



SERVICES AUX PUBLICS ET TERRITOIRES : ÉVOLUTION OU RÉVOLUTION ?

TABLE-RONDE DU 14 JANVIER 2022

La demande en services publics comme la réponse apportée par les acteurs publics a connu de profondes transformations au cours des dernières décennies. Au nombre de ses causes, l'irruption d'internet et du numérique compte sûrement parmi les plus importantes. Mais d'autres phénomènes ont contribué à cette évolution. Le vieillissement de la population, l'urbanisation croissante et son corollaire : l'affaiblissement démographique des espaces ruraux et, plus récemment, un changement dans les priorités, donnant par exemple une importance primordiale à la santé, ont imposé une révision en profondeur de l'offre des services publics sur les territoires.



François TAULELLE

professeur à l'Institut Champollion d'Albi et à l'Université de Toulouse, co-auteur de « Services publics et territoires : adaptations, innovations et réactions (PUR, 2017)



Patrick VAUTIER

Directeur adjoint du programme France-Services, Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), responsable des Maisons France Services



Gwénaél DORÉ

chercheur associé à Agro-Paris Tech, auteur de « Services publics et territoires : l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public », L'info Géo, 2021.

Propos liminaires de Brigitte Fargevieille, présidente du Cercle pour l'Aménagement du Territoire, ancienne conseillère à la Datar.

La question de la présence des services publics dans les territoires, notamment ruraux, revient régulièrement au cœur de l'actualité depuis plus de 50 ans.

Dès les années 1970, on commence à connaître des fermetures et voir surgir le concept de polyvalence des services publics. Dans la fin des années 1990, les pouvoirs publics ont cherché comment répondre aux nouvelles demandes des services publics. En 1995, des entreprises publiques avaient imaginé des *points d'information multiservices* (PIMMS). En parallèle, la DATAR et Michel Amiel ont imaginé les *points publics en milieu rural*.

J'ai eu le plaisir de poursuivre cette action en 1996 et j'ai préparé la première circulaire prévoyant les *schémas départementaux d'organisation des services publics* : pour laisser le temps aux collectivités et à l'Etat de mettre en place cette organisation, le gouvernement Juppé a décidé d'un moratoire des services publics devant la tendance de fermeture des services publics - la Poste qui voulait fermer certains bureaux, EDF ou GDF qui fermaient leurs agences, la Banque de France mais aussi la SNCF qui fermaient ses gares ... Des négociations ont été menées via les *contrats de service public* avec tous les grands groupes qui avaient des

relations avec le public. Au début des années 2000, avec Jean-Luc Obin, nous avons imaginé les *maisons des services publics* et travaillé sur les services au public au niveau européen ...

Ces différentes initiatives se sont succédé et la généralisation des *maisons France Services* constitue une avancée dans l'accès aux services publics, par la présence prévue du dispositif sur l'ensemble des territoires.

Parallèlement ont été instaurées en 2015 des *schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public* (SDAASP), co-élaborés par l'État (Préfectures) et les élus (Département). Ces schémas abordent la présence de l'ensemble des services sur les territoires, et au-delà de la mise en place des points d'accès représentés par France Services, visent à améliorer la présence des services dans toutes leurs dimensions : santé, couverture numérique, éducation, culture, transports/mobilité ...

En 2021, un groupe de travail piloté par Le Rameau et l'observatoire de la Responsabilité Sociale des Entreprises a montré qu'il était important de contribuer à établir des ponts avec les écosystèmes locaux pour favoriser les dynamiques de co-construction territoriales. Les institutions initient de plus en plus de démarches de mobilisation des entreprises, en proximité avec les besoins des territoires avec diverses initiatives institutionnelles. C'est le cas avec le développement des maisons France Services, les clubs La France une Chance, les objectifs de développement durable, les Alliances Stratégiques, la Fondation des territoires ...

Différentes formes d'alliance(s) territoriale(s) se sont développées, avec une articulation entre elles qui reste parfois à inventer ... Les échelons nationaux, régionaux et locaux n'ont ni les mêmes enjeux, ni les mêmes temporalités, ni les mêmes modalités d'action. Les territoires vivent toujours des expérimentations. Quelques principes communs sont sous-jacents : comment rapprocher le public et le privé, comment développer des démarches *bottom-up*, comment prêter une attention particulière aux agents de ces services, et comment réussir des initiatives garantissant l'accessibilité ...

L'objectif de cette table ronde est de faire le point sur la mise en place des *maisons France Services*, mais également d'examiner l'effectivité actuelle des *schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public*. Comment leur mise en place contribue à répondre à la question de la nécessaire présence des services publics sur l'ensemble du territoire français ? Sommes-nous dans une évolution, ou une révolution ?

FRANÇOIS TAULELLE

Brigitte Fargevieille. Vous avez mené des travaux sur les départements de la « diagonale aride » qui ont récemment pris toute leur dimension. Pourriez-vous nous aider à définir ce que représente le milieu rural ? Qu'est-ce que cela signifie, être un service public en milieu rural ? Quels sont les principaux enseignements que vous avez tiré de vos recherches ?

