également des problématiques de sécurité plus importantes.

Le rapporteur spécial est d'avis que la modulation selon la fréquentation irait totalement à rebours de l'objectif de France services de garantir des services identiques aux usagers dans tous les territoires. Les territoires les plus isolés, et plus largement les zones rurales où la fréquentation en valeur absolue est moindre, ne verraient pas leurs moyens augmenter, alors que ce sont généralement les collectivités dont les moyens financiers sont les plus réduits.

En tout état de cause, la mesure de la fréquentation n'est selon le rapporteur spécial acceptable que dans le cadre de ratios prenant en compte le bassin de population (ou de la zone de chalandise) de la maison.

Autre limite, **le financement à la fréquentation revient également à faire dépendre le financement de l'investissement local des opérateurs**, dans le sens où les maisons seraient financièrement pénalisées si les opérateurs ne jouaient pas le jeu. Par ailleurs, cela a déjà été souligné, les systèmes de *reporting* (qui fonctionnent sur du déclaratif) ne sont pas assez robustes actuellement pour réellement faire dépendre les financements de la fréquentation.

Enfin, la tarification selon la fréquentation irait à l'encontre de l'objectif d'assurer un vrai accompagnement individualisé aux usagers, en instaurant une forme de logique de rendement qui n'a selon le rapporteur spécial pas lieu d'être s'agissant de l'accès aux services publics.

Pour l'ensemble des raisons exprimées ci-dessus, **le rapporteur spécial ne saurait trop souligner la nécessité de ne pas s'engager sur la voie de la modulation du financement selon la fréquentation des maisons.**

b) Maintenir le principe du forfait pour ne pas accentuer les inégalités entre les maisons

Au-delà de la modulation selon la fréquentation, plusieurs hypothèses ont été soulevées au cours des auditions devant le rapporteur spécial. Ont ainsi été évoquées pêle-mêle des idées de **modulation des financements selon l’amplitude des plages d’ouverture des maisons, de la qualité du service rendu, de la diversité des partenariats locaux, du nombre d’actes les plus coûteux effectués dans les maisons, etc.**

Si certaines de ces possibilités peuvent paraître intéressantes de prime abord, elles se heurtent le plus souvent à des **difficultés opérationnelles**. Par exemple, il n’existe pas à l’heure actuelle de base de données recensant les partenariats locaux. Les critiques soulevées à l’encontre du système de *reporting* limitent pareillement la tarification en fonction d’une typologie d’actes. Quant à la qualité du service rendu, elle est également difficilement objectivable à court terme.

S’agissant de la bonification pour les maisons réalisant des services supplémentaires, cela revient à une forme d’achat de prestations pour les opérateurs non inclus dans le bouquet national. Les maisons disposant du plus grand nombre de partenaires locaux, c’est-à-dire les plus anciennes, seraient donc les premières bénéficiaires de cette modulation. Cela conduirait donc à « geler » les différences entre les maisons historiques et les maisons nouvellement créées, même si le rapporteur spécial admet que cela serait incitatif à la conclusion de nouveaux partenariats.

Le rapporteur spécial exprime la crainte que l’introduction de nouvelles modulations, c’est-à-dire un financement à géométrie variable, ne réintroduise de l’hétérogénéité entre les maisons, ce que le système du forfait cherchait précisément à éviter. Il s’agit d’éviter la création d’un réseau France services à deux vitesses.

<p>Recommandation n° 3 : Maintenir le modèle de financement forfaitaire, en évitant tout recours à des systèmes de modulation selon la fréquentation qui ouvrirait la voie à des maisons France services à deux vitesses (DGCL – ANCT)</p>

3. Diversifier les sources de financement des maisons France services

a) Une extension nécessaire du nombre des opérateurs nationaux dans le prolongement des expérimentations en cours

Comme indiqué plus haut, **l'élargissement à de nouveaux opérateurs est souhaitable en termes de qualité et d'offre de services pour les usagers**. Mais il constituerait également une **réponse partielle aux difficultés de financement du programme** et à la hausse des contributions pour les neuf partenaires actuels. Cela serait d'autant plus vrai dans l'optique de la hausse du forfait souhaitée par le rapporteur spécial. L'arrivée de nouveaux opérateurs nationaux permettrait en effet d'absorber cette augmentation et de maintenir le niveau de participation des partenaires actuels.

Cette recommandation figurait déjà dans le rapport de la Cour des comptes en 2019, à l'époque s'agissant des MSAP. La Cour indiquait ainsi que *« pour faire face au déséquilibre structurel de financement, il serait souhaitable que de nouveaux partenaires participent au fonds inter-opérateurs, en sus des sept opérateurs initiaux »*.

D'autres ministères bénéficient de la mission apportée par les France services sans participer à leur financement. C'est en particulier le cas du ministère de la transition écologique avec « Ma prime rénov' », dans la mesure où la DGCL a indiqué au rapporteur spécial que *« les agents France services sont néanmoins formés à accompagner et orienter ce type de démarches depuis mi-2021 »*. Il serait donc juste par rapport aux autres opérateurs de **rééquilibrer les contributions financières en tenant compte du service déjà apporté**.

En outre, les expérimentations en cours s'agissant de l'association de la Banque de France et du réseau des Points information jeunesse devraient également se traduire en termes budgétaires lors de la négociation de la nouvelle convention entre l'État et les opérateurs.

b) Encourager le financement sur fonds propres par la rentabilisation des espaces France services et la mutualisation avec d'autres services

La circulaire de juillet 2019 sur la création de France services indiquait aux préfets : *« La mutualisation avec des structures et services préexistants (mairies, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sous-préfectures, trésoreries, gendarmeries, centres sociaux, tiers-lieux, locaux associatifs) devra être vivement encouragée »*. La Charte France services précise également que *« les structures France Services veillent par ailleurs à favoriser l'accès à l'offre culturelle locale (information, diffusion, pratique), soit à la faveur d'une co-implantation ou d'une mutualisation avec un équipement culturel (bibliothèque), soit par des partenariats avec des structures culturelles du territoire »*.

Extrait des critères de labellisation relatifs à la mutualisation des services dans la Charte France services

Pour un service relatif à l'aide à la mobilité (exemples : plateforme de covoiturage, mise à disposition de navettes, de scooters, etc.)
Pour un service relatif au télé-travail (exemples : espace de coworking, location de bureaux, etc.)
Pour un service relatif à la culture (exemples : médiathèque, bibliothèque, etc.)
Pour un service relatif à la santé (exemples : procédures de télé-médecine, collaboration avec personnel médical, etc.)
Pour un service relatif au tourisme (exemples : office du tourisme, travail sur la saisonnalité, etc.)
Pour la mise en place de services innovants (exemples : FabLab, imprimante 3D, etc.)
Pour les services favorisant l'inclusion numérique (exemple : Espace public numérique)

Source : Charte France services

Or l'esprit de la circulaire semble ne pas avoir toujours été perçu. L'AMF a ainsi indiqué au rapporteur spécial le cas d'une communauté de communes rurale de la Loire qui n'avait pas pu obtenir le label France service car le deuxième poste était mutualisé entre l'accueil de la communauté de communes et la MSAP. Le rapporteur spécial souligne que **la mutualisation des infrastructures et des personnels constitue la seule manière pour les petites collectivités de parvenir à financer le dispositif.**

Au-delà des bénéfices strictement budgétaires, **la mutualisation permet de simplifier l'accès à un plus grand nombre de services pour les usagers**, voire à enclencher un cercle vertueux. Le rapporteur spécial a par exemple connaissance de maisons France services mutualisées avec des offices de tourisme qui permettent aux touristes de découvrir la maison France services, tandis que les usagers de la maison France services sont incités à redécouvrir l'office de tourisme. **Le regroupement de différents services nationaux et locaux s'inscrit pleinement dans le cadre de la logique du réseau France services.**

Il convient selon le rapporteur spécial d'encourager la mutualisation entre les maisons France services et d'autres structures locales, notamment en la valorisant davantage lors de la labellisation puis en la mettant au cœur des échanges de bonnes pratiques entre élus. L'ANCT a indiqué au rapporteur spécial qu'il n'existait **pas de base de données nationale sur les France services dont les espaces ou les agents étaient mutualisés** avec d'autres structures. **La constitution d'une telle base de données semble pourtant un élément important de connaissance du réseau.**

Recommandation n° 6 : Encourager la mutualisation des services avec les structures locales, en particulier en secteur rural. *(Porteurs de projets)*

Outre la question de la mutualisation, le rapporteur spécial considère que l'accroissement de la capacité d'autofinancement des petits EPCI ruraux ou communes isolées portant une France services passe par un **encouragement à la location de bureaux ou d'espaces dans le cas de permanences régulières de partenaires locaux.**

Location de bureaux à des partenaires effectuant des permanences dans la maison France services - Quelques exemples du Cantal

Lors de son déplacement, le rapporteur spécial a visité plusieurs maisons France services dans le Cantal qui disposaient d'un grand nombre de partenaires locaux. Les responsables de ces maisons ont indiqué que la maison France services louait ses espaces dès que la présence de ces partenaires passait par la mise à disposition d'un bureau exclusif ou permanent.

