

**BAROMÈTRE DES RÉSULTATS DE
L'ACTION PUBLIQUE
FRANCE SERVICES :
DES LIEUX AU SERVICE
DU PUBLIC DANS LES
TERRITOIRES**

**France
services**

Par Clara Pisani-Ferry

Liberté

Égalité

Fraternité

13 AVRIL 2021

Baromètre des résultats de l'action publique

France Services : des lieux au service du public dans les territoires

Clara Pisani-Ferry,
chargée d'études de
Terra Nova

13 avril 2021

Le baromètre des résultats de l'action publique donne aux acteurs locaux et aux citoyens des instruments d'évaluation et de comparaison. En utilisant les données mises à disposition (en open data) et en les croisant avec des statistiques nationales ou des résultats d'enquête, Terra Nova propose, dans une série de notes, des analyses et des explications sur différentes politiques suivies par le Baromètre. La deuxième note de cette série est consacrée au déploiement de France Services, un programme visant à améliorer l'accès aux services publics dans tous les territoires.

Synthèse

Dans une série de publications, Terra Nova analyse la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques dans les territoires. Ces papiers se basent sur les données du Baromètre des résultats de l'action publique en les croisant avec des statistiques nationales ou des résultats d'enquêtes. Publié par le Gouvernement, ce baromètre permet de raisonner non seulement à la maille nationale mais également à la maille régionale et départementale. Il donne ainsi aux acteurs locaux et aux citoyens des instruments d'évaluation et de comparaison.

Après une analyse du déploiement du plan vélo, Terra Nova se concentre ici sur le déploiement du programme France Services. Annoncé par le Président de la

République dans ses conclusions du Grand Débat National, ce programme cherche à développer sur tout le territoire un réseau de guichets uniques regroupant systématiquement le même bouquet de services et garantissant à la fois qualité, proximité et dimension humaine. L'objectif national est d'atteindre 2 542 structures de ce type en 2022. Au 30 novembre 2020, 856 structures étaient d'ores et déjà labellisées France Service.

Toutefois, les besoins sont plus criants dans certains territoires que dans d'autres. Trois populations devraient être particulièrement visées par ce programme : celles qui sont éloignées physiquement des services publics, celles qui sont éloignées du numérique et celles qui ont un usage particulièrement intensif de ces services publics.

L'analyse des données du baromètre des résultats de l'action publique révèle que les acteurs locaux se sont inégalement saisis de ce programme pourtant construit et financé par l'État. Plus précisément, l'analyse par départements met en évidence le retard de certains territoires alors même que leur population pourrait être considérée comme prioritaire, notamment parce qu'elles sont les plus pauvres et les plus éloignées du numérique.

Cette analyse permet également de s'écarter de la caricature d'un État seul et unique responsable d'un supposé abandon des territoires.

Depuis janvier 2021, le baromètre des résultats de l'action publique¹ permet à tous les Français de suivre l'état d'avancement de plusieurs politiques publiques sur le territoire. Une première note consacrée au plan vélo saluait cette initiative qui donne à voir le temps et les différentes responsabilités de mise en œuvre². Car la réussite d'une politique impulsée par le Gouvernement peut être largement conditionnée à la qualité et au rythme de son implémentation par les acteurs locaux. L'analyse des données du baromètre permet de mieux comprendre ces équilibres et de ne pas systématiquement renvoyer à l'État une responsabilité qui ne lui revient pas toujours.

¹ <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement>

² Voir présentation et analyse dans une note précédente de Terra Nova <https://tnova.fr/notes/barometre-des-resultats-de-l-action-publique-la-france-des-pistes-cyclables>

C'est d'autant plus vrai dans le cadre des services publics alors même que certains territoires passent pour avoir été « abandonnés » par l'État. Les services publics sont un des chantiers prioritaires mis en avant par le baromètre et plus précisément, le déploiement du programme France Services³. Annoncé le 25 avril 2019, par Emmanuel Macron lors de sa conférence de presse de conclusion du Grand Débat National, ce programme fait partie d'une ambition plus large visant à « réconcilier la métropole, la ville moyenne et le rural car ce sont des mêmes projets qu'il faut faire émerger dans ces espaces que l'on a trop longtemps divisés⁴ ». Ce programme, pensé par l'État mais implémenté par les acteurs locaux, est un bon exemple de ce double temps dans la mise en œuvre des politiques publiques, et des inégalités territoriales qui peuvent en découler.

Dans les pages qui suivent, nous commençons par présenter le programme France Service, son origine et sa mise en œuvre. Nous verrons que ce programme s'adresse avant tout aux populations les plus éloignées des services publics. Or les acteurs locaux se sont inégalement saisis de cette opportunité, parfois en dépit des besoins avérés de leurs populations. Nous nous concentrons ensuite sur les facteurs géographiques et sociologiques qui devraient inciter ces acteurs locaux à se saisir de ce programme et à le mettre en œuvre. Pour chacun de ces facteurs, nous envisageons la situation de chacun des départements français.

1. FRANCE SERVICES : ORIGINE ET MISE EN ŒUVRE

1.1. QUELLE EST L'ORIGINE DE CE PROGRAMME ?

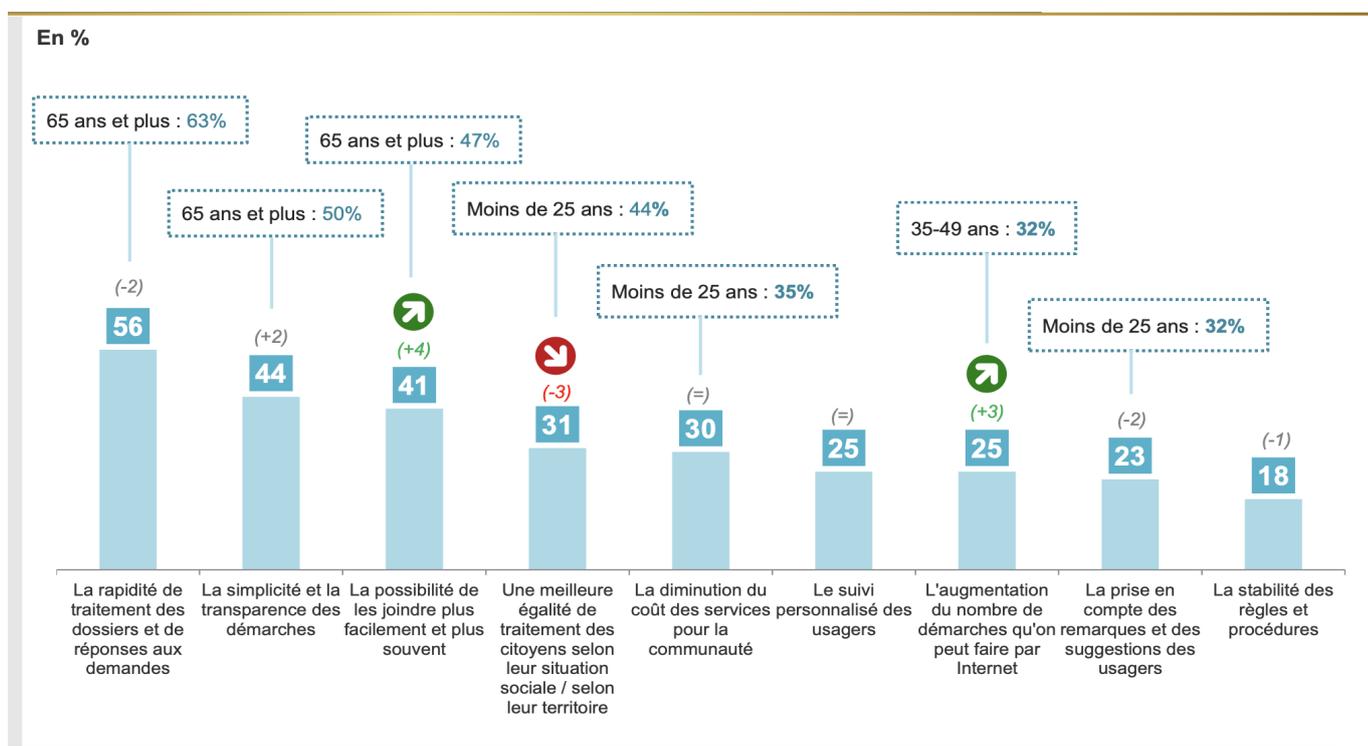
On se souvient que le Grand Débat National (GDN), organisé en réponse au mouvement des Gilets Jaunes, était articulé autour de quatre grands thèmes : la fiscalité et les dépenses publiques ; la démocratie et la citoyenneté ; la transition écologique ; l'organisation de l'État et les services publics. Sur ce dernier thème de nombreux participants (notamment dans le cadre des courriers ou des cahiers citoyens) déploraient que l'État et l'administration se soient éloignés des citoyens. Seuls 52% des participants déclarent avoir accès au service

³ Une actualisation est prévue le 20 avril 2021

⁴ Conférence de presse du 25 avril 2019 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

public dont ils ont besoin. Parallèlement, 49% des répondants indiquent avoir déjà renoncé à des droits ou allocations en raison de démarches administratives jugées trop complexes⁵. Dans les questionnaires en ligne, les réunions organisées localement, les courriers ou les cahiers de citoyens, un consensus se dégage en faveur d'une administration plus proche de la réalité des territoires tout en insistant sur un besoin de garantir à tous l'accès aux services publics, notamment face à la fracture numérique.