*François Taulelle. Quelques éléments de contexte pour commencer. Pourquoi est-ce qu'à l'Université de Toulouse, nous nous sommes intéressés à la question du service public dans les territoires de faible densité ? En 2011, lorsque nous avons démarré nos travaux à l'occasion d'un appel à projet de la Région Midi-Pyrénées, personne ne s'y intéressait : nous avons beaucoup de mal à justifier notre projet. À l'époque, la question n'était pas perçue comme saillante : au fond, tout le monde disait qu'il n'y avait pas vraiment de problème. Avec un collectif de sociologues, géographes, historiens, juristes, on se rendait compte que dans nos territoires (l'ex-Région Midi-Pyrénées), les effets de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), mise en place en 2007, étaient spectaculaires. Nous sentions une colère dans les territoires, un vif sentiment de dépossession. Nous avons intitulé notre premier ouvrage *Le délaissement du territoire* (Presses Universitaire du Mirail, 2012), qui nous a valu pas mal de critiques : on nous reprochait d'avoir des démarches qualitatives, et pas quantitatives, alors que nous étions précisément associés à des collègues de l'INRAE de Dijon dont les travaux statistiques montraient bien les effets de la RGPP.*

A Albi, nous sommes une université de 4 000 étudiants, dans laquelle nous avons un Master sur les villes petites et moyennes, qui tourne depuis 10 ans. En ce moment, nous valorisons le travail de terrain commencé depuis 2 ans, dans le cadre d'un programme LABEX qui s'appelle « Providence » (en écho à l'État providence).

Le premier élément est de définir ce qu'est un service public. On a travaillé sur les services régaliens, ceux qui nous paraissaient à l'époque comme les plus importants et sur lesquels nous voyions les plus grandes modifications s'opérer - la Poste, les écoles, la gendarmerie, les tribunaux, la santé. Sur le terrain, nous avons vu beaucoup d'innovations de services à la population, pilotés par des associations, des collectifs : nous avons dû les ajouter à notre analyse.

On a voulu récuser les schémas et les débats trop généraux : cette opposition villes / campagnes, métropoles / reste du territoire. Nous avons préféré nous concentrer sur des territoires de faible densité : les espaces délaissés, à l'écart, qui représentent 10% de la population, 30% du territoire, et moins de 30 habitants au km². Ce sont des territoires éloignés, dans lesquels les conditions d'accès sont difficiles, les densités sont plutôt faibles, et dans lesquels il y a un vrai enjeu de maintenir ce que certains ont appelé un « bouclier de service public ».

Autre élément clé, disposer de statistiques de longues durées : nous nous sommes adjoint l'expertise de l'INRAE Dijon (M. Hilal et A. Barczak).

Dernier élément clé, disposer de ressentis via des enquêtes et des entretiens : nous avons mené beaucoup d'enquêtes de terrain et par sondage téléphonique. Le terrain nous a permis

de comprendre que les taux ne disaient rien des réalités locales. Par exemple, il y a eu une enquête de Terra-Nova très quantitative sur les Maisons France Services¹, mais qui ne disait rien de ce qui s'y faisait : le profil des gens qui y sont employés, le public qui s'y rend, les services effectivement rendus ...

Ce qui est très difficile dans cette recherche, c'est de se positionner sur des territoires de faible densité : la recherche en géographie est très fragmentée sur ce sujet. Certains considèrent que l'urbain est partout, qu'on est dans un urbain généralisé, et que finalement, il n'y a plus d'espaces ruraux en France - certains parlent d'ailleurs de « campagne » plutôt que d'espaces ruraux.

Deux cartes sont intéressantes à comparer, toutes deux datées de novembre 2020. D'une part, la carte du zonage rural nous montre une France recouverte de vert, une France résolument rurale. D'autre part, la carte du zonage de l'attraction des villes nous montre l'importance des aires urbaines, le rural n'étant limité qu'à des interstices. Il y a un malaise aujourd'hui en France pour définir ce qui est rural et ce qui est urbain : d'un côté, on regarde la mobilité, *i.e.* le déplacement des habitants, de l'autre côté, on regarde la densité, dans une optique européenne.

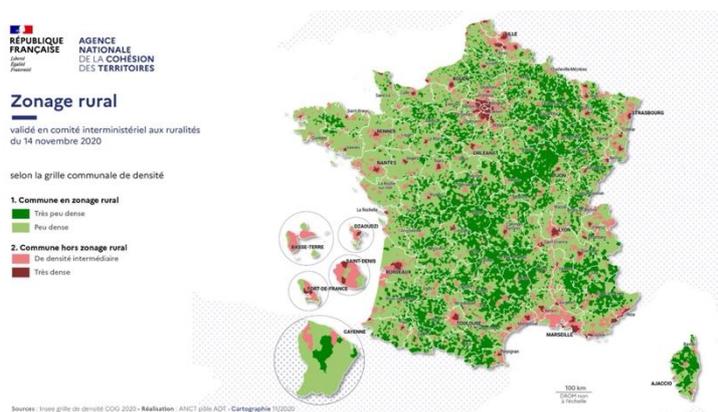


Figure 1. Carte du zonage rural (Agence nationale de la cohésion des territoires, novembre 2020)