Nombre de rendez-vous pris avec un partenaire de la maison France services

France services de Ruynes-en-Margeride

France services de Pierrefort

Permanence	2021	Permanence	2020	2021
Service social CD15	49	Service social CD15	56	106
MSA - Service social	6	MSA - Service social	4	15
CAF	10	CAF	7	44
CPAM	21	CPAM	5	47
ADMR	161*	CARSAT	-	33
CDAD – conciliateur de justice	17	Ased	45	59
Mission Locale des Hautes Terres	-	CDAD – conciliateur de justice	10	14
Amélioration de l'Habitat	37	Mission Locale des Hautes Terres	5	13
Urbanisme	1	Amélioration de l'Habitat	32	45
MGEN	21	Urbanisme	80	-
SOUS-TOTAL	323 (162 hors Admr*)	Chambre d'agriculture	30	75
		SOUS-TOTAL	274	451

Ces locations ont permis de dégager une capacité d'autofinancement de la maison France services de 13 000 euros dans le premier cas et de 15 000 euros dans le second.

Source : Saint-Flour Communauté

c) Systématiser la recherche de fonds européens

Le rapporteur spécial a plusieurs fois observé des MSAP ou des maisons France services qui ont bénéficié de **financements européens pour leur création**. Il convient de soutenir cette démarche, d'une part en faisant connaître cette possibilité aux collectivités, d'autre part en accompagnant les collectivités, y compris celles dont les moyens en termes d'ingénierie de projets sont les plus réduits mais où une maison France services est nécessaire.

Les fonds européens **peuvent être mobilisés en faveur d'investissements, soit pour la création de nouvelles maisons, soit pour la mise en place de projets particuliers nécessitant des investissements spécifiques.**

La DGCL considère que des financements par le biais du fonds européen de développement régional (FEDER) sont adaptés à l'investissement France services. Les régions sont les autorités de gestion des crédits FEDER. Le rapporteur spécial indique **qu'il pourrait donc être intéressant, dans le cadre des contrats de plan État-régions, de flécher une part des crédits européens à la main des régions vers des projets France services.**

Le FEDER n'est pas le seul fonds européen qui pourrait être mobilisé dans le cadre des France services. La DGCL a indiqué dans sa réponse au questionnaire que *« la logique d'intervention du fonds social européen (FSE +) vise l'accompagnement des personnes, a contrario du FEDER qui vise les investissements physiques dans les territoires, et conviendrait davantage aux projets des France services »*. **Le FSE + ayant pour objectif d'améliorer l'inclusion de personnes en difficulté, le rapporteur spécial considère qu'il répond aux objectifs du programme France services d'inclusion numérique et de cohésion sociale et il pourrait donc être mobilisé pour des actions en ce sens.**

En revanche, le rapporteur spécial émet des doutes sur la capacité de l'ANCT, en l'état actuel des moyens dont elle dispose, à mettre à disposition une ingénierie permettant aux collectivités de bénéficier du FSE +. Il convient donc de mener une réflexion sur l'accompagnement des collectivités pour mobiliser ces financements. **Le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée au niveau national pour envisager la possibilité d'une procédure simplifiée, voire automatique, permettant aux maisons France services qui conduisent des actions d'inclusion sociale et numérique de bénéficier de ces financements européens.**

<p>Recommandation n° 4 : Mobiliser les fonds européens, (notamment le fonds social européen) pour accompagner les actions d'inclusion sociale et numérique portées par les maisons France services. (<i>Direction du budget – DGCL</i>)</p>
--

C. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE À SIMPLIFIER

1. Un triple financement complexe, désincitatif pour les opérateurs des ministères et manquant de visibilité

Le circuit budgétaire du programme France services détaillé plus haut est le résultat de la stratification effectuée depuis la mise en place des MSAP. **Le passage à France services et la forfaitisation n'ont pas entraîné de transformation dans la gestion.**

Ce circuit est complexe, dans la mesure où les financements de l'État et des opérateurs transitent par trois fonds différents, auxquels s'ajoutent les financements directs de la Banque des territoires et les dépenses d'animation et de pilotage de l'ANCT, sans compter les dépenses de personnel ou en nature des porteurs de projet.

Le système actuel revient à mettre sur le même plan des opérateurs divers, les ministères (Justice et Intérieur) contribuant au même fonds que des organismes de sécurité sociale (CNAV ou CNAF) ou un groupe privé (La Poste) et non, comme cela aurait pu être décidé, par le biais du fonds de concours pourtant tout indiqué que constitue le FNADT. En conséquence, les ministères réticents à intégrer France services y sont d'autant moins incités que le FNFS donne un caractère plus visible et implique de passer par un mécanisme budgétaire spécifique.

En tout état de cause, **l'existence d'un double circuit de financement (État - opérateurs) entraîne un manque de visibilité et surtout de prévisibilité de la dépense.** Le rapporteur spécial a fréquemment entendu des demandes allant dans le sens d'une réelle garantie de financement, comme cela a pu être indiqué plus haut. Ces constats ont également été exprimés par l'IGA dans le rapport mentionné précédemment.

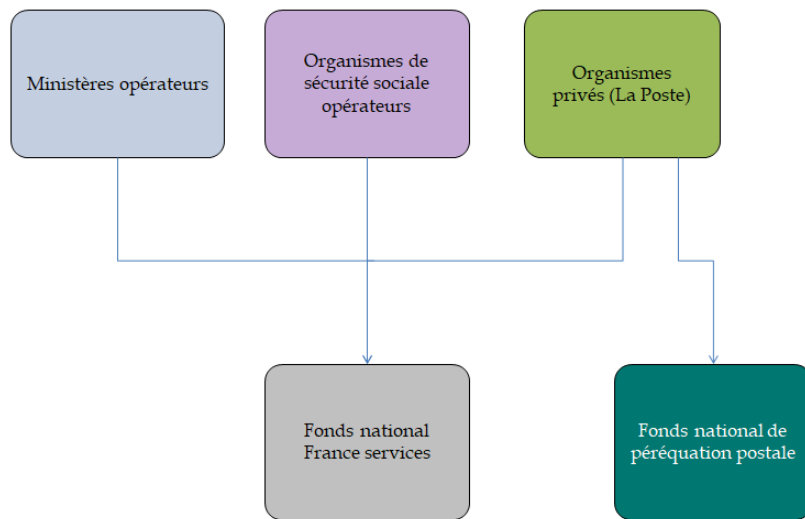
2. Simplifier la gestion budgétaire pour améliorer la transparence et la visibilité du programme

Le rapporteur spécial considère donc qu'il serait opportun de **construire un nouveau circuit budgétaire, maintenant que le programme France services se stabilise.** Le programme 112, et plus particulièrement le FNADT, constitue un support adéquat.

Le rapporteur spécial entrevoit donc trois possibilités :

- la **première possibilité** est celle du **maintien du schéma de financement actuel.** Elle n'a pas sa préférence pour les raisons exprimées plus haut ;

Schéma des modalités actuelles de contribution des opérateurs

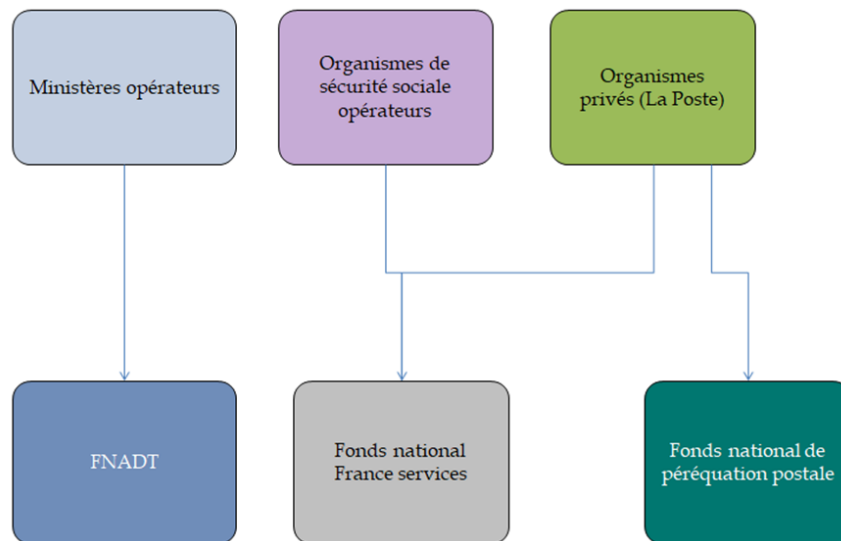


Source : commission des finances

- la **deuxième possibilité** est celle d'un **maintien du FNFS pour les organismes sociaux et La Poste et d'un rebasage sur le programme 112 des contributions des ministères opérateurs**. Cela permettrait notamment l'inscription de crédits sur le programme 112 en loi de finances pour la contribution des ministères opérateurs, ce qui **simplifierait leur gestion d'un point de vue opérationnel**. En outre, dans la mesure où le nombre de ministères présents parmi les partenaires nationaux devrait être amené à croître, cette possibilité est **plus indolore pour les ministères et est moins désincitative que le système actuel**.