Les résultats du baromètre de l'Institut Paul Delouvrier⁶ confirment cette attente des Français. À la question de savoir quels progrès ils attendent de la part des services publics, 31% des interrogés répondent une plus grande égalité de traitement des citoyens ; 41% souhaitent par ailleurs pouvoir les joindre plus facilement et plus souvent.

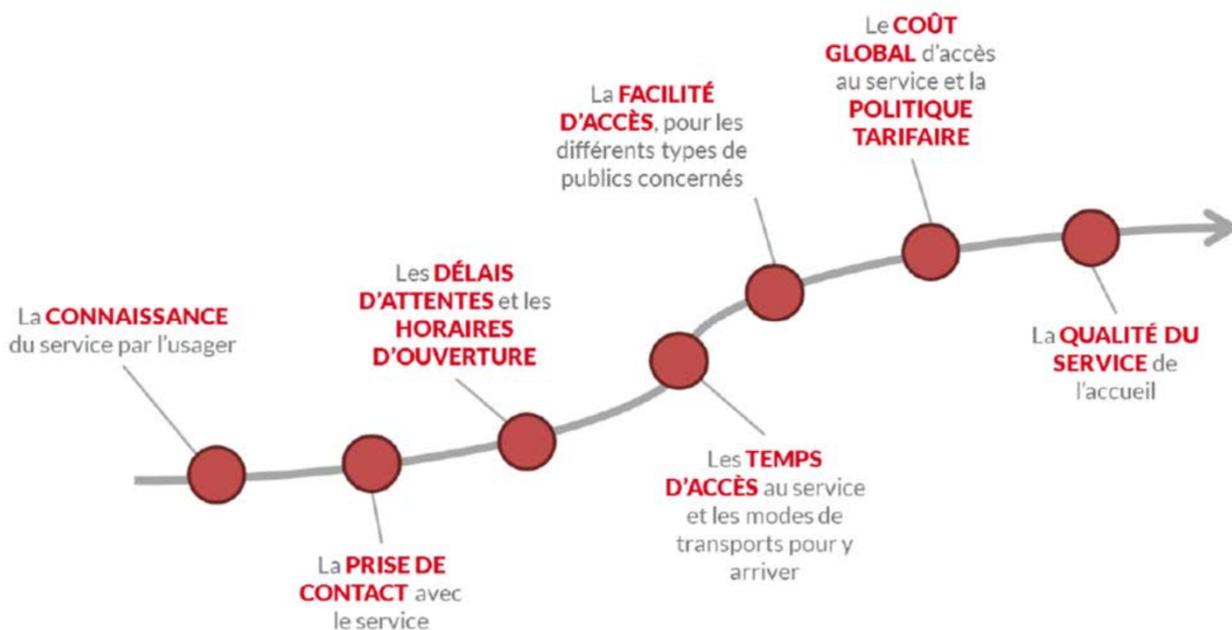


⁵ Conclusions du Grand Débat National :

<https://granddebat.fr/media/default/0001/01/6411a9e47f830b33c58e05acde5754f0aed9b631.pdf>

⁶ http://www.delouvrier.org/wp-content/uploads/2020/12/Site_2_70AI72-Baromètre-Institut-Paul-Delouvrier-Décembre-2020-Version-allégée.pdf

Dans son rapport sur l'accès aux services publics⁷, la Cour des comptes rappelle que, s'il n'y a pas eu d'abandon généralisé des territoires ruraux, l'accès aux services publics reste une problématique pour certains d'entre eux. Elle illustre, par le schéma ci-dessous, la chaîne d'accessibilité des services publics.



Source : SDAASP de l'Ariège

La Cour met en cause les contraintes géographiques, sociologiques, les difficultés de recrutement d'agents dans des territoires peu attractifs et les inégalités numériques.

Pour répondre à ces enjeux, 95% des répondants au GDN indiquait voir comme "une bonne chose" le regroupement dans un même lieu de plusieurs services publics ou la formation d'agents publics polyvalents (84%). En 2019, 71% des Français déclarent privilégier la

⁷ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics-territoires-ruraux.pdf>

proximité, quitte à y être accompagné par un agent polyvalent, à l'accompagnement par un agent spécialisé mais qui suppose de parcourir davantage de kilomètres.⁸

Le 25 avril 2019, le Président annonce donc la création du programme "France Services". L'ambition est de développer un réseau de guichets uniques regroupant systématiquement le même ensemble de services et garantissant une qualité harmonisée sur tout le territoire, un accès en moins de 30 minutes⁹ depuis son domicile pour tous les Français et une dimension humaine avec la présence d'agents.

1.2. EN QUOI CONSISTE CE PROGRAMME ?

Concrètement, c'est à un acteur local (collectivité, acteur public ou acteur privé) de prendre l'initiative de la demande de labellisation auprès du préfet de département. Dans sa circulaire du 1er juillet 2019¹⁰, le Premier ministre indique que ces structures devront prioritairement être accueillies par les mairies, les sous-préfectures, les trésoreries, les bureaux postaux mais qu'elles pourront également l'être au sein de gendarmeries, de centres sociaux, de locaux associatifs ou de lieux culturels. L'État souhaite également encourager les dispositifs itinérants (bus, rendez-vous à domicile, maisons itinérantes...). C'est le préfet qui valide la demande de l'acteur local, notamment en s'assurant que l'implantation se fasse dans des zones isolées, dans de petites centralités ou dans les Quartiers prioritaires de la ville (QPV). C'est ensuite l'Agence Nationale de la cohésion des territoires qui délivre le label « France Services » sur la base de 30 critères¹¹. Chaque structure labellisée reçoit ensuite une subvention annuelle de 30 000€¹². Les collectivités territoriales peuvent en outre bénéficier d'une dotation d'équipement pour couvrir 80% de leurs dépenses d'investissement et l'État prend en charge la formation¹³ des agents, l'animation du réseau ainsi que le déploiement des outils informatiques. C'est la Banque des Territoires de la Caisse des dépôts et Consignations qui est chargée du financement, du développement et de la mise à disposition

⁸ Baromètre Digital Gouv 2019 : https://www.soprasteria.fr/docs/librariesprovider2/sopra-steria-fr-documents/type-de-publications/publications/digital-gov2019-booklet_fr-v5-hds.pdf?sfvrsn=cb445ddc_2

⁹ Il n'est pas précisé si c'est à 30 minutes en voiture, en transports en commun ou à pied.

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44828>

¹¹ Critères fixés par la circulaire du Premier ministre du 1er juillet 2019 déjà citée

¹² En provenance du Fond National d'aménagement et du développement du territoire et du Fond Inter-Opérateur.

¹³ Cette formation consiste en 5,5 jours de formation notamment avec les 9 structures partenaires.

des instruments et infrastructures numériques et notamment d'une plateforme permettant aux agents non seulement de trouver des informations mais également de faire remonter des informations du terrain.

Par ailleurs, l'État s'occupe de nouer des partenariats au niveau national afin que toutes les structures France Services puissent bénéficier d'un "socle" de services commun¹⁴. La Poste, Pôle emploi, le Centre National d'Allocations Familiales, le Conservatoire National des Arts et Métiers, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, la Sécurité Sociale Agricole, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la Justice et la Direction générale des finances publiques sont les premiers partenaires. D'autres sont appelés à rejoindre l'initiative à l'avenir. Chacune des structures partenaires doit désigner un référent par département chargé de répondre aux difficultés des usagers qu'un agent local de France Services ne pourrait résoudre seul. Ils doivent également mettre en place des permanences physiques ou dématérialisées. À ce socle de base, les acteurs locaux peuvent ajouter d'autres services administratifs ou privés comme les inscriptions scolaires, des espaces de formations, des bibliothèques, des espaces de coworking, des bornes SNCF...

Pour le citoyen, ces structures ouvertes au moins 5 jours par semaine sur une amplitude minimale de 24 heures par semaine, lui permettent de rencontrer un des deux agents formés à l'informer, de se faire accompagner dans ses démarches et le cas échéant de résoudre des problèmes en mobilisant les partenaires du réseau France Service. Ces structures sont notamment pensées pour accompagner les Français les plus éloignés des outils numériques.

Ce dispositif n'est pas complètement nouveau puisqu'il repose en partie sur la montée en gamme des Maisons de Services au Public (MSAP). Lancé en 2013 par le Gouvernement Ayrault, ce réseau comptait 1 340 maisons en 2018¹⁵. L'idée était de proposer sur les territoires une offre diversifiée de services et un accompagnement dans les démarches notamment numériques. La collectivité ou l'acteur privé à l'initiative du projet pouvait prétendre à un label ainsi qu'à des aides financières. La Cour des comptes¹⁶ et le Défenseur des droits¹⁷ ont reproché à ce réseau sa faible notoriété, le niveau très hétérogène des structures (tant sur l'offre que sur le niveau de formation des agents). Or une des ambitions

¹⁴ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-france-services>

¹⁵ Ce réseau était lui-même fondé sur les Relais Services publics créée en 2000.