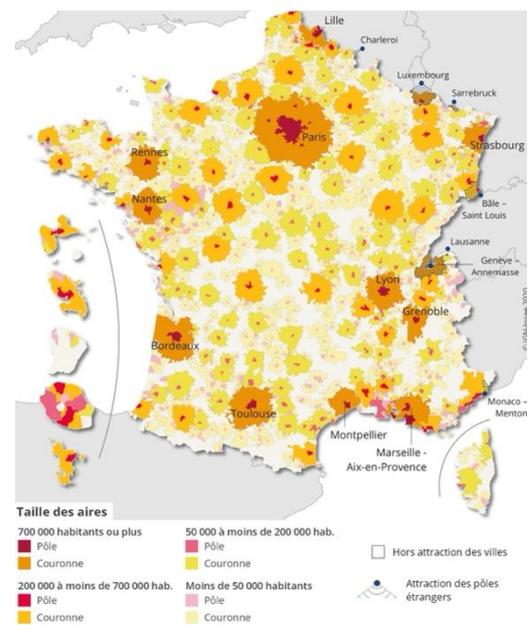


Figure 2. Carte du zonage en aire d'attraction des villes (INSEE, novembre 2020)

Tout cela entraîne de grands débats dans la communauté des géographes et des sociologues, pour savoir ce qu'est aujourd'hui un « espace rural de faible densité ». Nous avons fait un choix : celui de nous limiter à 5 départements - les Hautes-Pyrénées, l'Ardèche, le Cantal, la Nièvre et l'Indre. A l'intérieur de ces départements, nous avons choisi des intercommunalités éloignées des villes moyennes, dans lesquelles la densité va de 7 à 41 habitants au km².

¹ Pisani-Ferry C. (2021), Baromètre des résultats de l'action publique France Services : des lieux au service du public dans les territoires, *Terra Nova*, 13 avril.

Brigitte Fargevieille. On peut naturellement comprendre qu'il y a différentes logiques suivies entre les écoles, la Poste, l'hôpital. Quelles sont les évolutions en cours par secteur ? Cette fameuse demande de « présence des services publics » est-elle réelle ?

François Taulelle. Il y a eu une véritable évolution, et on peut distinguer plusieurs périodes, plusieurs moments. Le premier « moment échevelé », concerne les années 2000-2010, où on était dans la compétition, la compétitivité, la RGPP. Ensuite, un moment de calme, les années 2010-2020, où l'on était sur l'exact contraire : l'égalité était affichée partout (CGET, Ministère de l'égalité). Depuis quelques années, on est plutôt dans une logique de cohésion - un terme qui n'est plus du tout dans la logique de compétitivité, mais qui n'est pas tout à fait synonyme d'égalité.

Ce qui nous paraissait très intéressant, au moment où nous travaillions sur les effets de la RGPP, c'est qu'il y avait des évolutions par service public qui étaient tout à fait différentes :

- La gendarmerie et son « culte du secret » : très peu d'informations sur des réorganisations qui sont menées par l'État, via l'armée. Les réorganisations y sont souvent très complexes : des systèmes numériques permettent de sonner à la gendarmerie de son village mais pour être finalement en contact avec une brigade qui se retrouve à 50 kilomètres de là.
- La Poste : une loi de présence postale oblige la Poste à être présente, mais elle a joué de ce terme de « présence » en proposant trois systèmes, d'intensité variable - depuis le relais postal, l'agence postale communale et le bureau de poste. La présence postale diffère donc au gré des territoires, allant du plus complet dispositif au plus réduit, selon les communes, la densité et le nombre d'opérations réalisées par guichet.
- La santé : il y a eu un double discours. D'un côté, la sécurité, avec l'idée selon laquelle le maintien des hôpitaux de proximité ou de maternités de proximité pouvait porter préjudice à la population qui allait se faire soigner, avec ce seuil de nombre d'opérations ou d'accouchements minimal nécessaires pour garantir la sécurité. Tout un discours sécuritaire a été développé sur le thème : « on ferme la maternité, mais c'est pour votre bien ». Exemple de la maternité du Blanc, dans l'Indre, où on a expliqué aux habitants qu'ils devaient aller jusqu'à Châteauroux pour accoucher. De l'autre côté, il y a eu un autre discours sur la rationalité basée sur la centralisation et la diminution du nombre de lits : on voit les effets de ce discours dans la situation actuelle.
- L'école connaît un effet cascade. C'est le rectorat, depuis des données du ministère, qui définit le nombre de classes ouvertes et le nombre d'élèves par classe, par cascade cela arrive dans les communes. Les inspecteurs, avec les élus, essayent de négocier au coup par coup, avec des systèmes extrêmement sophistiqués. Par exemple, en Ardèche, des élus et des associations d'habitants se battent pour garder leur école, en

imaginant des mutualisations de services (mettre une cantine au centre de plusieurs communes, imaginer des systèmes de transport ...).

Pour aller vite : selon les services publics qu'on regarde, les logiques sont très différentes les unes des autres. C'est très difficile de dire de façon générale « les services publics se réorganisent » : il faut vraiment regarder de quel service public on parle.

GWÉNAËL DORÉ

Brigitte Fargevieille. La loi NOTRe de 2015 a prévu l'instauration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Comment ces schémas ont-ils été élaborés ? Quelle a été l'implication des différents intervenants et des utilisateurs, notamment des habitants ?

Gwénaël Doré. En effet, ces schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) résultent de la loi NOTRe de 2015. Ces schémas, rendus obligatoires par la loi, ont été l'occasion d'une concertation Etat/Département et les intercommunalités, parfois les Régions, ainsi que, dans une moindre mesure, avec les opérateurs, pour faire un état des lieux partagé, déceler « les trous dans la raquette » et proposer des pistes d'amélioration en matière de présence et d'accès aux services au public. Un décret du 4 avril 2016 a précisé le contenu des schémas qui doivent comporter :

- un bilan de l'offre existante, une analyse des besoins en services et l'identification des territoires présentant un déficit d'accessibilité à ces services;
- un programme d'actions d'une durée de six ans comportant des objectifs de renforcement de l'accessibilité des services au public et des mesures permettant d'atteindre ces objectifs;
- un plan de développement de la mutualisation des services publics.