Cette option offre également l'avantage de **soumettre au vote des parlementaires une vision davantage consolidée du financement du programme France services** lors de l'examen de la loi de finances ;

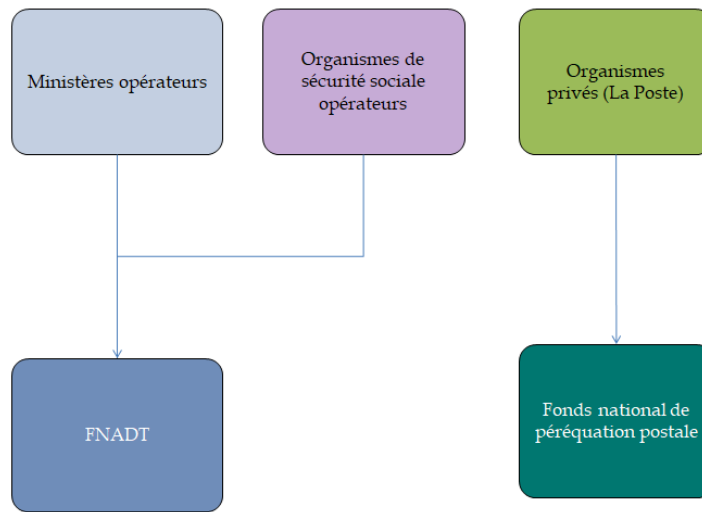
Schéma de la contribution des opérateurs dans l'hypothèse d'un rebasage des contributions de l'État sur le programme 112



Source : commission des finances

- troisième possibilité, l'ensemble des partenaires pourrait intégrer le FNADT, à l'exception de La Poste (qui contribue par le fonds de péréquation postale). S'agissant des administrations de sécurité sociale, une mesure de rebasage pourrait être prise en loi de financement de la sécurité sociale pour prélever leur contribution et la reverser au FNADT. Cela conduirait à **supprimer le FNFS**. En outre, l'ensemble des signataires de la convention France services (si possible renégociée tous les cinq ans comme le souhaite le rapporteur spécial), c'est-à-dire l'État et les partenaires, contribueraient par le même fonds. Cela permettrait une réelle pérennisation des crédits de nature à limiter les craintes de l'ensemble des acteurs et de leur donner une meilleure visibilité.

Schéma de la contribution des opérateurs dans l'hypothèse d'un rebasage des contributions publiques sur le programme 112



Source : commission des finances

La principale difficulté de cette dernière option est celle du groupe La Poste. Pour des raisons juridiques, La Poste étant une société anonyme de droit public, il n'est **pas possible d'intégrer directement sa contribution sur le FNADT.** Il serait nécessaire de **maintenir le fonds national de péréquation postale, sur lequel serait versée la contribution transitant actuellement par le FNFS.** Cela implique cependant de **renégocier avec La Poste le calcul du fonds national de péréquation postale.**

Pour intéressante que puisse sembler la dernière option, elle implique une **procédure complexe conjuguant loi de financement de la sécurité sociale et loi de finances.** Surtout, elle a l'inconvénient de **fermer la porte à toute entrée d'autres organismes de droit privé qui pourraient être amenés à devenir des partenaires nationaux à moyen ou long terme** (la SNCF par exemple).

La préférence du rapporteur spécial va donc à la deuxième option, c'est-à-dire **l'intégration des contributions des ministères opérateurs au programme 112, justifiée par la nature spécifique de ces derniers et le maintien du système actuel pour les autres opérateurs.**

Recommandation n° 5 : Rebaser les contributions des différents ministères sur le programme 112 en mettant fin au système de transit par le fonds national France services. (*Ministère de la transformation et de la fonction publiques – DGCL*)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 juillet 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le premier bilan du financement des maisons France services.

M. Claude Raynal, président. - Nous en venons à une communication de notre collègue Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » pour les crédits « Politique des territoires », sur le premier bilan du financement des maisons France services (MFS).

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. - Le programme France services a été créé en 2019 dans le cadre de l'Agenda rural, dans le but de faciliter l'accès des usagers aux services publics avec un objectif affiché de 2 500 maisons, soit environ une par canton. Il s'agit d'un réseau de services publics mutualisés devant permettre aux usagers d'effectuer différentes démarches administratives dans un lieu unique. Néanmoins, cela ne constitue pas une complète innovation, puisque le réseau se fonde pour partie sur la montée en gamme des maisons de services au public (MSAP) qui préexistaient.

Après trois années de mise en œuvre, le déploiement de France services est aujourd'hui bien avancé et il m'a semblé utile de faire un point d'étape.

De 1 123 MSAP labellisées en France en 2019, nous sommes passés à près de 2 200 MFS en 2022, pour atteindre environ 2 500 à la fin de l'année, dont plus d'une centaine sous forme de bus itinérants, souvent mis en place par les départements.

Le passage des MSAP aux maisons France services a indéniablement permis une réelle montée en gamme, grâce à un cadre plus clair, un cahier des charges exigeant - avec la présence obligatoire de deux agents par maison - et des partenariats conclus avec neuf opérateurs nationaux : la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Mutualité sociale agricole (MSA), Pôle emploi, La Poste, la direction générale des finances publiques (DGFIP), le ministère de la justice et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui dépend du ministère de l'intérieur.

Les MFS ont par ailleurs développé des partenariats locaux, pouvant atteindre dans certains cas la quarantaine. Au total, 3,5 millions de demandes en MFS ont été recensées en 2021.

Enfin, je veux rappeler que les MFS sont portées à 64 %, par les collectivités, plutôt par les communes en milieu urbain et par les intercommunalités dans les secteurs ruraux, à 18 % par La Poste, à 15 % par des associations, et à 3 % par la MSA ou l'État.

Le dispositif est très largement bien perçu : 93,4 % des usagers sont satisfaits des démarches qu'ils ont effectuées à France services. Quant aux 520 élus locaux interrogés par la plateforme de consultation du Sénat, seuls 6,5 % considèrent que le dispositif n'est pas pertinent.

Toutefois, j'ai pu constater que les conditions d'accueil, l'offre et la qualité des services restaient très variables selon les maisons, les départements, l'implication des opérateurs nationaux et les structures porteuses.

Enfin, je veux insister sur le fait que les MFS doivent être un complément, et non un substitut à l'offre existante de services publics. Le principe doit rester l'absence de décharge de l'État et des opérateurs sur le réseau France services sans accord préalable des collectivités locales et compensation financière.

J'en viens maintenant au financement.

Le coût minimum de fonctionnement d'une maison France services est de 100 000 euros par an et s'élève en moyenne à 110 000 euros par an et par maison, avec des écarts importants et un coût pouvant atteindre plus de 200 000 euros dans certains cas. Très souvent, j'ai pu observer que le coût était sous-estimé en raison de la non-prise en compte de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (chauffage, entretien des locaux...).

Le modèle de financement est le suivant : l'État et les neuf opérateurs nationaux associés au programme contribuent à parité par le biais de deux fonds à hauteur de 30 000 euros au total par maison et par an.

Côté État, les crédits sont portés par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui figure sur le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires ». En 2021, les financements d'État dédiés se sont élevés à 36 millions d'euros, en hausse constante au cours des dernières années du fait de la croissance du nombre de maisons.

Côté opérateurs, les crédits transitent par le Fonds national France services (FNFS), et la répartition entre chacun se fait sur la base de critères établis dans la convention signée en 2019.

Quelles conclusions tirer du travail que j'ai mené ?