¹⁶ Rapport mars 2019 déjà cité

¹⁷ Rapport du Défenseur des droits – Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics – 2019
<https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf>

du Gouvernement était d'offrir la même garantie d'accès à tous les Français. On aurait pu imaginer une modification du cahier des charges sans changer le nom de ces structures : le Gouvernement a souhaité imprimer sa marque, peut-être au détriment de la notoriété du dispositif.

Toutes ces MSAP peuvent candidater au label France Services en prenant en compte les critères évoqués ci-dessus. Celles qui n'auront pas été labellisées avant le 31 décembre 2021 ne recevront plus de financement de l'État.

Le Gouvernement ambitionne d'avoir labellisé 2 542 structures France Services au 1er janvier 2022 pour 2 074¹⁸ cantons sur le territoire. La communication sur l'objectif est assez dispersée : le dossier de presse parle d'au moins 2 000 structures labellisées, une préfecture de 1 880 et le baromètre fixe, quant à lui, l'objectif à 2 542. Nous raisonnerons dans cette note avec ce dernier objectif. L'État a également fixé un objectif à chacun des départements français.

1.3. OU EST EN LA MISE EN ŒUVRE DE CE PROGRAMME ?

Au 30 novembre 2020, soit un an après le lancement¹⁹, selon le baromètre des résultats de l'action publique, 856 structures sont labellisées France Service sur le territoire français, soit 34% de l'objectif. Il reste donc 1 686 structures à labéliser (+197% par rapport à aujourd'hui) en deux ans pour atteindre l'objectif de 2 542 au 1er janvier 2022. Au 6 février 2021, seuls 17% de ces structures étaient des créations²⁰ : la grande majorité des structures labellisées sont donc en fait d'anciennes structures de MSAP.

La graphique n°1 présente l'objectif (courbe rouge) et l'avancée par rapport à cet objectif (barre bleue) pour chaque département.

¹⁸ En comptant les arrondissements parisiens mais sans la Martinique et la Guyane qui depuis 2015 sont devenues des collectivités uniques

¹⁹https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/dp_2021-02-France-Services.pdf

²⁰ Pas de chiffres actualisés disponibles

Département	Objectif	% de réalisation
Paris	6	100
Lozère	15	73
Martinique	7	71
Rhône	24	71
Maine-et-Loire	23	70
Essonne	18	61
Lot	23	61
Nièvre	31	61
Indre-et-Loire	25	60
Hautes-Alpes	21	57
Tarn-et-Garonne	18	56
Haute-Vienne	20	55
Alpes-Maritimes	26	54
Gers	22	50
Gironde	35	49
Bas-Rhin	25	48
Gard	30	47
Ille-et-Vilaine	30	47
Calvados	38	47
Hautes-Pyrénées	22	45

Département	Objectif	% de réalisation
Territoire de Belfort	11	0
Guadeloupe	31	6
Seine-Saint-Denis	24	12
Moselle	33	12
Finistère	33	15
Vienne	25	16
Côtes-d'Armor	32	16
Eure-et-Loir	23	17
Pyrénées-Orientales	23	17
La Réunion	34	18
Mayotte	16	19
Loir-et-Cher	21	19
Sarthe	26	19
Oise	31	19
Ardèche	30	20
Ain	28	21
Pyrénées-Atlantiques	29	21
Indre	23	22
Yvelines	13	23
Haute-Loire	22	23

Dans ce tableau, le top 20 devrait inclure la Haute-Corse qui est à égalité avec les Hautes-Pyrénées à 45%. Le bottom 20 devrait, lui inclure, la Loire Atlantique et le Nord à égalité avec la Haute-Loire et les Yvelines à 23%. Dans la suite du papier, ces trois départements seront inclus dans le top 20 et le bottom 20.

Il faut également noter que 3 des 5 départements d'Outre-Mer sont dans le bottom 20 : la Guadeloupe avec 6%, la Réunion avec 18% et Mayotte avec 19%. La Martinique est, elle, dans le top 20 avec 71% de réalisation.

Le programme France Services répond donc à une réelle demande : il vise à rapprocher les services publics des Français les plus isolés et à les accompagner dans leurs démarches. Les besoins en structure France Services ne sont donc pas les mêmes sur tout le territoire français d'où la diversité des objectifs fixés par le Gouvernement. Mais on assiste également à une vraie diversité de mise en œuvre par les acteurs locaux sur qui repose l'initiative du déploiement du programme. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, ce n'est pas le niveau de l'objectif qui conditionne à lui seul le taux de réalisation : un objectif élevé et donc un effort requis plus important ne signifie pas nécessairement un taux de réalisation faible. Sur les 45

départements dont l'objectif est supérieur à la moyenne nationale (25,2), seuls 10, soit 22%, figurent dans les 20 dernières places du classement. Parmi les 10 départements dont l'objectif est le plus élevé, deux sont dans le top 20 (Calvados 47% et Gironde 49%) et un seul dans le bottom 20 (la Réunion 18%). Certains acteurs locaux sont donc objectivement en avance quand d'autres sont en retard.

Examinons à présent l'adéquation entre cette avance ou ce retard avec les caractéristiques géographiques et sociologiques des départements. Autrement dit, ces structures se développent-elles auprès des populations qui en ont le plus besoin ?

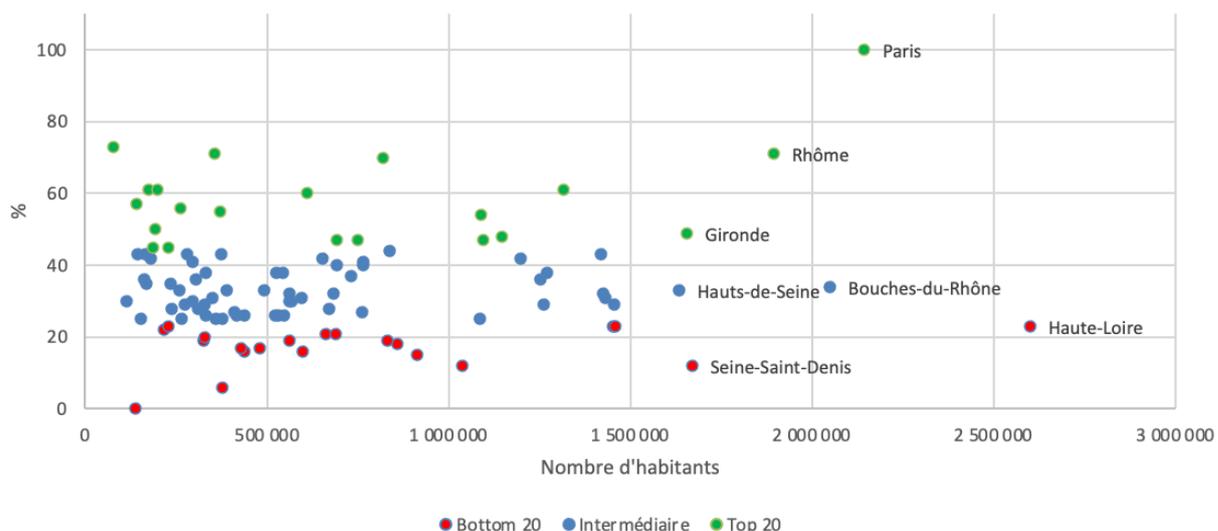
Pour répondre à cette question, nous distinguons trois populations cibles pour ce programme : celles qui sont éloignées physiquement des services publics, celles qui sont éloignées du numérique et celles qui font le plus usage de ces services publics. Pour chacune de ces populations, nous nous arrêtons sur plusieurs caractéristiques qui devraient inciter les acteurs locaux à développer le programme, et nous identifions les territoires les plus concernés.

2. UNE POPULATION ELOIGNEE PHYSIQUEMENT

2.1. SUPERFICIE ET DENSITE DE DE LA POPULATION

Tout d'abord, on pourrait penser que la taille de la population et donc de la demande influence la décision d'acteurs locaux de faire labelliser ou non des structures France Services. Le Graphique n°4 tend à démontrer que ce n'est pas le cas dans les faits. En effet, la majorité des départements du haut et du bas de classement ont une population inférieure à 1 million d'habitants. Dans les 7 départements dont la population est supérieure à 1,5 millions, 3 se classent dans les 20 premières places du classement (Paris, Rhône, Gironde) et 2 dans les 20 dernières (Seine-Saint-Denis et le Nord). Les 2 autres, les Bouches du Rhône et les Hauts-de-Seine, ont des taux de réalisation intermédiaires, respectivement de 34 et 33%.