La méthode de rédaction de ces schémas est basée sur une analyse bibliographique, des entretiens avec les principaux acteurs, et des enquêtes. Nous verrons que ces dernières ont été assez faibles à l'encontre des populations.

33 schémas étaient arrêtés au 31 décembre 2017 (échéance prévue par le décret d'application), 65 schémas en août 2018, 75 départements en septembre 2019 (Réponse du Ministère au sénateur P. Bonnetcarère), et le CGET a, fin 2018, dressé un premier bilan sur la base des 96 départements ayant au moins réalisé un état des lieux et des 85 ayant finalisé les orientations du plan d'action (d'après Duffreigne et Mattei, 2019²). À quelques exceptions près, la France entière est donc couverte par ces schémas.

Selon la Cour des comptes (2019³), l'élaboration de ces schémas s'est avérée « laborieuse et leur contenu de qualité très variable ».

² Dufregne J.-P., Mattei J.-P. (2019), *L'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires*, Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i2297.pdf

³ Cour des comptes (2019), *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics>

Nous avons analysé 15 SDAASP dans différentes régions françaises⁴ : Auvergne-Rhône-Alpes (Ardèche), Bourgogne-Franche-Comté (Doubs), Bretagne (Côtes d'Armor, Morbihan), Centre-Val de Loire (Cher, Indre), Hauts de France (Aisne), Grand Est (Vosges), Nouvelle-Aquitaine (Charente, Pyrénées-Atlantiques), Occitanie (Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales), Pays-de-la-Loire (Maine-et-Loire, Mayenne). Au-delà de l'analyse d'une quinzaine de schémas, on constate le caractère répétitif des documents.

Brigitte Fargevieille. Quels sont les principaux thèmes traités, les grandes tendances qui se dégagent ?

Gwénaél Doré. L'analyse s'est appuyée sur un panier de 22 services mis au point par l'INSEE et le CGET : un panier de services essentiels de la vie courante : commerces, enseignement, soins et pour des raisons d'usage, certains équipements relevant des « gammes intermédiaire » et « supérieure » : collèges, stations-services, supermarchés.

La plupart des schémas ont visé une approche globale de l'accessibilité, différente selon les services, selon les territoires (enclavement, offre et degré de mobilité) et selon les publics. L'accessibilité repose non seulement sur l'accès physique aux équipements (temps et modes d'accès) mais doit prendre en compte aussi les aspects « amont » de l'accessibilité (visibilité du service, prise de contact, adaptation des horaires) et les aspects « aval » (politique tarifaire, qualité du service). Les schémas ont souvent travaillé davantage sur la qualité d'accès aux services, plus que sur leur déploiement. On doit prendre en compte les obstacles à l'accessibilité : une mobilité non généralisée, les limites du tout dématérialisé, un manque de diversité dans les territoires ruraux...

Les schémas mettent l'accent sur les structures de mutualisation et de polyvalence des services de l'Etat et des collectivités territoriales, sous forme de maisons de services publics, notamment dans les domaines de la santé et de l'emploi. Plusieurs schémas ont fait apparaître un besoin d'accompagnement du numérique pour les usagers et de formation, d'abord des agents.

Dans 15 schémas départementaux analysés de façon approfondie, les grandes thématiques sont centrées sur la mutualisation des services (Maisons de services au public), l'accès et la maîtrise du numérique, la santé (notamment Maisons de santé pluridisciplinaire), la mobilité et l'offre éducative. Selon une analyse sur le contenu des actions des 64 premiers schémas adoptés (CGET selon Cour des comptes, 2019), il ressort que ceux-ci sont centrés sur le renforcement de l'accès au public, le numérique, la santé et la mobilité (à plus de 90%), cependant que l'économie et l'enfance/jeunesse sont présents dans plus des 2/3 des schémas, loin devant la culture, les loisirs et le sport (38%) et que l'habitat et l'environnement sont traités de façon marginale (respectivement 11% et 5%). Peu évoquent la présence postale, tandis que des départements ruraux mentionnent une priorité en faveur du renforcement de l'internat pour les scolaires.

Un certain nombre d'innovations figure dans les schémas : ainsi le Maine-et-Loire entend s'appuyer sur le bénévolat et le secteur associatif pour construire des nouvelles

⁴ Doré G., 2021, Services publics et territoires : l'instauration de schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), *L'Info Géo*.

modalités d'accès aux services, disposer à l'échelle du département de données en *open data* pour favoriser le développement d'applications numériques, soutenir des initiatives de transports solidaires, construire un réseau d'ambassadeurs territoriaux de l'accès des services via des réseaux d'habitants, des élus des communes déléguées et le service civique pour leur confier des missions d'utilité sociale, expérimenter des coffres-forts numériques pour stocker sur Internet des documents sécurisés afin de faciliter l'accès au droit des administrés et favoriser la création d'un réseau de proximité.

Brigitte Fargevieille. Quelles sont les principales limites de ces schémas ?