Premier constat, l'intérêt du programme France services est indéniable et réside essentiellement dans la proximité et la dimension humaine de l'accompagnement apporté aux usagers, dans un contexte de numérisation de la société et de développement des plateformes

téléphoniques, qui excluent une partie de la population de l'accès aux services. Le niveau de satisfaction des élus et des usagers en témoigne.

J'insiste sur ces deux points : la proximité dans l'accès aux services et la possibilité offerte aux habitants de rencontrer et d'échanger avec des interlocuteurs en chair et en os, et non avec des outils numériques ou des plateformes téléphoniques.

Deuxième constat : si les élus locaux sont très majoritairement satisfaits du dispositif, ils s'inquiètent également de la pérennité et des montants des financements.

Le montant actuel de 30 000 euros par an et par maison est identique à celui qui préexistait pour les MSAP, alors qu'en raison de l'exigence du cahier des charges des maisons France services, en particulier de la présence de deux agents, leur coût de fonctionnement est largement supérieur.

La participation financière cumulée de l'État et des opérateurs ne représente ainsi guère plus du quart du coût de fonctionnement d'une maison, alors même que ce programme porté par l'État est affiché par le Gouvernement comme l'une des priorités de l'Agenda rural.

Cette inquiétude est encore plus prégnante en milieu rural, où, en raison de la faible densité de population et de l'étendue des territoires, les collectivités assurent souvent le financement de plusieurs maisons France services du fait de la présence de plusieurs bourgs centres. Or ces collectivités sont précisément les plus fragiles sur le plan financier ; l'enjeu est donc d'éviter qu'elles ne subissent une double peine.

Pour l'avenir, il faut éviter que la dynamique du réseau France services ne s'essouffle, et se projeter vers des maisons France services « nouvelle génération », fédérant davantage de services et constituant aussi des lieux de lien social, de cohésion et de rencontre entre les gens.

Je formule pour cela vingt-sept propositions, qui pourraient être mises en œuvre en 2023, dès la prochaine convention. D'importance différente, elles vont toutes dans le sens d'un renforcement de France services : nous devons aller plus loin dans les services offerts aux usagers tout en soutenant davantage les collectivités, qui sont les principales actrices du réseau sur le terrain.

Sans revenir sur la totalité de ces recommandations, je voudrais insister sur cinq points particulièrement importants.

Premier point, nous devons franchir un nouveau cap pour intégrer de nouveaux opérateurs et ministères, afin de développer l'offre de services.

Par exemple, on met en avant le dispositif MaPrimeRénov', qui permet à des familles, en fonction de leurs revenus, d'améliorer la performance énergétique de leur logement. Mais en réalité, tant pour MaPrimeRénov' que pour les certificats d'économie d'énergie (CEE), les

demandes ne sont faites que par une interface numérique, et certaines personnes ayant droit à ces financements y renoncent parfois, faute d'interlocuteur physique les aidant à monter leur dossier. Les maisons France services pourraient remédier à ce problème, le ministère de la transition écologique devenant l'un de leurs opérateurs.

Autre exemple : nous avons beaucoup parlé des difficultés rencontrées par nos concitoyens pour renouveler leurs titres d'identité et des délais d'attente parfois élevés. Auparavant, il était possible de renouveler sa carte d'identité dans toutes les mairies. Aujourd'hui, seules quelques communes peuvent assurer ce service, même si la liste va être élargie. Il me semble qu'une commune ayant vocation à accueillir une maison France services pourrait traiter les demandes de titres sécurisés, en adossant les demandes de carte d'identité et de passeport aux maisons France services, chaque fois que cela est possible. Il s'agirait d'une avancée simple et concrète pouvant améliorer la vie des gens dans les territoires.

Il faut aussi harmoniser le niveau de qualité des services apportés par les opérateurs déjà présents, et exiger que le cahier des charges soit mieux respecté.

Deuxième point, il est essentiel de mieux reconnaître le métier d'agent d'accueil, car ces agents jouent un rôle déterminant dans la réussite des maisons. Ce métier nécessite des capacités d'accueil, de médiation, et tend parfois vers l'accompagnement social, mais il demande également une maîtrise des procédures administratives de l'ensemble des opérateurs. Ce poste très polyvalent fait appel à des compétences bien plus larges que celles requises pour les MSAP. Il faut stabiliser les équipes d'accueil, mieux former les agents et mieux reconnaître ces métiers devenus essentiels ; on ne peut pas recourir uniquement à des contrats courts et précaires ou à des personnels effectuant leur service civique.

Il faut donc renforcer la formation initiale pour mieux apprendre les procédures administratives des opérateurs et développer la formation continue à l'échelle départementale - aujourd'hui, des formations continues existent, mais il s'agit de webinaires nationaux souvent peu efficaces. Il faut également définir plus clairement les missions des agents : jusqu'où ceux-ci doivent-ils aller, et à quel moment passent-ils le relais aux agents des opérateurs concernés ? Stabiliser les équipes et mieux former les agents est important, car la réussite des maisons passe aussi par la capacité de ces derniers à entretenir des liens de confiance avec les usagers.

Il est également impératif de pérenniser le financement des postes de conseillers numériques, en les adossant le plus possible aux maisons France services. Ces conseillers jouent un rôle essentiel en matière d'inclusion numérique. Le dispositif actuel est précaire, l'État ne s'étant financièrement engagé que sur une courte durée. Il serait dommage de ne plus financer ces postes, qui pourraient ainsi disparaître, alors que, pour lutter contre la

fracture numérique dans les territoires, l'accompagnement à l'usage des outils numériques est extrêmement important.

Troisième point, il faut encourager la mutualisation des services au sein d'une même maison, en particulier dans les territoires à faible densité de population. Tout ce qui relève du service des usagers s'inscrit dans les objectifs de France services. Des exemples intéressants montrent qu'une seule porte d'entrée permet parfois de garantir l'accès à des agents de France services, à un conseiller numérique, à un agent de l'office du tourisme, à l'agence postale communale, à une médiathèque, et même parfois au secrétariat d'une mairie. C'est du « gagnant-gagnant » tant pour les usagers, qui bénéficient de plages horaires d'ouverture plus grandes, que pour les personnels, qui profitent des dynamiques d'équipe créées, ainsi que pour les collectivités, car cela permet de mutualiser les coûts. Il faut donc encourager cette mutualisation, et ne pas pénaliser les communautés qui la mettent en œuvre.

De plus, au-delà des services aux usagers, ces maisons doivent devenir des lieux de vie. Nous devons favoriser la création d'espaces d'information locale, de partage et d'exposition, qui créent des liens entre les habitants. Il s'agit d'un véritable enjeu, et le cahier des charges doit évoluer à ce sujet.

Le quatrième point porte sur le financement des maisons France services. Pour accompagner cette nouvelle étape, il est nécessaire d'adapter le financement à la réalité des coûts de fonctionnement des maisons France services et à leur montée en gamme.

Ce programme est porté par l'État ; le Gouvernement en a fait une de ses priorités. Et pourtant, le niveau des contributions financières est le même que pour les MSAP, alors que le dispositif est bien différent !

Le budget actuel est de 30 000 euros par maison, partagé à parité entre l'État et les opérateurs ; je propose de le porter à 50 000 euros, soit à la moitié du coût minimal d'une maison. Les 20 000 euros supplémentaires seraient partagés à parité entre l'État, au titre du FNADT, pour un montant total de 25 millions d'euros à l'échelle nationale, et les opérateurs. Comme le nombre d'opérateurs est amené à croître, cette augmentation budgétaire peut facilement être absorbée sans contribution supplémentaire pour les opérateurs déjà présents. Il me semble que cette proposition est raisonnable, que ces fonds sont nécessaires, et qu'ils seraient de nature à rassurer et à sécuriser les élus et les acteurs de ces maisons.

Il est par ailleurs important de maintenir le principe d'une aide forfaitaire. Il a pu être envisagé de moduler l'accompagnement financier des maisons selon leur fréquentation, mais je suis défavorable à cette orientation. Une aide forfaitaire doit être conservée sans modulation. De plus la fréquentation en valeur absolue ne reflète en aucun cas le bon fonctionnement des maisons : il n'y a pas de sens à parler de la réussite

d'une maison sans ramener sa fréquentation à la population desservie dans son bassin de vie.

Il faut donc conserver un financement forfaitaire. Nous devons éviter de nous orienter vers des maisons France services à deux vitesses, ce qui irait à l'encontre des ambitions mêmes du projet.

Il faut également diversifier les financements, et mobiliser des fonds européens disponibles pour les actions concernant l'inclusion sociale et numérique, provenant notamment du Fonds social européen (FSE).