Graphique n°4
Population et pourcentage de réalisation

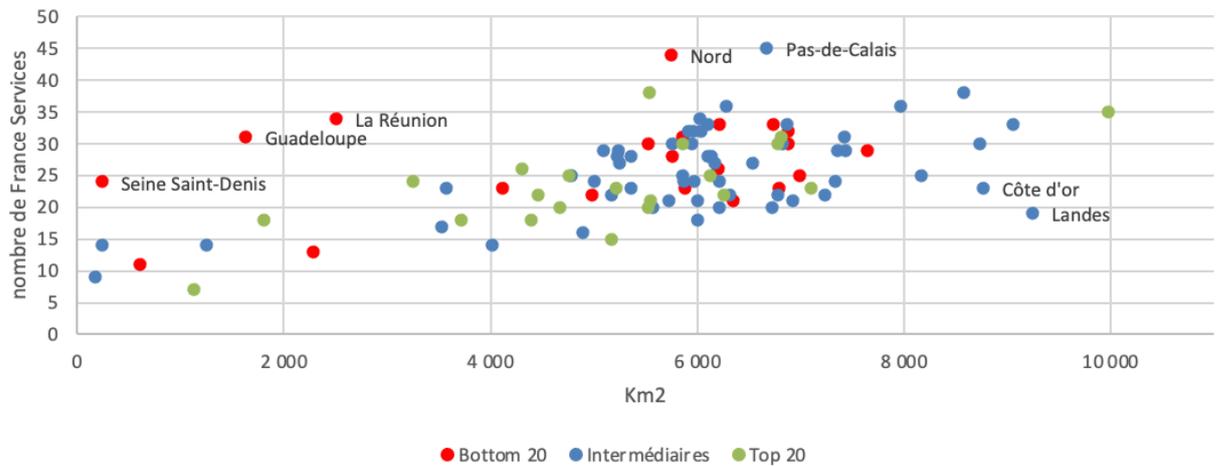


On se souvient en effet de l'ambition de permettre à tous les Français d'accéder en 30 minutes maximum à une structure France Services. Dès lors, plus que la taille de la demande, deux autres facteurs devraient influencer la décision des acteurs locaux : la superficie et la densité.

En effet, plus un territoire est étendu, plus le nombre de structures France Services devrait être important. C'est dans cette logique que le Gouvernement semble avoir fixé les objectifs départementaux, comme l'illustre le graphique n°3²¹ qui met en relation objectifs et superficies.

²¹ La Guyane, plus grand département français, n'est pas représentée sur ce graphique.

Graphique n°3
Superficie et objectif

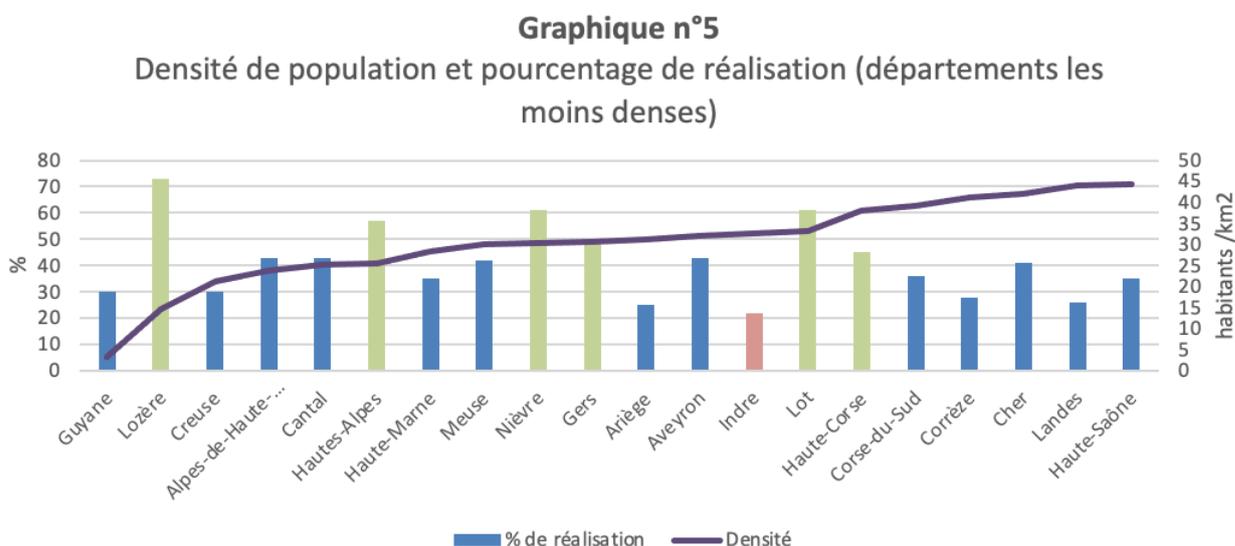


7 départements échappent à cette corrélation. Pour 5 d'entre eux l'objectif est plus élevé que pour les autres départements de même taille : la Seine Saint-Denis (24 pour 236,2 km²), la Guadeloupe (31 pour 1628,4 km²), la Réunion (34 pour 2503,7 km²), le Nord (44 pour 5742,7 km²) et le Pas-de-Calais (45 pour 6671,4 km²). Inversement, la Côte d'Or et les Landes semblent avoir des objectifs plus bas (23 et 19) par rapport aux départements de même taille.

Les départements les plus grands sont-ils en avance dans la mise en œuvre de cette politique ? Les départements du top 20 et du bottom 20 sont indiqués en vert et en rouge dans le graphique n°3. Dans les 45 départements de plus de 6 000 km², 9 figurent dans les 20 dernières places du classement (Sarthe, Moselle, Loir-et-Cher, Finistère, Indre, Loire-Atlantique, Côte d'Armor, Vienne, Pyrénées-Atlantiques) ; 6, dans les 20 premières (Indre-et-Loire, Gers, Ille-et-Vilaine, Nièvre, Maine-et-Loire, Gironde). Le plus grand département français (hors Guyane), la Gironde, montre l'exemple en ayant réalisé 49% de son objectif de 35 structures labellisées.

En corolaire de la question de la taille du département, le second facteur qui devrait inciter les acteurs locaux à agir est la densité. Dans les territoires peu denses, l'enjeu de l'éloignement est crucial : l'offre de transports collectifs y est réduite car elle trouve peu d'usagers, la voiture est alors la seule alternative, sauf pour les populations vieillissantes ou économiquement en difficulté (jeunes ou demandeurs d'emplois). Or on verra que ce sont

justement ces deux populations qui ont le plus besoin d'un accès aux services publics. De fait, un territoire de faible densité, avec une population plus dispersée, aurait intérêt à développer ce dispositif afin justement de répondre aux besoins de ces habitants.



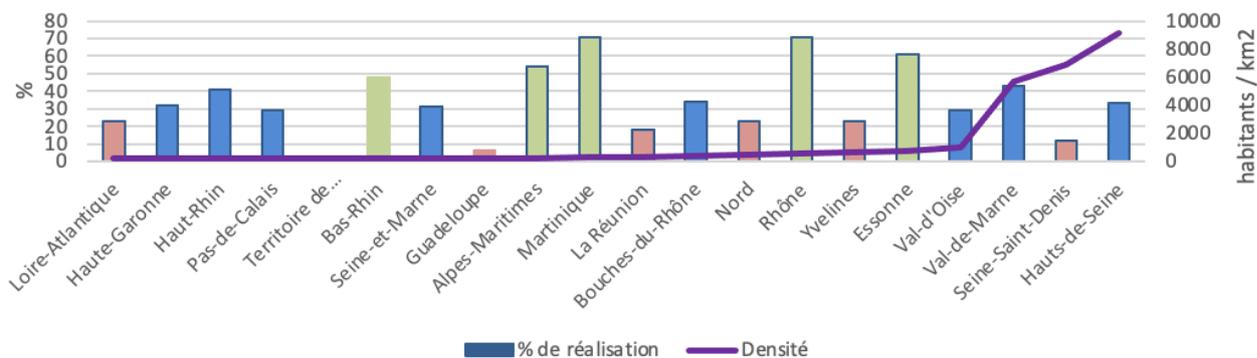
C'est certainement ce qui a motivé les acteurs locaux de la Lozère, des Hautes-Alpes, de la Nièvre, du Gers, du Lot et de la Haute-Corse. Ces 6 départements font partie des 20 départements les moins denses et figurent tous dans le top 20. A l'inverse, l'Indre, département peu dense, se classe dans les moins bons départements en termes de réalisation des objectifs. C'est ce qu'illustre le graphique 5 avec en vert les départements du top 20 et en rouge les départements du bottom 20.

Parmi les départements les plus denses, on retrouve plus de départements du du bas du classement. Ils sont représentés en rouge dans le graphique n°6²². On retrouve également 6 départements du top 20, représentés en vert dans le graphique (en comptant Paris²³)

²² Mayotte n'est prise en compte dans aucun des deux graphiques par manque de données.

