

...le rapport d'information

LES MAISONS FRANCE SERVICES, LEVIER DE COHÉSION SOCIALE

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (politique des territoires), présente le mercredi 13 juillet 2022 les conclusions de son contrôle budgétaire.

1. 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

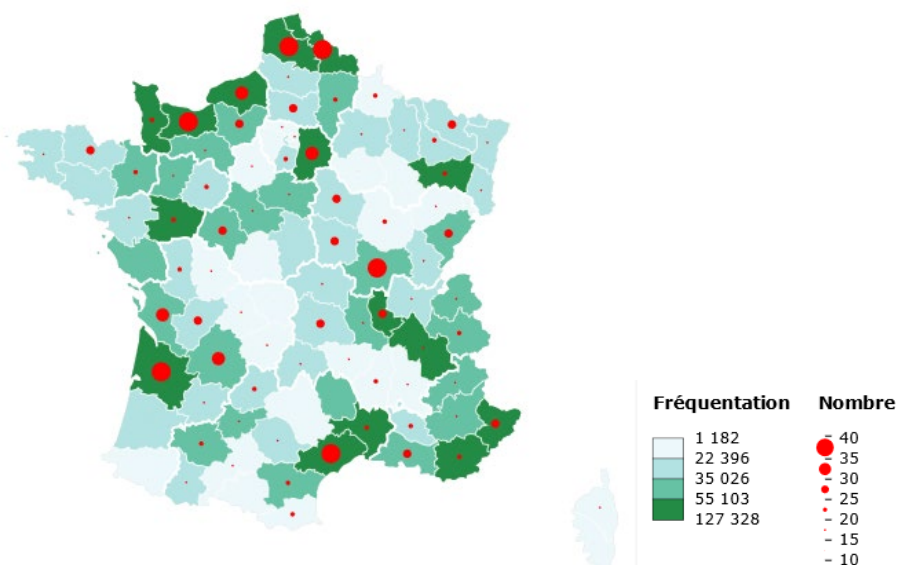
L'objectif de départ était d'implanter une maison France services par canton, à moins de 30 minutes du domicile de chaque usager, ce qui correspond à une cible de 2 500 maisons, soit un maillage environ deux fois plus dense que celui des MSAP.

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.

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

2. 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

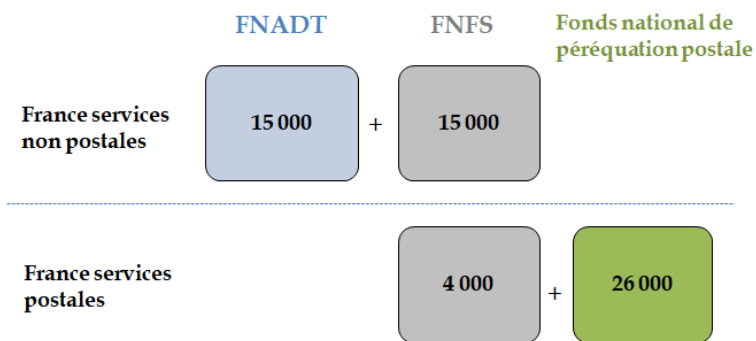
1. Un système de financement associant État, opérateurs et porteurs de projets

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.

Schéma du financement du forfait accordé aux maisons France services

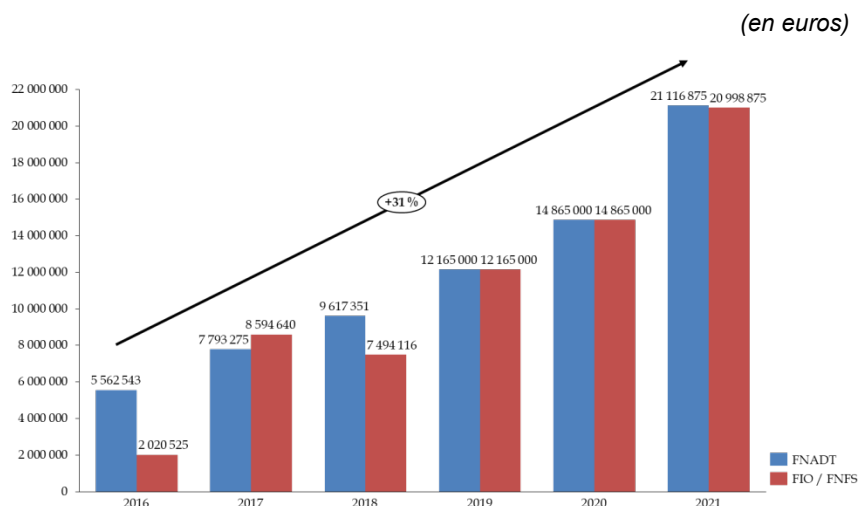
(en euros)



Source : commission des finances

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.

Évolution du montant de la participation financière de l'État et des opérateurs (MSAP et maisons France Services)



Source : commission des finances

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.

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

(en euros)

Opérateurs	2019	2020	2021	Total
CNAF	2 369 995	2 160 000	2 768 700	13 772 797
CNAM	2 619 595	2 505 600	3 272 100	14 751 186
CNAV	1 090 558	1 036 800	1 510 200	6 613 357
GRDF	128 159	-	-	1 099 609
MSA	1 261 436	1 036 800	1 510 200	8 317 447
Pôle Emploi	2 705 034	2 505 600	3 272 100	15 530 463
La Poste	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	12 367 177	14 541 600	21 049 800	21 049 800

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

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.

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'inspection générale de l'administration

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.

5 axes, 27 recommandations pour la réussite du programme France services

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

- 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*)
- 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*).
- 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*)
- 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*)
- 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*)
- 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

- 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*)
- 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*)
- 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*)
- 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*)
- 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*)
- 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*)
- Formaliser la participation des départements au déploiement de France services. (*ANCT – Départements*)

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

- 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)*
- 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)*
- 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)*
- 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

- 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. *(ANCT)*
- 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)*
- 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)*
- Développer les bus France services en complément du maillage des structures France fixes. *(Ministère de la transformation et de la fonction publiques – ANCT)*
- Établir un cadre commun d'animation du réseau à l'échelle départementale pour uniformiser l'action des préfectures de département. *(ANCT – Banque des territoires)*

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

- Maintenir un cahier des charges commun à toutes les maisons France services en conservant le principe de deux agents minimum par maison. *(ANCT)*
- 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)*
- 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)*
- Poursuivre l'amélioration des outils de *reporting* du réseau France services et de la fiabilité des données. *(ANCT – Banque des territoires)*
- Clarifier la communication nationale autour de France services et développer la communication à l'échelle locale. *(ANCT)*



Bernard DELCROS
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28