Enfin, mon cinquième point concerne le renforcement du maillage des maisons France services. Initialement, la jauge retenue était d'une maison par canton, mais avec l'agrandissement des cantons, cela n'est pas la bonne référence. Certains cantons comportent aujourd'hui plusieurs bourgs-centres. Nous devons rendre possible - ce qui ne veut pas dire obligatoire - l'implantation d'une maison France services dans tous les bourgs-centres qui jouent un rôle de pôle de services pour un bassin de vie environnant. De nouvelles maisons France services doivent aussi être déployées dans les quartiers prioritaires de la ville.

Je pourrais aussi parler du pilotage de ces maisons, que je propose de revoir dans le rapport, mais je ne veux pas être trop long.

En conclusion, je tiens à redire que le programme France services constitue un dispositif intéressant, répondant à un réel besoin d'accès aux services dans les territoires. Une fois le déploiement de ces maisons achevé, nous ne devons pas diminuer nos efforts. Nous devons garder à l'esprit l'ambition de ce réseau. Il importe d'aller plus loin, pour répondre tant aux besoins constatés sur le terrain qu'aux enjeux de l'avenir des territoires ruraux et de la cohésion sociale.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le rapporteur spécial. Nous ne sommes pas étonnés par la pertinence et la richesse de votre rapport.

Votre présentation montre que, si les choses sont globalisées, elles ne sont pas pour autant ordonnées. Certains sujets relèvent de l'amélioration des services, et d'autres de leur élargissement. D'un côté, vous considérez à juste titre que la qualité n'est pas toujours présente, et de l'autre vous indiquez qu'il faut rajouter des services. Pour ma part, je me demande s'il ne faut pas améliorer avant d'élargir.

Si l'on regarde les choses de loin, les collectivités peuvent sembler faire des choses bizarres : dans certains territoires, on voit fleurir des maisons France services, en même temps que des maisons de la région ou des maisons du département, malgré l'incertitude de leurs financements. Ne vaudrait-il pas mieux choisir une formule et s'y tenir ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce débat presque philosophique sur l'organisation territoriale de notre pays avait nourri les états généraux de la démocratie territoriale, organisés en 2012 au Sénat et à la Sorbonne, à une époque où la sensibilité politique du Président Raynal détenait tous les leviers du pouvoir. Nous avons alors tenté d'expliquer comment rationaliser la question, et le débat reste aujourd'hui ouvert.

Une collègue travaillant au conseil municipal de Nancy me disait que, sur ce sujet, le plus important était l'expertise ; il me semble que M. Delcros en a largement fait preuve, vu la passion qu'il développe au sujet des maisons France services et du maillage territorial. Ce dernier mot me semble d'ailleurs manquer au titre du rapport : les maisons France services sont un levier de cohésion sociale, mais également de cohésion territoriale.

Le rapport fait souvent allusion aux territoires ruraux, mais signale également que certains territoires de « reconquête urbaine » sont concernés, les maisons France services y ayant une grande utilité.

Je voudrais faire quelques remarques sur la question du financement forfaitaire des maisons France services. J'entends la crainte que, si une proportionnalité par rapport à la fréquentation était retenue, les financements des maisons pourraient baisser. La faible fréquentation peut en effet être due à la faible densité de population du bassin desservi, mais elle peut aussi être liée aux difficultés rencontrées par un opérateur, une administration ou un service. Les évaluations doivent prendre en compte cet élément. Par ailleurs, l'objectif est non pas que la fréquentation des maisons augmente, mais bien qu'elle diminue si les réponses apportées sont satisfaisantes. L'idée n'est pas nécessairement d'entretenir le maintien « quoi qu'il en coûte » du service.

Je soutiens parfaitement la recommandation tendant à mobiliser des fonds européens, notamment au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Toujours dans ce premier axe, je me demande, comme M. le président Raynal, s'il faut ouvrir une contribution des départements ou des régions au financement des maisons.

La question de la formation et de la qualification des personnels est très importante, plus encore en ces temps compliqués pour le maintien dans l'emploi et le niveau de rémunération. Il n'y aurait rien de pire que de voir des agents formés quitter la profession en raison d'un manque de perspective, ou à cause d'une rémunération peu adaptée.

Je suis enfin d'accord sur le cadre commun d'animation du réseau prévu à l'axe 4 de vos recommandations, et le retour d'expériences prévu : pour progresser, l'émulation est un bon levier.

Ma dernière remarque concerne le fait que le rapport d'étape propose des dépenses supplémentaires, sans pour autant indiquer les lignes budgétaires où des économies pourraient être réalisées concernant les services dans les territoires, et sans préciser les leviers d'action dont nous pourrions disposer.

Je sais bien que cela n'est pas évident, mais, si France services s'améliore et remédie aux difficultés des usagers, nous pouvons espérer sur le long terme une baisse de la fréquentation de ces maisons, à moins que de nouveaux besoins n'émergent.

M. Claude Raynal, président. – Merci, monsieur le rapporteur général. Je vais maintenant laisser la parole aux membres de la commission.

Mme Isabelle Briquet. – J'ai bien lu ce rapport de grande qualité, et je partage certaines préconisations de M. le rapporteur spécial. J'ai bien noté la satisfaction des collectivités et des usagers, primordiale tant dans les zones rurales que dans les quartiers populaires urbains.

La Défenseure des droits, dans son rapport d'activité de 2021, s'est intéressée de près aux maisons France services. Elle dénonce un réel risque quant à l'accès effectif aux services publics : les agents d'accueil de ces maisons ne sont pas nécessairement des agents publics, et leurs emplois sont souvent précaires. Même quand ce sont des agents publics, ils ne font que servir d'intermédiaires entre les usagers et les administrations, et ils doivent pouvoir accéder à une personne responsable du traitement des dossiers.

Si cela n'est pas modifié, l'objectif d'accessibilité ne sera pas atteint. Ces maisons sont-elles des maisons d'accompagnement, ou offrent-elles un accès effectif aux différentes administrations ?

M. Michel Canévet. – Je voudrais tout d'abord souligner la grande qualité du rapport de M. Delcros, qui est un grand spécialiste des questions rurales.

Est-il pertinent d'avoir une maison par canton ? Le canton n'est sans doute pas le découpage administratif le plus pertinent pour appréhender l'implantation des services de proximité dans les bassins de vie. Nous devons nous en affranchir pour trouver une définition de ces services.

L'ANTS est l'un des opérateurs du dispositif. Cela veut-il dire que la délivrance des titres sécurisés est assurée au sein des maisons France services ? Si tel n'est pas le cas, et si la commune où la maison se trouve ne peut pas fournir un tel service, la proposition du rapporteur spécial selon laquelle ces maisons pourraient délivrer des titres sécurisés me semble opportune, compte tenu des délais d'attente, qui prouvent l'insuffisance du système existant dans notre pays.

Les maisons France services sont une initiative de l'État. Il ne semble pas anormal que, le coût de leur fonctionnement s'avérant plus élevé que celui attendu, l'État finance au moins à moitié ces dispositifs. Il ne semble

pas plus anormal de demander à certains opérateurs partenaires comme la CNAF d'augmenter leur contribution, afin d'améliorer le financement extérieur des maisons France services.

Par ailleurs, je maintiens ma volonté de contenir la dépense publique, ce qui est nécessaire pour notre pays.

Le raisonnement vaut aussi pour l'ANTS et pour La Poste. L'indemnité donnée par La Poste pour ouvrir une agence postale n'est manifestement pas à la hauteur du coût supporté par la collectivité, qui ne participe que parce qu'elle a le sens du service public. Il serait logique que La Poste revalorise l'indemnité qu'elle verse aux agences postales, et il serait tout aussi logique que l'État, pour le compte de l'ANTS, augmente sa dotation aux collectivités qui assurent la délivrance des titres sécurisés.

Enfin, nous devons moduler la proposition portée à l'axe 4 des recommandations du rapport d'implanter une maison par bourg-centre. Je suis convaincu que, dans certaines communes, la mairie joue un rôle de service à la population. Implanter une maison France services à côté d'une mairie n'est alors peut-être pas le choix le plus pertinent. Nous devons nous demander quelle est la meilleure manière de rendre service à la population. Si les services ne sont pas rendus par les services publics existants, on peut effectivement leur adjoindre un nouvel équipement. Mais, si les services existants peuvent suffire, on doit pouvoir amplifier leur action afin de rationaliser les coûts, comme M. le président Raynal l'évoquait.