Gwenaël Doré. S'agissant des limites, on peut en pointer trois :

1/ La consultation de la population a été généralement faible : dans de nombreux cas, peu d'utilisateurs ont été sollicités. Selon la Cour des comptes, lorsqu'un nombre significatif de réponses a été obtenu (Ardèche), il ne dépasse pas 0,6 % de la population départementale. Parfois, les consultations ont été limitées aux acteurs institutionnels, ou à un nombre marginal d'habitants (Vosges : 53 personnes, Haute-Saône : 164 avec une surreprésentation des retraités (42 %), Côte-d'Or : 428 dont 41 % sur l'aire de Dijon). Dans l'Indre, l'enquête auprès des usagers (186 habitants) a été réalisée en ligne, alors que le schéma souligne le retard d'équipement et l'insuffisante maîtrise des outils numériques par les habitants.

2/ Si l'association obligatoire selon la loi des intercommunalités a été en général effective, l'implication des opérateurs a été souvent insuffisante, voire inexistante. Or, l'association des opérateurs est déterminante pour examiner notamment comment les stratégies d'opérateurs peuvent se combiner entre elles (notamment afin de limiter des effets cumulatifs négatifs sur un territoire donné si plusieurs opérateurs décident en parallèle de s'en désengager) et pour généraliser des expérimentations engagées localement.

Les schémas ne sont pas « opposables à tous les opérateurs », comme le préconisait le [rapport parlementaire](#) des députés C. Delga et P.-A. Morel-A-L'huissier (2013), et n'ont pas de portée prescriptive, comme le rappelle la Cour des comptes (2019). Les schémas évoquent rarement les projets d'évolution de la présence des réseaux de services de l'État (sous-préfectures, Direction Générale des Finances Publiques, éducation nationale et politique de regroupement au sein des pôles éducatifs), et des opérateurs (CPAM, MSA, CAF, Pôle emploi, La Poste...).

3/ S'agissant des champs faisant l'objet d'actions, on observe des manques, liés notamment à la non-articulation des SDASSP avec les autres schémas et en particulier le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) des Régions, et de ce fait, les politiques de mobilités organisées par les Régions sont souvent absentes : alors que leurs compétences sont majeures en la matière, les Régions ont souvent été peu associées à l'élaboration des schémas. (ainsi en Charente, les actions ne prévoient que du co-voiturage, des pistes cyclables et du TAD (Transport à distance) et rien sur les transports collectifs et le ferroviaire (pas de mention des transports organisés par la Région...), alors que le diagnostic mentionnait des améliorations et adaptations à prévoir.

PATRICK VAUTIER

Brigitte Fargevieille. Après les crises qui se sont succédé (les Gilets jaunes, la crise sanitaire), la demande de proximité et d'accompagnement aujourd'hui très forte de la part des citoyens. Afin d'y répondre, quelle offre les maisons France Services mettent-elles en place ? Comment l'offre France Services montre-t-elle une modernisation des services publics ? Comment ce nouveau modèle peut s'adapter à tous les territoires, urbains comme ruraux ?

Patrick Vautier. La ministre dit souvent aux agents de France Services : « Vous êtes les nouveaux visages du service public sur les territoires ». D'abord, ce qu'il faut bien comprendre c'est que France Services, c'est un label : on l'attribue à des structures qui sont des guichets mutualisés de services publics de proximité, ou des guichets de services publics polyvalents.

Quelle est l'offre ? C'est une aide, un accompagnement pour les démarches administratives, en place depuis 2019. Le portage politique de France Service est très fort, puisqu'il s'agit d'une proposition du Président de la République, qui, depuis, suit le dossier de très près. Très concrètement, 9 grands partenaires nationaux ont été invités à constituer ce bouquet de services publics :

- Trois ministères : ministère de l'Intérieur (démarche carte grise, permis de conduire, carte d'identité, passeport), ministère des Finances et ministère de la Justice (qui articule les maisons France Services à ses propres réseaux, les Points Info Justice) ;
- Six grands opérateurs : Pôle emploi, la CAF, la CNAM, l'assurance vieillesse, la Poste, la Mutualité Sociale Agricole

Il s'agit en effet d'une forme de modernisation : ce label, géré nationalement, est mis à la disposition des territoires. Il y a une forme d'alliance avec les élus territoriaux qui, localement, mettent en place leur dispositif en les articulant avec des dispositifs qu'ils avaient peut-être déjà créés. Tout cela fait écho à la décentralisation : l'État n'est plus le seul à dire ce qui est bien, ce qu'il faut faire, partout au même moment.

C'est aussi une forme de retour de certains services publics administratifs, voire, même, de déploiement de services publics, comme Pôle Emploi. Traditionnellement, il y a 3-4 Pôles Emploi par département (un en sous-préfecture, plus dans une ou deux villes). Pôle emploi est sans doute l'opérateur le plus heureux de rejoindre France Services, car cela lui permet d'être plus proche de ses publics, en lui permettant de faire des démarches simples (mise à jour des dossiers), celles qui représentent l'écrasante majorité des opérations.

C'est un dispositif adapté à tous les territoires : l'une des particularités de France Services, c'est de regarder la proximité, qui est une notion très relative. Le maillage a pour objectif que tous les Français soient à moins de 30 minutes d'une maison France Services. Nous allons partout, là où on pense que les usagers rencontrent des difficultés pour aller vers l'administration. Le personnel des maisons France Services a la lourde responsabilité d'incarner l'humanité du service public.

Brigitte Fargevieille. Quels sont les types de service proposés, comment les personnels y répondent ? Comment garantir la qualité et l'homogénéité à l'échelle des territoires ? Comment mieux faire connaître France Services ?