²³ La capitale n'est pas représentée sur ce graphique : avec une population de plus de 20 000 habitants par km2 la capitale écraserait le reste du graphique)

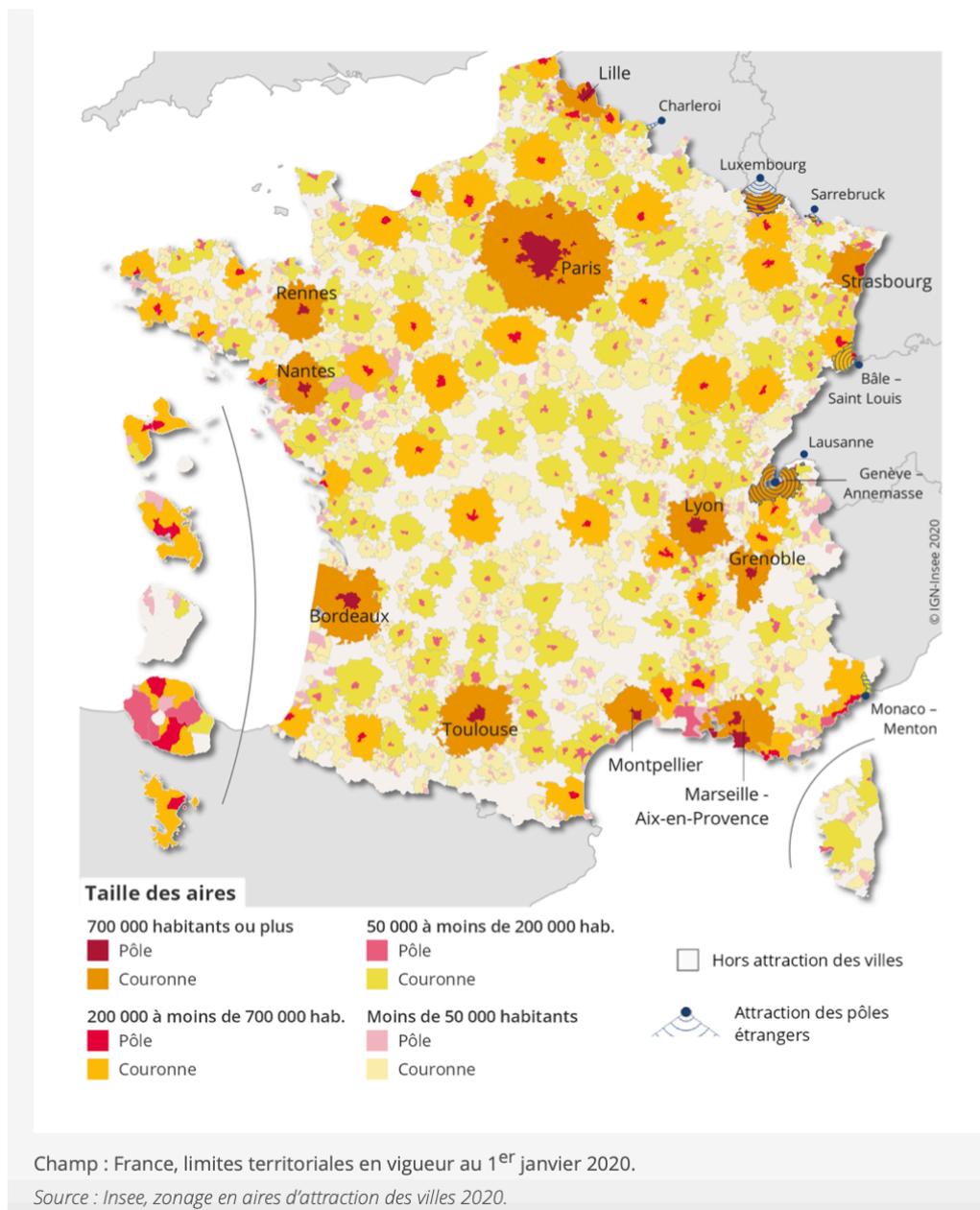
Graphique n°6
 Densité de population et pourcentage de réalisation (20 départements les plus denses)



On peut donc considérer que la faible densité de leurs territoires a effectivement été un des facteurs d'incitation pour certaines autorités locales à déployer des structures France Service sur leurs territoires.

2.2. RURALITE ET INFLUENCE D'UNE METROPOLE

Un autre facteur incitatif devrait être celui de la ruralité. En effet, les services sont en général plus accessibles dans les villes et plus encore dans les métropoles. Ce sont donc les territoires situés hors de la zone d'attraction des villes, représentées en blanc sur la carte ci-dessous qui devraient être prioritaires.

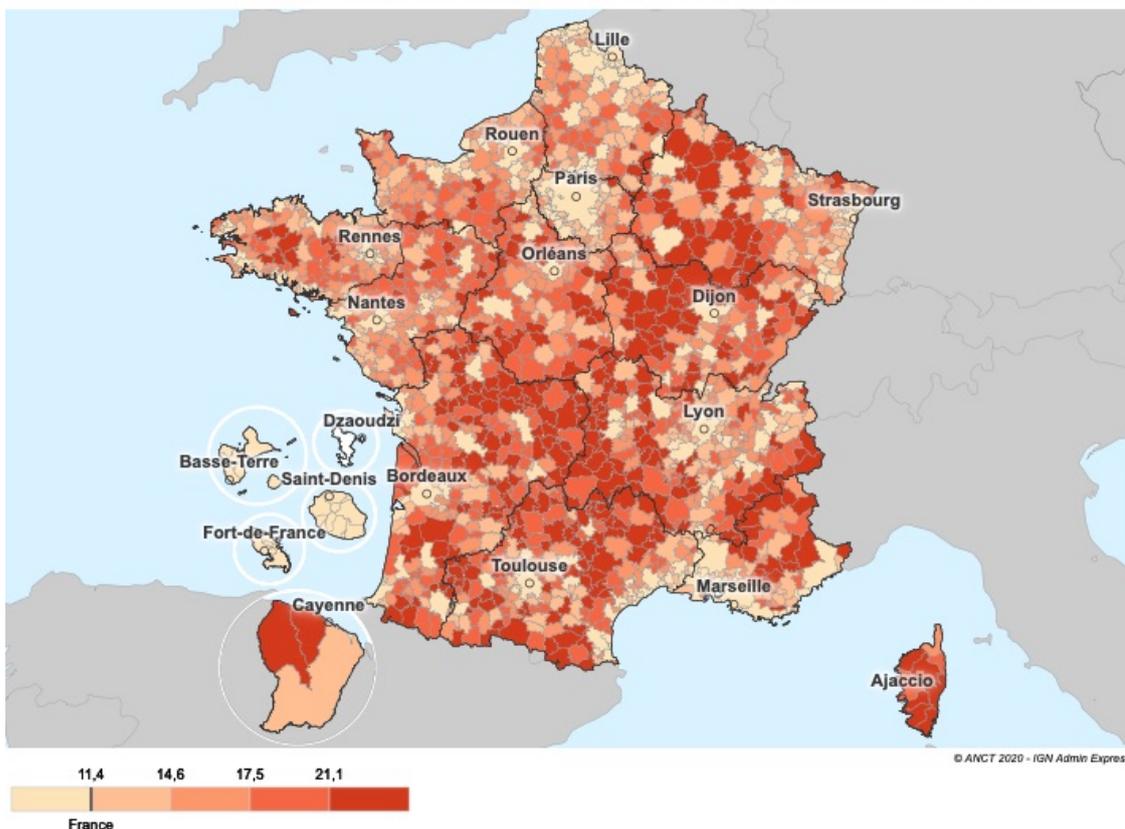


Le temps moyen d'accès aux services d'usage courant²⁴ (commerces et services du quotidien), depuis le domicile est un bon indicateur de cet éloignement de certaines populations. C'est ce qu'illustre la carte ci-dessous pour chaque bassin de vie. En moyenne

²⁴ Temps moyen nécessaire pour accéder à un panier de 29 commerces et services de la gamme intermédiaire, c'est-à-dire d'usage courant, sans être de proximité. Le temps est calculé pour chaque individu et pour chaque service comme le temps nécessaire en automobile, aux heures creuses pour se rendre de sa commune de résidence à la commune la plus proche de son lieu de domicile.

sur le territoire français, les citoyens sont à 11,4 minutes des commerces ou des services du quotidien.

Temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile (minutes) - Source : INSEE (BPE 2014) - distancier Metric

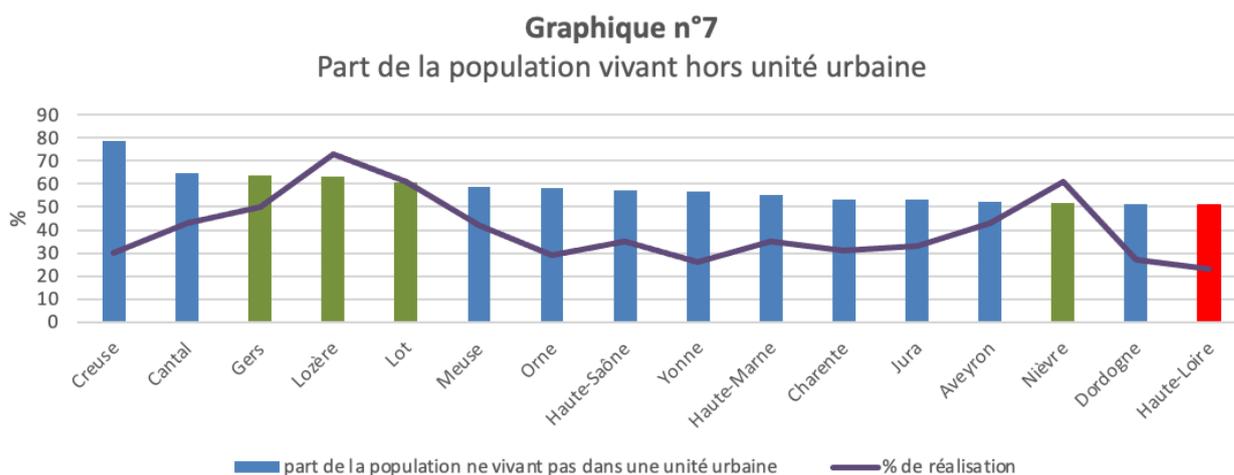


Dans 9 départements, le temps moyen²⁵ est supérieur à 25 minutes : les Alpes de Haute Provence (25 min), l'Aveyron (25,2min), la Creuse (26,7min), la Lozère (28,4min), le Cantal (28,7min), la Guyane (28,9min), la Haute-Corse (29,6min), la Corse du Sud (31,8min) et les Alpes-Maritimes (34,5min). Parmi ces 9 départements qui devraient être considérés comme prioritaires, seules les Alpes-Maritimes (54%), la Lozère (73%) et la Haute-Corse (45%) font partie du top 20.