M. Marc Laménie. – Merci à notre collègue pour son travail.

Je suppose que la contribution cumulée, depuis 2019, des neuf opérateurs dépasse les 50 millions d'euros. Pouvez-vous me le confirmer ?

Je note que l'extension du nombre d'opérateurs figure parmi les propositions. La SNCF pourrait elle aussi être présente dans les maisons France Services, pour contrer la baisse permanente du nombre de guichets ouverts. On peut également penser à de grands ministères, comme l'Éducation nationale.

Les sous-préfectures n'accueillent plus le public. Même les élus ont de plus en plus de mal à y obtenir un rendez-vous ! Les administrations doivent pouvoir continuer à accueillir la population. Dans les petites communes, les horaires d'ouverture sont très limités... Les maires et les secrétaires de mairie font ce qu'ils peuvent.

Je souscris à la conclusion de notre président de la commission quant à la nécessité d'une meilleure lisibilité et d'une harmonisation. Cela dit, on peut comprendre qu'il soit complexe d'ouvrir et de faire vivre les maisons France Services. À cet égard, le rôle des agents est fondamental. Ils doivent être polyvalents.

Il faut une bonne communication : beaucoup de personnes nous sollicitent, qui ne savent pas à qui s'adresser, et le problème ne fait qu'empirer.

La tâche reste immense. Malgré les effets d'annonces, nous sommes désabusés : nous avons beau essayer d'aider les personnes, nous nous heurtons à des embûches... C'est une vraie galère aujourd'hui que de se faire délivrer une carte d'identité ou un passeport.

M. Thierry Cozic. – Merci pour ce rapport de qualité. Il était intéressant de faire un point d'étape sur la mise en place des maisons France services.

Dans les territoires, elles sont attendues. Celles qui existent déjà fonctionnent bien. C'est important, mais il faut rappeler que l'on ne fait que remettre en place des services qui existaient par le passé, et que l'on a essayé de les rationaliser – on peut, à cet égard, avoir l'impression que l'histoire se répète. De fait, les MFS sont la conséquence de la disparition de tous les services publics dans les territoires ruraux.

Le rapporteur spécial préconise une évolution des services proposés, évoquant notamment les titres sécurisés. Sur le principe, je trouve qu'il est intéressant de rapprocher l'offre de services de l'utilisateur, mais cela pose tout de même une difficulté. En effet, dans le département de la Sarthe, les communes dotées du dispositif de recueil (DR) sont accompagnées par l'État à hauteur de 5 000 à 8 000 euros par an, quand le besoin est de 1,8 ETP par commune. La demande explose, mais les moyens d'accompagnement sont extrêmement faibles.

Le rapport a montré que la remise en place de ces services n'était pas complètement accompagnée financièrement par l'État. Si, demain, on élargit l'ensemble des financements, on risque de créer de nouvelles disparités territoriales, avec des communes et des intercommunalités qui auront les moyens d'accompagner les MFS, et d'autres qui ne pourront pas le faire.

Y a-t-il des collectivités qui ne se sont pas engagées dans le dispositif des MFS faute de financements pour assurer leur mise en place ?

M. Éric Bocquet. – Je remercie Bernard Delcros pour son rapport, qui permet de faire la lumière sur les maisons France Services, que l'on ne connaît pas très bien.

Je lis dans le rapport que l'objectif de départ était d'implanter une maison par canton, ce qui correspond à une cible de 2 500 maisons. On compte aujourd'hui 2 197 MFS, et il y a 4 000 cantons. L'objectif est-il d'aller jusqu'à 4 000 maisons France services ?

Je suis sensible à l'impératif de proximité : qu'il y ait une maison France Services par centre-bourg me paraît pertinent, pour des questions de mobilité. Dans certains départements, les cantons sont très étendus,

notamment les moins denses, les plus ruraux. En général, c'est la double peine : on n'a ni les services publics ni les transports en commun.

Je souscris sans réserve au rejet du principe de modulation financière en fonction de la fréquentation.

M. Jean-Baptiste Blanc. – Je félicite à mon tour le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport.

Dans votre prolongement, monsieur le président, je note que le concept de « maison » suscite autant de débats que le concept d'« agence », voilà quelques semaines, à propos du zéro artificialisation nette (ZAN)...

Monsieur le rapporteur spécial, votre carte révèle des zones blanches, qui sont les zones très rurales. Comment expliquer ce paradoxe ? Je pensais que les maisons France services devaient servir la ruralité avant tout...

Je suis régulièrement saisi par des communes rurales, qui me disent que des partenaires font défaut, comme l'Agirc-Arrco. J'ai écrit à l'Agirc-Arrco pour avoir des explications, mais je n'ai eu de réponse. Avez-vous eu vent de défaut de partenaires sur le sujet ?

M. Emmanuel Capus. – Je m'associe aux félicitations adressées à Bernard Delcros, dont nous connaissons tous l'attachement à nos territoires.

Comme Éric Bocquet, je partage le souhait que l'État augmente sa participation et que celle-ci soit forfaitaire, puisque, bien souvent, l'implantation d'une MFS correspond à un désengagement de l'État dans nos territoires.

Il est écrit dans le rapport qu'il faut certainement revoir le calcul de la participation des opérateurs, mais qu'une participation en fonction de la fréquentation par opérateur présenterait des inconvénients. Quels seraient ces derniers ?

M. Antoine Lefèvre. – On a connu de fortes tensions sur la fabrication et la délivrance des titres d'identité. Connaît-on le nombre de structures du dispositif France Services qui sont équipées pour répondre à cette demande ?

La question m'a été posée il y a peu lors de l'inauguration d'un point d'accès France services. Je sais qu'il existe des problèmes d'habilitation, mais, dès lors que l'État a pris conscience du problème et a redonné des dotations supplémentaires, une accélération est-elle envisageable ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Monsieur le président, vous demandez s'il ne faudrait pas approfondir avant de développer. Je ne le pense pas. On s'aperçoit aujourd'hui que certains opérateurs jouent vraiment le jeu, et que d'autres ne le font pas.

Par exemple, dans certaines maisons France services, l'agent d'accueil peut, sur-le-champ, en présence de l'utilisateur, prendre rendez-vous avec un agent de la caisse d'allocations familiales (CAF) - il a accès aux plannings des agents -, qui instruira sa demande d'allocation logement. Cela ne fonctionne pas du tout avec d'autres opérateurs.

Il faut déjà exiger des opérateurs qu'ils respectent le cahier des charges - c'est ce que M. le président a appelé « l'approfondissement ». Mais cela n'empêche pas d'élargir à d'autres opérateurs - on a évoqué, notamment, MaPrimeRénov'. Le respect de leurs engagements par les opérateurs et l'élargissement à d'autres opérateurs sont deux chantiers à mener de manière simultanée.

Oui, il faudrait, pour plus de clarté, coordonner les maisons France services avec les maisons de département et les maisons de région, mais une maison de la région ne remplacera jamais une maison France Services. Ce qui compte, c'est un accès aux services dans la proximité. Certains départements sont d'ailleurs déjà de véritables partenaires du réseau France services et y apportent un certain nombre de services dans les maisons. C'est intéressant, et c'est pourquoi j'ai indiqué dans mes recommandations qu'il faudrait travailler davantage en amont en concertation avec les départements, qui ont une vraie vocation de service, notamment dans le domaine social. Je pense que la maison France services est la bonne maille, la bonne échelle, parce qu'elle offre la proximité. Certains services, comme les MDPH, ne peuvent être présents dans chaque MFS, mais il peut vraiment y avoir des partenariats. Je pense même que l'idéal serait que les départements soient opérateurs des MFS.

Je le répète, certains départements sont très engagés dans les MFS et d'autres non, selon les choix des collectivités locales. Mais cela ne remet pas en cause l'intérêt des MFS : il ne faudrait pas que l'on s'abrite derrière l'existence de maisons de département ou de région pour imaginer que l'on n'a pas besoin de MFS.

Monsieur le rapporteur général, je pense qu'il n'y a pas de cohésion sociale nationale sans cohésion territoriale. C'est tout à fait lié.

Pour ce qui concerne le forfait, je suis opposé à ce que la participation de l'État et des opérateurs soit modulée en fonction de la fréquentation. Cela présente trop d'inconvénients. Et comme vous l'évoquez, les choses ne sont pas simples, parce qu'une réussite peut conduire à une moindre fréquentation. En tout état de cause, la mesure de la fréquentation doit être ramenée à l'échelle du bassin de vie.