Patrick Vautier. Rappelons que nos plus vieilles maisons France Services ont 2 ans, les plus jeunes ont 15 jours - plus de 300 ont été labélisées au 1^{er} janvier de cette année. Il y a un enjeu fort de confiance dans la réponse : si vous allez à un guichet et que vous vous apercevez qu'on vous dit n'importe quoi, d'abord vous n'y retournerez jamais, et ensuite vous lui ferez une mauvaise publicité. C'est un aspect très important que nous tâchons de régler avec beaucoup de formation des agents au guichet. On a aussi toute une politique de suivi de la qualité de services, avec des *enquêtes-mystère*, des bornes de satisfaction ...

Nous laissons aussi beaucoup de liberté aux acteurs locaux pour forger des partenariats, au plus près des terrains : avec telle mission locale, avec telle association, avec tel délégué du défenseur des droits, etc. Les porteurs sont vraiment de toute nature : parfois, la maison France Services est installée au sein du CCAS de la commune, d'autres (une cinquantaine) sont portés au sein des locaux de la MSA, en créant des guichets France Services. C'est un label qu'on distribue, ce qui implique que ce ne sont pas « nos » agents : on ne peut pas appuyer sur un bouton, pour leur demander de faire ceci ou cela.

Comment on fait connaître ? En communiquant : on a fait une grande campagne publicitaire l'an dernier, il va y en avoir une nouvelle dans quelques semaines. Localement, on travaille avec l'AMF pour travailler en proximité avec les réseaux des mairies. On demande aussi à nos opérateurs partenaires, qui disposent d'une puissance de feu considérable, de communiquer en insérant les France Services dans leurs réseaux d'accueil. Petit à petit, il s'agit que la population prenne le réflexe de se rendre à ces maisons France Services.

Pour atteindre nos publics, enfin, il s'agit d'« aller vers » - pour reprendre une expression très à la mode. Cela signifie se déployer : quand on passe de 1000 à 2000 structures, mathématiquement on se rapproche de beaucoup de Français. « Aller vers », cela peut être aussi un bus qui se déplace, des agents qui se déplacent de mairie en mairie, ou des structures fixes multi-sites. Au total, on pense qu'avec ces différents dispositifs, on est présent dans au moins 4000 communes en France, en grande majorité des communes rurales.

QUESTIONS DU PUBLIC

Jean-Pierre Duport, ancien délégué à l'aménagement du territoire et président de l'Institut Paul Delouvrier. Nous éditons chaque année un baromètre sur l'appréciation par les Français de leurs services public ; mes questions seront liées aux leçons que je tire des résultats de la dernière édition. Aujourd'hui, peut-on raisonner service public comme nous l'avons fait traditionnellement ? Pour les Français, la Poste n'est plus considérée comme un service public au même titre que la police, la justice ou l'emploi ... Est-ce que les maisons France Services ne doivent pas devenir des maisons de services AU public, quels que soient les opérateurs ?

Deuxième remarque concernant vos propos sur la sécurité des services publics. J'ai le souvenir d'études menées par la DATAR qui montraient que les Français faisaient un arbitrage permanent entre qualité et proximité, mais que si la proximité ne répond pas à la qualité, ils contournent le service de proximité. Vous évoquiez tout à l'heure le drame de cette jeune femme qui est morte dans une maternité entre Figeac et Brive, en raison d'un accouchement difficile : aujourd'hui, aucune femme ne veut accoucher à la maternité de Figeac, aucune. Il faut donc nécessairement se poser la question : comment la qualité du service public peut-elle être assurée dans des conditions qui ne sont pas nécessairement liées à la proximité - par exemple, en mobilisant des hélicoptères ?

Troisième remarque, fondée directement sur le baromètre, qui a trait aux besoins d'accompagnement sur le numérique. Il est absolument considérable. Il faut savoir que tous les services publics, à l'exception de la police et de la gendarmerie, ont pour premier mode d'accès ... le numérique. L'appréciation de l'accompagnement proposé par les Maisons France Services est plutôt positive.

François Taulelle. J'attends avec impatience de découvrir les données de ce nouveau baromètre. Il y a les services régaliens et les services au public, en effet : on voit toute une série de dispositifs portés par des associations, des élus. Il y a une pluralité d'actions et de lieux : l'opération mille cafés, les Bistrots de pays, les fab-labs, les tiers lieux ... A l'intérieur du label France Service, on voit des univers très différents les uns des autres - de la Cocotte numérique du Cantal à la BrandBox de l'Indre. Tout ceci pose la question de la capacité de fonctionnaires de catégorie C de répondre à des questions précises. D'autant que les agents doivent souvent être des sortes d'assistantes sociales 4 étoiles, capables d'orienter les usagers : rappelons que les publics qui se rendent au guichet sont des gens dans la précarité, il y a un vrai surinvestissement du social. Donc je suis tout à fait d'accord sur cette idée que les services publics se sont transformés. Sur la question de la santé, en revanche, on reste sur un service piloté par l'Etat : il y a peu d'initiatives qui reviennent à des collectifs d'habitants ou des collectivités locales, on reste en fait sur l'ARS, sur un pilotage très État ...

Intervention de Pascale Echard, médecin, ancienne chargée de mission à la Datar : Sur la santé, les collectivités prennent quand même de plus en plus de place, sur des initiatives avec des professionnels de santé, sur les soins de premier recours, sur les installations de spécialistes ...