²⁵ Les données ne sont pas disponibles pour les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise.

La même logique de priorité devrait s'appliquer pour les 20,8% de Français qui ne vivent pas dans une unité urbaine²⁶ tout comme les 13% de la population qui vivent dans des unités urbaines de moins de 10 000 habitants (80% des unités urbaines du territoire). Dans 16 départements, plus de la moitié de la population ne vit pas dans une unité urbaine : 78,6% dans la Creuse et 50,8% en Haute-Loire.

Le graphique 7 montre que ces départements ne tiennent pourtant pas le haut de l'affiche en termes de réalisation de l'objectif. Seuls 4 départements (en vert dans le graphique) se classent dans le top 10 : la Lozère (73%), le Lot (61%), la Nièvre (61%) et le Gers (50%). Notons que le Gers, la Lozère et le Lot sont trois départements de la région Occitanie. À l'inverse 4 départements ont réalisé moins de 30% de leur objectif : l'Orne (29%), la Dordogne (27%), l'Yonne (26%) et la Haute-Loire (23%) qui se classe dans les 20 dernières places du classement (en rouge dans le graphique).



La présence d'une métropole et de l'ensemble des services qui s'y trouvent réunis pourrait expliquer une plus faible motivation des acteurs locaux à mettre en place un dispositif France Services. En effet, on peut considérer que dans ces départements, les citoyens ont plus facilement accès aux services via les antennes locales des différents partenaires représentés

²⁶ Typologie INSEE : zone regroupant une ou plusieurs communes partageant une zone de bâti en continu et regroupant au moins 2 000 habitants.

dans le cadre de France Service. Sur les 22 départements accueillant une métropole²⁷, 7 se classent dans le top 10 : l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Rhin, la Gironde, les Alpes-Maritimes, l'Indre-et-Loire, le Rhône et Paris. Autrement dit, un tiers des départements les plus performants n'accueillent pas de métropole. Ainsi, La Lozère, la Martinique ou le Maine-et-Loire atteignent des taux de réalisation supérieur à 70% laissant penser que l'absence de métropole pousse certains départements à être plus performants dans le déploiement de France Services. Cela pourrait être l'explication des mauvais scores de la Moselle (12%), du Finistère (15%) ou de la Loire-Atlantique (23%) qui accueillent Metz, Brest et Nantes. Toutefois, ces territoires ne devraient pas se reposer uniquement sur une offre de services publics dans les métropoles. Les structures France Services permettent justement de pallier la concentration des services dans les grandes métropoles en faveur des populations du département ne résidant pas en métropole.

Garantir à chaque Français de pouvoir accéder en moins de 30 minutes à une structure France Services est avant tout un enjeu pour les populations de départements vastes, à faible densité et ruraux. Alors que parmi ces départements, certains acteurs locaux semblent être résolus à atteindre rapidement l'objectif, d'autres comme l'Indre, l'Orne, la Dordogne, l'Yonne ou la Haute-Loire prennent du retard. Toutefois, l'éloignement physique n'est pas le seul enjeu. A l'heure où de plus en plus de démarches sont faites sur internet dans un double souci d'efficacité et de rapidité²⁸, une partie de la population reste éloignée du numérique.

3. UNE POPULATION ELOIGNEE DU NUMERIQUE

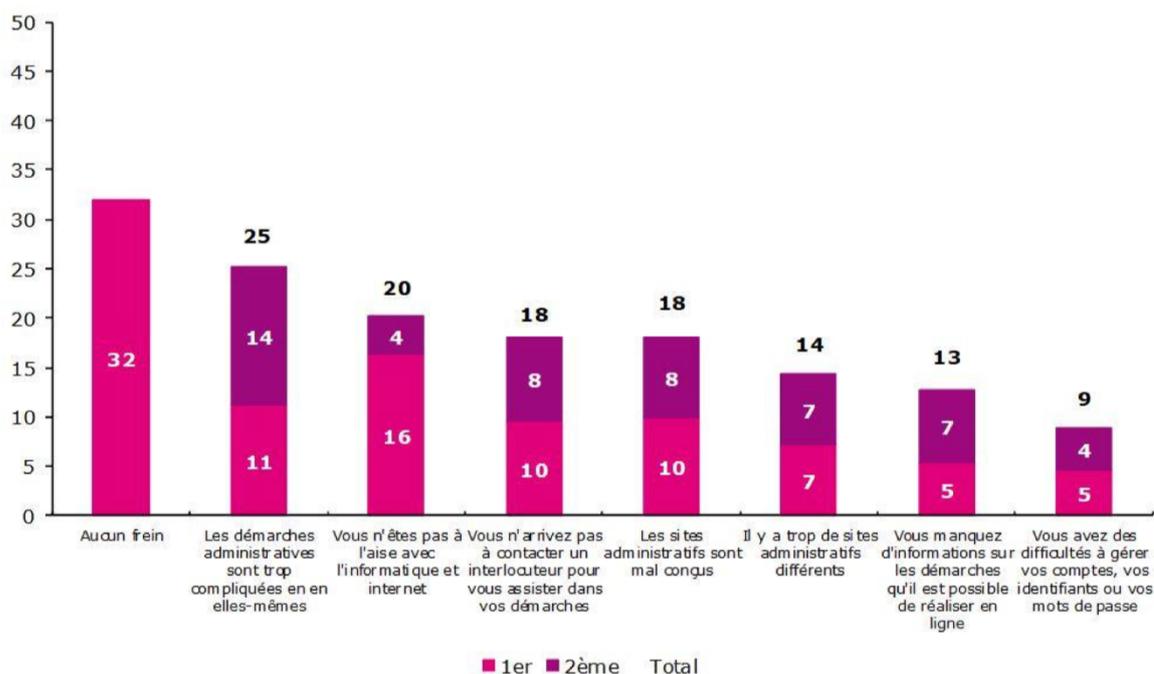
3.1. L'AGILITE FACE AU NUMERIQUE

²⁷ Une métropole est une EPCI à fiscalité propre qui associe plusieurs communes, d'un seul tenant et sans enclave, dans le but d'élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire. Depuis la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, le territoire compte 19 métropoles de droit commun, 2 métropoles à statut particulier (Grand Paris et Aix-Marseille) et 1 métropole d'un statut particulier (Lyon).

²⁸ Voir rapport de Terra Nova « Que peut le numérique pour les territoires isolés ». https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/294/original/11012017_Qu_e_peut_le_num_ri_que_pour_les_territoires_isol_s.pdf?1498569664

100% des démarches devraient avoir été dématérialisées en 2022 selon les recommandations du programme Action publique 2022. Dans cette logique, Pôle emploi ou la DGFIP dématérialisent de plus en plus leurs procédures, à l'instar de la télé-déclaration des revenus, obligatoire depuis 2019. Toutefois, et c'était une des préoccupations exprimées dans le cadre du GDN, cela ne peut se faire sans une égalité d'accès pour tous les Français, y compris pour ceux qui sont éloignés du numérique : 88% des Français pensent que le développement des services publics numériques va rendre l'accès aux services publics plus difficile voire impossible pour certaines personnes. Ils sont 37% à considérer qu'internet complexifie leurs relations avec l'administration publique (19% les trouve plus simples et 41% ne constatent aucun changement)²⁹ et 20% à déclarer manquer d'aisance avec l'informatique et internet pour effectuer les démarches administratives en ligne.