S'agissant de l'animation du réseau et des dépenses supplémentaires, nous demandons à l'État, pour passer ce nouveau cap, pour aller vers les maisons France services nouvelle génération, pour mieux soutenir les collectivités, 25 millions d'euros. Ce n'est pas une proposition à plusieurs milliards d'euros ! Or, avec 25 millions d'euros de l'État et un plus

grand nombre d'opérateurs, on peut parvenir à financer 50 % du coût minimum d'une maison France services. Les collectivités des territoires peu denses en population portent et financent parfois jusqu'à 5 maisons, avec un reste à charge multiplié par autant. Or ce sont les moins riches ! Il faut en tenir compte.

Madame Briquet, nous avons auditionné un représentant de la Défenseure des droits, qui n'est pas aujourd'hui un partenaire des MFS. La question de l'accès au droit pose celle du rôle de l'agent d'accueil. Jusqu'où doit-il aller ? Je propose que l'on définisse mieux le premier et le second niveaux dans le cahier des charges. L'agent d'accueil assure un accueil de premier niveau : il apporte des renseignements, mais il ne peut pas réaliser le travail d'un agent spécialisé.

Le sujet est important. Je pense que l'on pourrait faire du défenseur des droits un partenaire et un opérateur des MFS et que la relation devrait être suffisamment fluide pour que l'agent d'accueil, qui ne pourra évidemment pas répondre à toutes les questions de l'utilisateur, puisse à tout le moins prendre un rendez-vous pour ce dernier. C'est simple et concret. Si l'agent d'accueil invite les usagers à s'adresser ailleurs, la MFS aura raté son objectif. La fluidité est nécessaire. Quoi qu'il en soit, je pense que les MFS restent le bon point d'appui sur ce sujet.

Monsieur Canévet, le canton n'est pas la bonne échelle, parce que les cantons sont aujourd'hui des circonscriptions électorales. Ils n'ont rien à voir avec des logiques de bassin de vie. Il me semble que la bonne échelle est le bourg-centre, souvent en milieu rural – il s'agit d'un ancien chef-lieu de canton –, qui a un rôle de pôle de services pour tout un bassin de vie, avec, souvent, 10 à 15 communes alentour.

Je ne pense évidemment pas qu'il faille rendre les MFS obligatoires dans chaque bourg centre, parce que ce sont souvent les collectivités qui portent ces projets, mais il faut permettre leur création si les élus locaux le souhaitent, et je continue à penser qu'il s'agit de la bonne maille en matière de services.

Très souvent, les MFS sont portées par des intercommunalités en milieu rural, sans véritable lien avec les mairies, qui sont pourtant le premier relais de service public de proximité des habitants, l'endroit où l'on se présente spontanément. Ce point doit être amélioré. Dans le pilotage et l'animation du réseau qui doit se faire à l'échelle départementale, il faut absolument associer les secrétariats de mairie. Il est extrêmement important que ceux-ci connaissent les services offerts par les MFS.

À ce jour, seules 12 maisons France services délivrent des titres sécurisés et 180 pourraient bientôt les rejoindre. Les communes et les MFS ne doivent pas se voir en concurrentes. Mon idée est simple : le but n'est pas de généraliser la compétence en matière de titres sécurisés à toutes les maisons France services : il s'agit de faire en sorte que les demandes de carte

d'identité et de passeport puissent être traitées dans les communes où une MFS est implantée ou susceptible de l'être. La compétence doit-elle alors relever de la commune ou de la maison France services ? La logique penche pour les MFS, mais le choix doit dépendre des situations locales.

Monsieur le président – je le dis aussi pour Michel Canévet –, il n'y a pas d'incompatibilité entre demander 25 millions d'euros pour réussir l'ambition du réseau France services et maîtriser les dépenses publiques de l'État.

Monsieur Laménie, il y a, aujourd'hui, neuf opérateurs. Tous n'interviennent pas au même niveau, mais, globalement, la participation de l'ensemble des opérateurs est égale à celle de l'État, à savoir 15 000 euros par maison. Si, demain, il y a plus d'opérateurs, on pourra augmenter la participation des opérateurs sans augmenter la part de chacun.

Sur la question de la coordination, je suis d'accord : il faut mettre de l'ordre.

S'agissant de la qualité des agents et de la communication, j'ai pu constater, sur le terrain, que la population ne connaissait pas les MFS. C'est un vrai sujet. Il y a eu beaucoup de communication nationale pour inciter à se rendre dans les MFS, mais, localement, les gens ne se les sont pas appropriées. Il faut y travailler. Nous avons des pistes pour que les choses s'améliorent.

Monsieur Cozic, oui, les MFS fonctionnent bien et sont attendues sur le terrain. Oui, leur création est liée en partie à la disparition des services publics, mais elle est aussi liée à des besoins nouveaux nés de la numérisation de la société, qui laisse bien des personnes démunies. Il y a une vraie fracture. La maison France services peut apporter une réponse à ce besoin nouveau.

Sur la question des titres sécurisés et du financement, je suis évidemment d'accord pour dire que cela a un coût, mais les délais d'attente sont très longs, parce qu'il n'y a pas assez de lieux à même de recevoir ces demandes. Si on les multiplie, notamment à travers les MFS, on pourra désengorger ceux qui, aujourd'hui, sont saturés. Nous connaissons tous des gens qui ont été obligés de parcourir 30 ou 40 kilomètres pour obtenir un document d'identité rapidement ! En répartissant mieux la compétence, on réduira les délais d'attente et on allégera le coût pour certaines communes.

Oui, un certain nombre collectivités font le choix de ne pas s'engager par manque de ressources. Je n'ai pas eu de retour précis en ce sens, mais je peux l'affirmer sur la base de cas concrets que je connais. Certaines grandes intercommunalités ont fait le choix d'installer une maison France services par bourg-centre – il y en a quatre dans mon intercommunalité. D'autres, estimant qu'elles n'en ont pas les moyens, en ont ouvert une seule, dans le bourg le plus important, qui peut se trouver à une heure du domicile pour certaines personnes, voire plus dans les intercommunalités XXL.

Monsieur Bocquet, l'objectif fixé au départ était de 2 500 MFS, une par canton. J'imagine que l'on pensait surtout aux cantons ruraux - en milieu urbain, il n'y a pas de sens à en ouvrir une par canton. Cela dit, des maisons France services intéressantes ont été installées dans des quartiers prioritaires de la ville, mais l'approche est alors complètement différente : il s'agit d'ouvrir une MFS dans un endroit pertinent, desservi par les transports en commun.

Le sujet de la mobilité est très important. En milieu rural, les gens qui résident dans les communes autour du bourg-centre et qui n'ont pas de véhicule - les personnes âgées notamment - ne peuvent pas se rendre dans les MFS. Je pense que l'on pourrait encourager la mise en place de services de transport à la demande là où il n'y a pas de transports en commun, de ligne régulière. Cela existe dans certains territoires ruraux - j'en connais - et cela fonctionne plutôt bien, pour des coûts qui ne sont pas très élevés.

Monsieur Blanc, des discussions avaient été menées avec l'État pour que l'Agirc Arrco soit présent dans les MFS. Ces négociations n'ont pas abouti. Or l'État n'a pas les moyens d'obliger les opérateurs ; il faut un accord national. J'espère que l'on pourra y revenir, dans le cadre de l'élargissement du nombre d'opérateurs d'opérateurs. Cela répondrait à un vrai besoin sur les territoires.

Monsieur Capus, nous sommes d'accord sur la question du forfait. Il est exact que je n'ai pas précisé les inconvénients qui découleraient de la modulation de la participation des opérateurs suivant leur fréquentation. On voit, aujourd'hui, que certains opérateurs connaissent une fréquentation importante parce qu'ils sont très investis - j'ai cité l'exemple des plannings partagés de la CAF ou d'autres opérateurs accessibles à l'agent d'accueil -, quand d'autres, qui ne le sont pas du tout, ont une moindre fréquentation. Ne pénalisons pas les opérateurs très engagés : cela pourrait engendrer un effet pervers, en encourageant les mauvais élèves.

Cependant, il faut tenir compte du nombre d'utilisateurs : par exemple, sur certains territoires, on ne peut pas attendre la même participation de la MSA que de la CAF, parce que le nombre de ressortissants n'est pas le même.

Monsieur Lefèvre, je le répète, 12 MFS délivrent aujourd'hui des titres d'identité. 180 autres devraient le faire. Je propose que le service de traitement des titres d'identité soit proposé dans toutes les communes où se trouve une MFS, qu'il soit implanté dans la mairie ou à la MFS.

M. Claude Raynal, président. - Je pourrai encore rebondir sur les réponses que vous avez apportées à mes questions, mais je m'abstiendrai, compte tenu de la qualité de votre rapport.