François Taulelle. Sur le recrutement des médecins, sur le recrutement des dentistes, il y a énormément d'initiatives, il y a des constructions de Maisons de Santé, mais ce n'est pas

toujours suivi de réussite. Par exemple, dans le Cantal aujourd'hui vous avez des postes financés par des intercommunalités, d'étudiants, de post-docs, de médecins qui viennent d'Espagne, de Roumanie : c'est extrêmement fragile, car très aléatoire ...

Patrick Vautier : Un complément sur l'accompagnement numérique ; il y a une expression à la mode : « l'inclusion numérique ». De nombreux acteurs y jouent un rôle : les EPN dans les communes, les salles informatiques permettant de faire des formations ... Avec le plan France Relance, 4000 conseillers numériques France Service ont été affectés - ils sont d'ores et déjà recrutés aux ¾, et pour moitié opérationnels ; cela représente 250 millions d'euros. Ils sont déployés dans tous les départements, et travaillent à faire de l'éducation numérique.

Question : Quel est le mode de financement de ces maisons France Service ?

Patrick Vautier : Je le précise ici : dans tout label, il y a un cahier des charges. Pour être labellisé France Services, il faut avoir au moins 2 agents pendant au moins 24h sur 5 jours ; un bureau de confidentialité pour faire des permanences ; et de quoi faire de la médiation numérique, avec des ordinateurs en libre-accès, des photocopieurs en libre-service etc. Ces agents sont souvent de catégorie C, formés pour répondre à des questions concernant les 9 opérateurs.

L'État subventionne l'investissement de départ puis le fonctionnement chaque année. On a franchi un saut qualitatif en termes d'exigences et d'équipements.

Question : Une question sur l'innovation sociale dans les territoires. Le Label Maison France Services est-il suffisamment plastique et mobile pour, par exemple, être mis en place au sein d'une structure comme une antenne de la Croix Rouge, un Tiers-lieu ?

Patrick Vautier. Cela existe déjà. Un bus Emmaüs a été labellisé France Services. C'est aussi le cas du réseau Familles rurales, des acteurs sociaux de quartier ... Dans le Calvados, les points Info 14 ont été labellisés Maison France Services.

Question : Il y a une vingtaine d'années, vous disiez noter un fort mécontentement, une forte colère dans les territoires vis-à-vis de la RGPP. Qu'en est-il aujourd'hui ? La perception de la situation est-elle plus positive, le mécontentement s'est-il atténué ?

François Taulelle. À l'époque, on avait vraiment le sentiment que la notion de maillage était démodée. On n'était pas du tout dans le « aller vers », on était plutôt dans le « déplacez-vous », c'est-à-dire dans la valorisation de la fluidité, de la mobilité ... Il me semble que les Gilets jaunes sont une forme de colère liée aux services publics. Dans son ouvrage [*Se sentir mal dans une France qui va bien*](#) (Aube, 2019), le géographe Hervé Le Bras montrait que la carte de France de la mobilisation des Gilets jaunes était étroitement liée à celle ayant connu des mobilisations pour protester contre la disparition des services publics. Aujourd'hui, je dirais que le retour de l'Etat et de la proximité est perçu, mais que l'école, par exemple, provoque des crispations très fortes ...

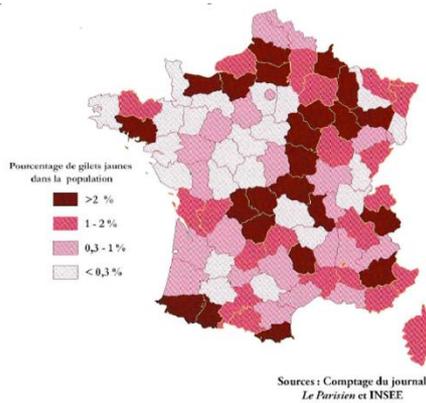


Figure 3. Pourcentage de Gilets jaunes dans la population de chaque département lors de la manifestation du 17 novembre 2018

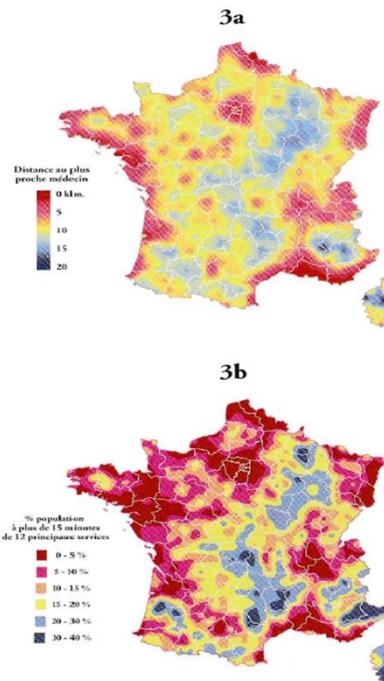


Figure 4. Distance (km) à laquelle se trouve le plus proche médecin (3a) et proportion de la population se trouvant à plus qu'un quart d'heure en voiture d'un ensemble de 12 services (3b)

Question : Comment est-on sûrs de mettre en place le bon dispositif pour le bon territoire ? Les besoins et attentes de chaque territoire sont très différents et fonctions de l'accessibilité , de la structure démographique et de son évolution... Comment sont appréhendées ces spécificités et priorités de chaque territoire ? Autre question : quelle évaluation est-il prévu de faire de la politique France Services?