Graphique 147 – Principaux freins à la réalisation des démarches administrative en 2019
 – Champ : ensemble de la population de 18 ans et plus, en % –

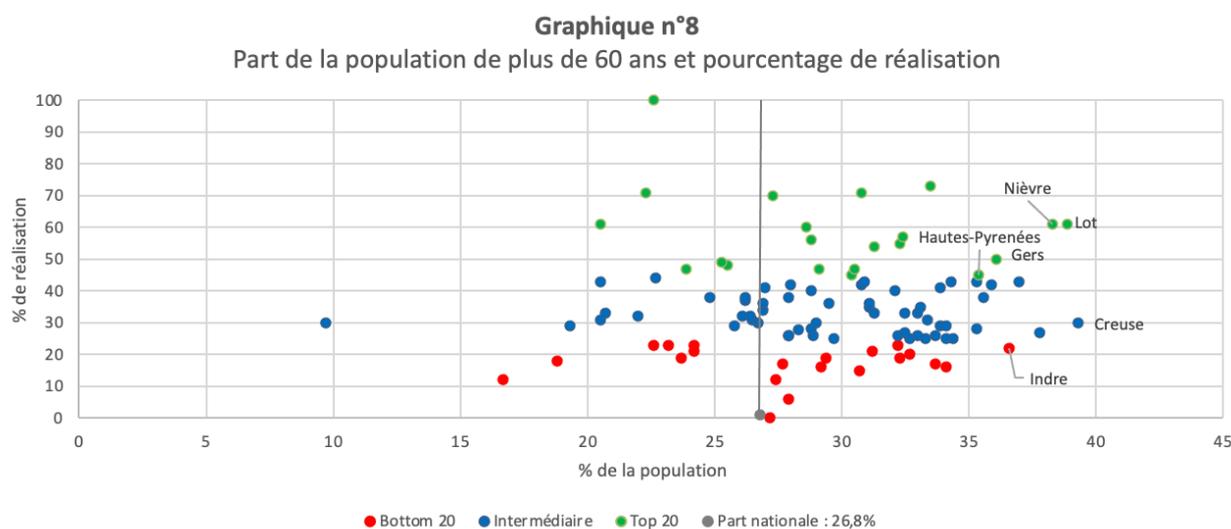


Source : CREDOC, Enquête sur les « Conditions de vie et les Aspirations », juin 2019

²⁹ Baromètre du numérique 2019 – Arcep - https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/infographie-barometre-num-2019.pdf

Cette tendance s'accroît chez les plus de 60 ans. En 2019, 68,6% d'entre eux déclaraient ne pas avoir d'équipement internet, 88,3% ne pas avoir utilisé internet dans l'année et 93,9% être en situation d'illectronisme. On se souvient qu'une des missions des agents des structures France Service est justement d'accompagner les Français dans leurs démarches, notamment numériques. On peut donc supposer que c'est dans les départements les plus âgés que le besoin pour des structures France Services se fait le plus sentir.

En Creuse, 39,3% de la population a plus de 60 ans, c'est le département le plus âgé de France³⁰. Sur 20 structures à labelliser d'ici 2022, seules 6 le sont déjà. En revanche, les deux départements du Lot et de la Nièvre ont réalisé 61% de leur objectif avec 38,9% de plus de 60 ans dans le Lot (dont 14,9% de plus de 75 ans, le plus fort taux du territoire) et de 38,3% dans la Nièvre. Le Gers et les Hautes-Pyrénées (classés dans le top 20) comptent également plus de 35% de 60 ans ou plus. En revanche, l'Indre fait figure de mauvaise élève avec 36,6% de plus de 60 ans et seulement 22% de son objectif réalisé.



L'éloignement aux outils numériques est encore plus marqué chez les Français sans diplômes ou avec un certificat d'études primaires : 67% d'entre eux n'ont pas effectué de démarches en ligne (en 2018) contre 13% des Français diplômés du supérieur³¹.

³⁰ Sur le territoire national, les plus de 60 ans représentent 26,8% de la population française.

³¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238562?sommaire=4238635>

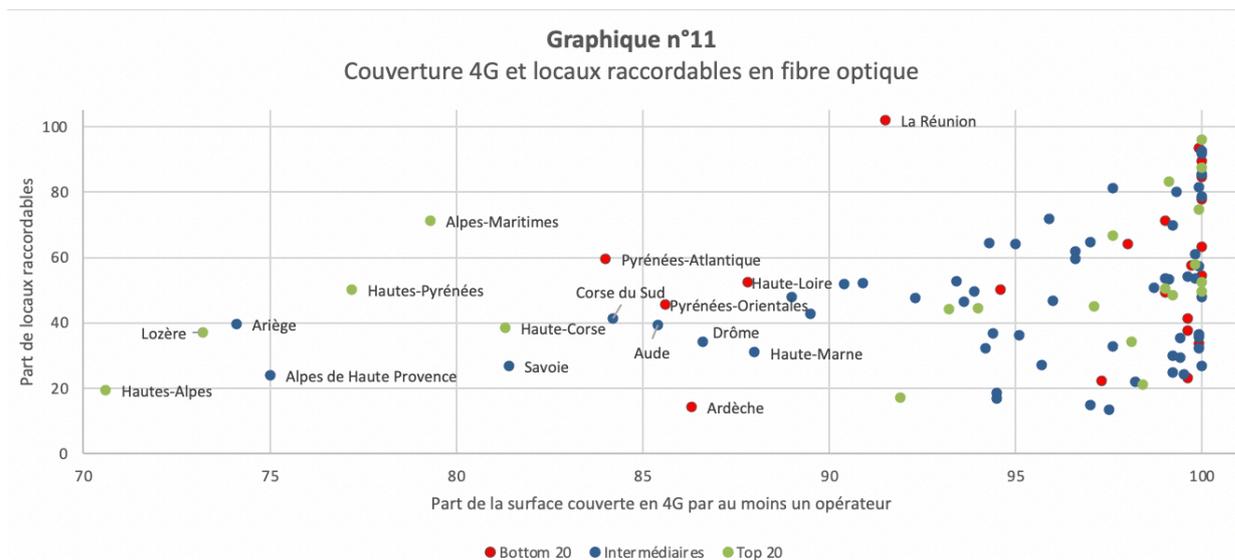
Dans 50 départements français, plus de 30% des plus de 15 ans non scolarisés, n'a pas de diplôme. Dans ces 50 départements, 11 sont dans le bottom 20 (La Réunion Guadeloupe, Seine-Saint-Denis, Indre, Loir-et-Cher, Eure-et-Loir, Sarthe, Pyrénées-Orientales, Nord, Oise et Ardèche) alors même que ces publics devraient être prioritaires. En revanche 7 sont dans le top 7 (Martinique, Haute-Corse, Nièvre, Tarn-et-Garonne, Gers, Gard, Calvados).

3.2. UNE POPULATION MAL CONNECTEE

Aux enjeux de compétences numériques s'ajoute la question de la connexion internet. En 2019, 12% des Français de plus de 15 ans déclarent ne pas disposer d'accès internet à leur domicile : 53% des 75 ans ou plus, 34% des sans diplômes ou titulaires d'un CEP et 16% des ménages les plus modestes.³² Au-delà de l'équipement, se pose la question de la couverture du territoire en 4G ou en internet haut débit. En effet, si le téléphone portable est le support le plus utilisé par les Français pour se connecter à internet, ce n'est pas le support idéal pour effectuer certaines démarches : la plupart des démarches administratives peuvent prendre du temps et supposent des téléchargements de pièces jointes. Ainsi Pôle emploi estime qu'une inscription sur son site prend entre 20 et 45 minutes. En cas de faible débit ou de mauvaise couverture, ces démarches deviennent complexes et très longues.

Le Graphique n°11 met en lien ces deux paramètres et permet d'isoler 16 départements où la part de locaux raccordables en fibre optique est inférieure à 80% et où la surface couverte en 4G est inférieure à 88%. 5 de ces départements se classent dans le top 20 (Hautes-Alpes, Lozère, Hautes-Pyrénées, Alpes Maritimes et Haute Corse). A l'opposé, 4 sont dans les 20 dernières places du classement : Les Pyrénées-Atlantiques, les Pyrénées Orientales, l'Ardèche et la Haute-Loire. Sans être dans le fond du classement, la Guyane (non représentée dans le graphique) doit également être considérée comme prioritaire : 8% de la surface du territoire est couverte en 4G et 26,8% des locaux sont raccordables.

³² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397>



Toutefois, les structures France Service, qui ont vocation à accompagner les Français ne peuvent être la réponse à ces enjeux de connexion. Elles peuvent pallier, temporairement, un déficit mais les enjeux d'infrastructures de connexion dépassent largement la question de l'accès aux services publics. C'est d'ailleurs un autre élément du baromètre des résultats de l'action publique qui fera l'objet d'une prochaine analyse de Terra Nova.

En offrant un accompagnement pour réaliser des démarches de plus en plus dématérialisées, France Services répond à un besoin, celui d'une population éloignée du numérique. Cette population est âgée et peu diplômée. Souvenons-nous que c'est également cette même population vieillissante ou économiquement en difficulté qui n'a pas accès à la voiture dans les départements les moins denses, contribuant à son isolement. Outre l'Indre et la Creuse, départements âgés où un effort pourrait être attendu de la part des autorités locales, soulignons l'importance de concevoir France Service comme un outil également pour les moins diplômés. Les 11 départements du bottom 20, dont plus de 30% de la population n'a pas de diplôme, devraient se saisir de cet enjeu.

4. UNE POPULATION QUI FAIT USAGE DES SERVICES PUBLICS

Outre la réduction de l'éloignement physique ou numérique, le réseau France Services a également pour ambition de rapprocher ces services de ceux qui en ont le plus besoin : les bénéficiaires de minimas sociaux, de la CMU, les demandeurs d'emplois... Selon le Défenseur des droits³³, un Français sur 5 éprouve des difficultés à accomplir des démarches administratives courantes : des ouvriers (27%), des inactifs (35%) ou des agriculteurs (45%). 12% de ceux qui déclarent avoir des difficultés disent abandonner des démarches. Là encore, ce sont avant tout des personnes précaires, non titulaires du bac, inactifs et agriculteurs.