Merci à vous, monsieur le rapporteur spécial.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et a autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement dans le département du Nord

France services de Loos

- Mme Édith LESIEU, adjointe à la maire de Loos ;

France services Faubourg de Béthune

- Mme Aurore CLÉMENT, directrice de l'association Interfaces porteuse de la France services ;
- M. Frédéric FLORENT, responsable de la France services.

Préfecture du Nord

- Mme Amélie PUCCINELLI secrétaire générale adjointe de la Préfecture du Nord ;
- Mme Astrid TOMBEUX directrice ;
- M. Éric EMPRIN, chef du bureau de l'appui territorial interministériel ;
- Mme Sabah AZELLAL OUMENSOUR chargée de mission ;
- M. Laurent JOMIER, chargé de mission.

Association des maires du Nord

- M. Jean-Marc GOSSET, directeur de l'association.

Bus France services

- M. Édouard Hayaume, chef de projet développement territorial au Conseil départemental du Nord ;
- M. Marc Kowalski, directeur adjoint de la direction territoriale du Douaisis au Conseil départemental du Nord.

Déplacement dans le département du Cantal

Antennes locales des partenaires nationaux

- Mme Carole LÔ-CLEMENT, directrice adjointe de la Caf et directrice adjointe par intérim de la CPAM ;
- Mme Caroline DELBERT, attachée de direction à la Caf ;
- Mme Catherine MALLET, sous-directrice offre de services et action sociale retraite Carsat ;
- M. Sébastien FAURE-ROUQUIÉ, directeur territorial délégué Pôle emploi ;
- Mme Audrey COLOMB, directrice adjointe MSA Auvergne ;
- M. Nicolas RAYMON, chargé de mission France services DDFIP ;
- Mme Monique BLANCH, animatrice France Services groupe La Poste ;
- Mme Brigitte Goyet référente groupe La Poste.

Préfecture du Cantal

- M. Serge CASTEL, Préfet ;
- M. Stéphane SAUTAREL, sénateur du Cantal ;
- M. Wahid FERCHICHE, secrétaire général de la préfecture du Cantal ;
- M. Gérard CLAUDE, chargé de mission préfecture.

France services Vic-sur-Cère

- Mme Monique BLANCH, animatrice France Services groupe La Poste.

France services de Murat

- M. Gilles CHABRIER, maire de Murat.

France Services de Ruynes-en-Margeride

- rencontre avec les élus de Saint-Flour Communauté, en présence de la Présidente Céline CHARRIAUD.

France services de Neuveglise-sur-Truyère

- rencontre avec les agents d'accueil des maisons France services de Saint-Flour Communauté.

Association des maires du Cantal

- M. Christian MONTIN, Président de l'AMF 15 ;
- Mme Valérie CABECAS, Secrétaire générale de l'AMF 15 ;
- M. Jean-Luc LENTIER, Vice-Président de l'AMF 15 ;
- M. Antoine GIMENEZ, Trésorier de l'AMF 15 ;
- Mme Bernadette GINEZ, Maire d'Ytrac ;
- M. Hubert BONHOMMET, Maire d'Ayrens ;
- M. Philippe GRAS, directeur général des services de la Chataigneraie Cantalienne.

Conseil départemental du Cantal

- M. Fabien MIEDZIANOWSKI, directeur général adjoint des services du Conseil départemental du Cantal.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- M. Marc CHAPPUIS, préfet et directeur adjoint de cabinet.

Cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques

- M. Paul PENY, directeur de cabinet ;

- M. Pierre BOUILLON, directeur adjoint de cabinet.

Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

- membres du bureau de la délégation.

Cour des comptes

- M. Michel BOUVARD, rapporteur général de l'enquête sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux.

Défenseur des droits

- M. Daniel AGACINSKI, délégué général à la médiation ;

- Mme France de SAINT MARTIN, conseillère parlementaire.

Direction générale des collectivités locales (DGCL) - sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire

- M. Olivier BENOIST, sous-directeur.

Table ronde

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Philippe HERSCU, directeur délégué en charge du développement des territoires et des transports ;
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement.

Association des maires de France et des présidents d'Intercommunalités (AMF)

- Mme Constance de PÉLICHY, maire de La Ferté Saint-Aubin et co-présidente de la commission aménagement ;
- Mme Pauline DELAERE-PAPIN, conseillère ruralité et aménagement du territoire ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.

Association des maires ruraux de France (AMRF)

- M. Cédric SZABO, directeur ;
- M. Michel FOURNIER, président et maire de Les Voivres (88) ;
- M. Daniel BARBE, vice-président et maire de Blasimon (33) ;
- Mme Hélène BRÉGIER-BROCHET, collaboratrice du président.

Association des Petites Villes de France (APVF)

- M. Francisque VIGOUROUX, maire d'Igny (91) ;
- M. Elias MAAOUIA, conseiller Analyse et prospective territoriale, développement économique, relance, affaires européennes, cohésion sociale, éducation, numérique et sécurité.

Assemblée des Communautés de France (AdCF) - Intercommunalités de France

- M. Jacques CHABOT, président de la communauté de communes des 4B Sud Charente.

Table ronde

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

- Mme Agnès BASSO-FATTORI, directrice générale déléguée, chargée de la direction du réseau ;
- Mme Patricia CHANTIN, directrice de cabinet adjointe, responsable des relations parlementaires et institutionnelles.

Secrétariat général du ministère de la justice - Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)

- M. Philippe CAILLOL, chef de service ;
- Mme Diren SAHIN, cheffe du bureau de l'accès au droit et de la médiation ;
- Mme Anne-Sophie BERNACHOT, chargée de mission auprès du chef de service.

Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)

- M. François-Emmanuel BLANC, directeur général ;
- Mme Bénédicte FEUILLEUX, directrice des projets institutionnels ;
- M. Christophe SIMON, chargé des relations parlementaires.

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- M. Renaud VILLARD, directeur général ;
- M. Éric MICHON, directeur de la performance et des moyens ;
- M. Antonin BLANCKAERT, directeur national de la retraite.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Jérôme GUTTON, directeur général délégué Territoires et ruralités ;
- M. Guillaume CLÉDIÈRE, directeur du programme France services.

Banque des Territoires

- M. Nicolas TURCAT, responsable Éducation, inclusion et services au public - direction de l'investissement ;
- Mme Patricia BLANCHANDIN, conseillère Relations institutionnelles.

Table ronde

Groupe La Poste

- M. Yannick IMBERT, directeur des affaires territoriales et publiques ;
- Mme Isabelle LHIERBIER, directrice Transformation de la distribution, partenaires et institutionnels ;
- Mme Rebecca PERES, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires.

Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

- Mme Isabelle PHEULPIN, responsable de la mission Stratégie relations au public.

Caisse nationale de l'Assurance Maladie (Cnam) - Direction Déléguée aux Opérations (DDO)

- M. Jean-Marc BRETON, directeur de missions.

Pôle emploi

- Mme Ivane SQUELBUT, directrice des partenariats et de la territorialisation.

Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) - Direction des services aux usagers et de la qualité

- Mme Pascale SAUVAGE, directrice adjointe et directrice des services aux usagers et de la qualité.

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) - Sous-direction de l'administration territoriale (SDAT)

- Mme Astrid JEFFRAULT, cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale.

ANNEXE : PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA CONSULTATION SUR LA PLATEFORME DU SÉNAT OUVERTE AUX ÉLUS LOCAUX

Cette consultation a été ouverte pendant le mois de mars 2022 à l'adresse <https://participation.senat.fr/>

522 élus locaux des départements métropolitains et de l'Île de La Réunion y ont répondu.

Région	Nombre de répondants	Répartition %	Répartition population française 01/01/2022*	Écart
Auvergne-Rhône-Alpes	90	17%	12%	5%
Bourgogne-Franche-Comté	41	8%	4%	4%
Bretagne	18	3%	5%	-2%
Centre-Val de Loire	29	6%	4%	2%
Corse	0	0%	1%	-1%
Grand-Est	56	11%	8%	3%
Hauts-de-France	28	5%	9%	-3%
Île-de-France	19	4%	18%	-15%
Normandie	32	6%	5%	1%
Nouvelle-Aquitaine	69	13%	9%	4%
Occitanie	78	15%	9%	6%
Pays de la Loire	35	7%	6%	1%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	27	5%	8%	-2%
Guadeloupe	0	0%	1%	-1%
Martinique	0	0%	1%	-1%
Guyane	0	0%	0%	0%
La Réunion	1	0%	1%	-1%
Mayotte	0	0%	0%	0%

Source : INSEE