Patrick Vautier : On regarde le maillage ; il y a des discussions globales, via un comité de pilotage annuel, mais ce sont les élus et les porteurs qui nous disent. Les services de l'État discutent avec les élus sur le terrain. Sur l'évaluation, on a des outils d'évaluation internes, mais nous comptons sur les grands baromètres et les études universitaires pour nous apporter une meilleure connaissance.

Jean-Paul, Carrière, professeur émérite à l'Université de Tours, et président de la section de prospective du CESER de Centre-Val de Loire. Je reviens sur le sujet de la qualité des services publics : ne serait-ce pas plutôt une question de la représentation de la qualité, c'est-à-dire de la vision subjective de la qualité ? La RGPP a contribué à dégrader cette représentation ; il y a un réel enjeu de réhabilitation de ce que peuvent être les services publics dans les territoires à faible densité.

Par ailleurs, l'une des limites des SDAASP est effectivement leur manque d'articulation avec les Régions ; ainsi la Région Centre-Val de Loire mène des actions en matière de santé.

PERSPECTIVES

Gwénaél Doré. Est-ce que ces nouveaux schémas sont un document de plus ou est-ce qu'on va connaître de véritables innovations territoriales ?

1/ Il conviendrait de relancer ces schémas (qui pour certains doivent dormir dans des tiroirs) en les appuyant sur le maillage des maisons France service et sur les sous-préfets (dans l'esprit des sous-préfets développeurs) pour faire du sur-mesure.

Une interrogation persiste sur l'effectivité de ces schémas au cours des six ans de mise en œuvre.

L'article 98 de la loi NOTRe précise que le SDAASP peut, avant l'expiration du délai de six ans, être révisé sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, du Département ou des EPCI à fiscalité propre (s'ils représentent soit la moitié au moins de ces établissements sur le territoire départemental, soit la moitié au moins de la population départementale).

Neuf apports des SDASSP peuvent être mis en avant : introduire une vision globale de l'accessibilité des services, préciser les critères d'accessibilité des services, mieux cerner les attentes des habitants, développer un dialogue entre les différents intervenants, renforcer les mutualisations entre services, valoriser des innovations, souligner la diversité croissante des territoires ruraux (espaces rurbanisés en croissance démographique *versus* espaces en déclin et en vieillissement), souligner le besoin d'accompagnement « physique » du numérique (au-delà de la progression des usages), porter une attention particulière aux problèmes de mobilité (notamment des personnes les plus défavorisées).

Si ces schémas reposent un bon niveau de collaboration entre les Départements et les intercommunalités, ils font apparaître un déficit de gouvernance multi-niveaux entre le Département et la Région (faible prise en compte des domaines gérés par la Région). En conséquence, les Régions doivent être impliquées, comme l'a souligné J.-P. Carrière (président de la section prospective du CESER Centre-Val de Loire) à propos des initiatives prises par sa Région dans le domaine de la santé.

2/ Il faut leur donner un caractère prescriptif et un caractère d'obligation en impliquant plus fortement les opérateurs (Etat et entreprises de réseaux...)

Compte-tenu des limites des dispositifs incitatifs, pour maintenir un minimum de services publics sur un territoire, il apparaît nécessaire de recourir à des mécanismes contraignants qui garantissent l'accès à un socle de services. Faute de quoi, le risque est l'accroissement des inégalités territoriales en matière de services et notamment la concentration des administrations d'Etat dans les villes les plus peuplées.

La mission des députés J.-P. Dufrègne et J.-P. Mattei (octobre 2019) sur l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, préconise de rendre opposables les Schémas départementaux et de les articuler avec les SRADDET des Régions.

En effet, ces schémas ne sont pas des outils prescriptifs vis-à-vis des restructurations des services de l'Etat et des opérateurs (notamment dans le cas de réorganisations parallèles affectant un même territoire ou selon un effet boule de neige). Ils ne permettent généralement pas d'anticiper les éventuelles restructurations des réseaux de l'État dans le cadre d'un schéma pluriannuel concerté nationalement sous la responsabilité du ministère de la cohésion des territoires et localement avec les élus et le représentant de l'État, en prévoyant une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de besoin - comme le recommande le rapport de la Cour des Comptes (2019) -, quitte à mettre en place une prise en charge par l'Etat des surcoûts pour les opérateurs, comme l'a suggéré J.-P. Dupont (ancien DATAR). En tout cas, ces schémas doivent être le support d'une prospective et d'une planification vis-à-vis des restructurations de services.

3/ Enfin, il est impératif de mobiliser davantage les usagers et leurs associations (dans des comités de suivi) : cf. faible nombre d'usagers interviewés (supra).

François Taulelle. Je crois qu'il faut d'abord se rendre compte que ces services publics font partie intégrante du « contrat républicain » : ce sont les « terminaisons nerveuses de l'État », dans tous les territoires ...

Patrick Vautier. Je vois trois sujets :

1/ Un sujet ressources humaines : il faut s'attacher à valoriser les agents qui travaillent dans les France services.

2/ Un sujet de financement, la trajectoire des années à venir doit être imaginée.

3/ Une piste pour aller chercher les Français qui en ont le plus besoin : travailler avec les grands réseaux caritatifs.

En tout état de cause, nous sommes à cette date à 2000 maisons France Services : fin 2022, nous en compterons 2500. Il sera temps d'examiner le maillage de façon très attentive.