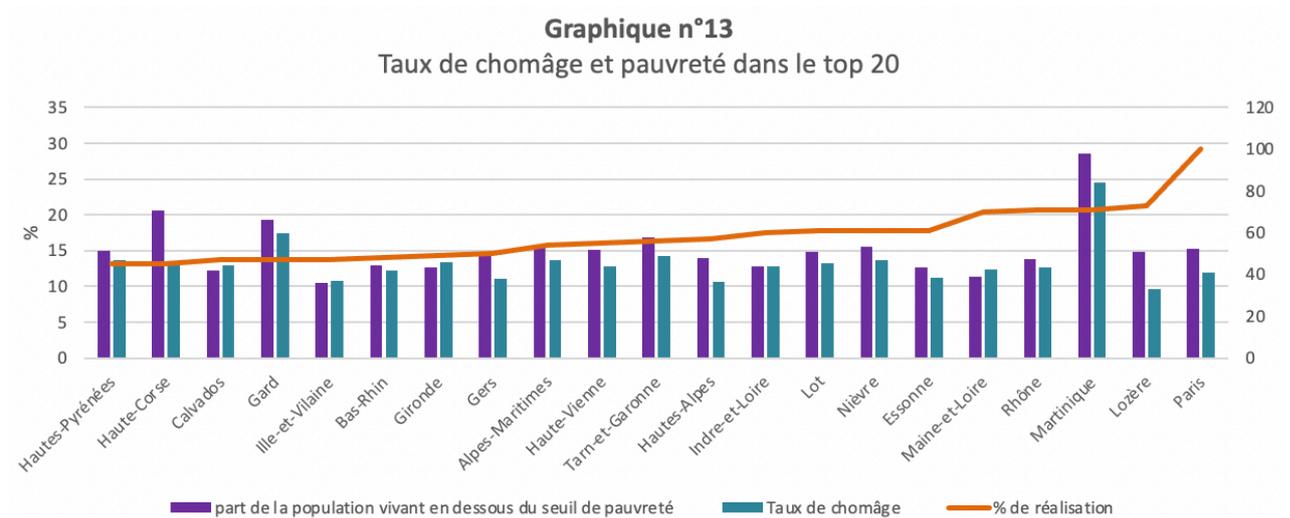
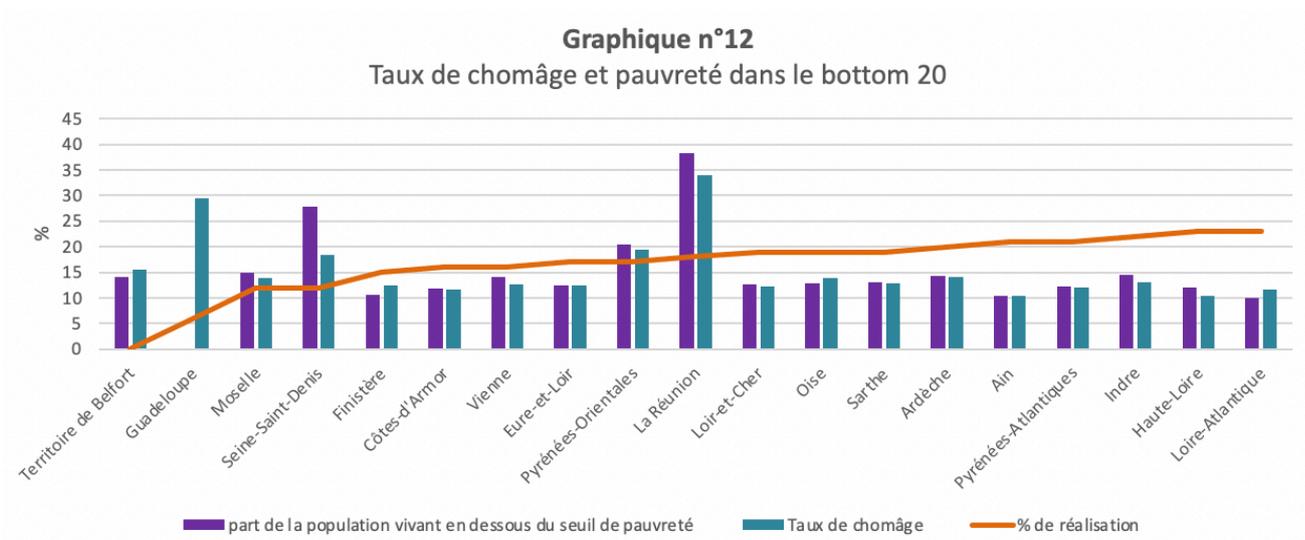
Aussi, le niveau de vie et le taux de chômage doivent être des facteurs importants pour décider une collectivité locale à labelliser une de ces structures.

En moyenne, le niveau de vie médian dans les départements est de 20 683€ par an soit 1 723,58€ par mois. Dans 56 départements (sur 98³⁴), il est inférieur à cette moyenne. 11 (soit 19%) d'entre eux se classent dans le top 20 : la Martinique, le Tarn-et-Garonne, la Lozère, la Nièvre, les Hautes-Pyrénées, le Gers, le Lot, les Hautes-Alpes, la Haute-Vienne, le Maine-et-Loire, tout comme la Haute-Corse. En revanche, la Réunion, la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales, l'Indre, la Haute-Loire, l'Ardèche, la Vienne, la Sarthe, et la Côte d'Armor figurent eux dans les 20 dernières places du classement. Les cas de la Réunion, de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales sont d'autant plus problématiques qu'ils sont parmi les plus forts taux de population vivant en-dessous du seuil de pauvreté (respectivement 38,3%, 27,9% et 20,5%). La Martinique est dans une situation inverse avec 28,6% de sa population vivant dessous du seuil de pauvreté mais ayant réalisé 71% de son objectif.

Les graphiques 12 et 13 montrent bien qu'on ne peut pas considérer que les départements les plus pauvres et/ou ayant le plus fort taux de chômage soient les plus performants en termes de labellisation de structures France Services.

³³ Enquête sur l'accès aux droits – Volume 2 - <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17.pdf>

³⁴ Les données de médiane de niveau de vie ne sont pas disponibles pour Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe.



CONCLUSION

Les structures de France Services portent l'ambition de ramener les services publics auprès des populations qui en ont le plus besoin et pour qui l'accès est le plus complexe, soit en raison de la distance physique, soit en raison d'un manque de compétences numériques. Plusieurs facteurs permettent d'identifier les territoires où le déploiement de ce programme est ou serait particulièrement justifié : une faible densité, une forte emprise de la ruralité, une

structure d'âge plutôt élevée, une importante population non diplômée, un niveau de vie plus bas que la moyenne.

Une fois ces territoires identifiés et confrontés à l'analyse des données du baromètre des résultats de l'action publique, 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. Toutefois, certains départements se distinguent. Les uns parce qu'ils se sont saisis du programme et ont réalisé une large partie de leur objectif. Les autres parce que, malgré un besoin criant dans leur territoire, ils ne semblent pas s'être saisis de ce programme.

Ainsi la Nièvre, le Gers, la Haute-Corse, le Lot et la Lozère font partie de ces départements qui cumulent plusieurs de ces facteurs : des populations de faible densité, majoritairement rurales ou à distances des services du quotidien, âgées et/ou peu diplômées et dont le niveau de vie est faible. Dans le cas de la Haute-Corse et de la Lozère il faut en plus rajouter une mauvaise couverture numérique. Dans ces départements les acteurs locaux ont réalisé entre 45 et 73% de leur objectif, répondant ainsi à un besoin des populations.

À l'inverse, l'Indre n'a réalisé que 22% de son objectif avec pourtant une faible densité de population, une forte proportion de publics âgés, peu diplômés, et faible niveau de vie. Dans cette France qui prend du retard, on compte également l'Ardèche et les Pyrénées Orientales qui ont en outre une faible couverture internet. C'est également le cas du département de Seine-Saint-Denis, l'un des plus peuplé de France : s'ils ne sont pas les plus éloignés physiquement des services publics, les Français résidant dans le « 93 » font souvent partie de ceux qui en ont le plus besoin, notamment parce qu'une partie de leurs revenus dépendent de ces services.

L'État n'est pas le seul et unique responsable d'un supposé abandon des territoires. Loin de cette caricature, l'étude du déploiement du programme France Services met en lumière de véritables besoins de services publics et l'inégale mobilisation des acteurs locaux. Sur 856 structures labellisées au 30 novembre 2020, la majorité (64,43%) est portée par des

collectivités territoriales, 18,22% par des associations, 15,30% par la Poste, 2,21% par la Mutualité sociale agricole et 1,28% par l'État dans des préfectures.³⁵

Reste que tant dans les départements en avance que dans ceux qui sont en retard, le succès de cette politique dépend de la fréquentation des structures et de leur utilité effective pour ces populations. En 2020, le programme revendique 1,5 millions d'accompagnements par des agents (soit plus de 1 750 accompagnements par structure). Les Maisons de Services au Public souffraient déjà d'un manque de notoriété, il nous semble essentiel qu'un effort supplémentaire soit fait pour faire connaître ces structures et leur intérêt pour le grand public.

³⁵ Rapport général n°138 fait au nom de la commission des finances du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/l20-138-32/l20-138-326.html>



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.